

ISSN 1999-5431 (PRINT)
ISSN 2409-5095 (ONLINE)

В О П Р О С Ы
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 1

2025



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

**ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Public Administration Issues

№ **1**

2025

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК, включен в международные базы данных: Scopus, RePEc, EBSCO, а также Russian Science Citation Index (RSCI) на платформе Web of Science.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-66611 от 08 августа 2016 г.

Выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

М О С К В А

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор:

ЯКОБСОН Лев Ильич

Заместитель главного редактора:

БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич

Заместитель главного редактора:

ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

Члены редакционного совета:

АБАНКИНА Т.В.

АНДРОЧИАНУ А. (Румыния)

АФНАСЬЕВ М.П.

АХРЕМЕНКО А.С.

ВОРОНОВ А.С.

ДЖИНГ ЮИДЖИА (КНР)

ДЭВИС К.М. (Великобритания)

ЖУЛИН А.Б.

ЗАЙЦЕВА Т.В.

КЛИМЕНКО А.В.

КОЧЕГУРА А.П.

КРАСНОВ М.А.

КУЗНЕЦОВ Д.Л.

КУПРЯШИН Г.Л.

МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.

МИХАЙЛЕНКО Е.К.

НЕМЕЦ Ю. (Словацкая Республика)

ОЛИВЕИРА Д. (Бразилия)

ОВЧИННИКОВ И.И.

ПЛЮСНИН Ю.М.

СИВИЦКИЙ В.А.

СМОТРИЦКАЯ И.И.

СТЫРИН Е.М.

ШИШКИН С.В.

ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может

не совпадать с мнением авторов.

Перепечатка материалов возможна

только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Литературный редактор, корректор:

Портнова Т.В.

Редактор текстов на английском языке:

Габриелова Е.В.

Верстка и дизайн: Медведев В.А.

Адрес редакции фактический:

109074, Россия,

Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,

офис 307, НИУ ВШЭ

Почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20,

НИУ ВШЭ

Тел.: +7 495 624-06-39

Факс: +7 495 624-06-39

Web-site: <http://vgmu.hse.ru>

E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,
фактический:

117312, Москва, ул. Вавилова, д. 7,

Издательский дом НИУ ВШЭ

почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20,

НИУ ВШЭ

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15298

E-mail: id@hse.ru

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

Editorial Council

LEV I. JAKOBSON – Editor-in-Chief of the journal, Vice President of the National Research University Higher School of Economics (HSE), Russia

ALEXEY G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Professor, Head of the Department of Public and Local Service, Faculty of Social Sciences. Research Supervisor of the Postgraduate School of State and Municipal Management, HSE, Russia

IRINA A. ZVEREVA – Deputy Editor-in-Chief of the journal, HSE, Russia

TATYANA V. ABANKINA – Professor, Director of the Center of the Faculty of Urban and Regional Development, HSE, Russia

ARMENIA ANDRONICEANU – Professor, Editor-in-Chief, 'Administratie si Management Public Journal', Bucharest University of Economic Studies, Romania

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russia

ANDREY S. AKHREMENKO – Associate Professor of the Department of Politics and Governance, HSE, Russia

ALEXANDER S. VORONOV – Professor, Moscow State University n. a. M. V. Lomonosov, Russia

YIJIA JING – Editor-in-chief of the International Journal 'Global Public Policy and Governance', Professor, Fudan University, Shanghai, China

CHRISTOPHER DAVIS M. – Leading Research Fellow, Center for Health Policy, HSE, Russia/Great Britain

ANDREY B. ZHULIN – Vice-Rector, Director of the Institute of State and Municipal Administration, HSE, Russia

TATIANA V. ZAYTSEVA – Professor, Head of International Affairs Department, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University

ANDREY V. KLIMENKO – Professor, Head of the Department of Policy and Management of the Faculty of Social Sciences, Academic Supervisor of the Institute of Public and Municipal Administration, HSE, Russia

ALEXANDER P. KOTCHEGURA – Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vice-President of the Asian Association of Public Administration, Russia

MIHAIL A. KRASNOV – Professor, Faculty of Law, HSE, Russia

DMITRII L. KUZNETSOV – Professor, Director of the Higher School of Law and Administration, HSE, Russia

GENNADY L. KUPRYASHIN – Professor, Deputy Dean of the Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Russia

ANDREI Y. MELVILLE – Professor, Dean of the Faculty of Social Sciences, Head of the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, HSE, Russia

EVGENY K. MIKHAYLENKO – Professor, Dean of the Faculty of Urban and Regional Development, Director of the Centre for Social Research and Technological Innovation, Faculty of Urban and Regional Development, HSE, Russia

JURAJ NEMEC – Professor, Matej Bel University, Vice-president of IRSPM and IASIA HYPERLINK, Editor-in-Chief of the NISPAcee Journal, Slovakia

JOSE A. PUPPIM DE OLIVEIRA – Getulio Vargas Foundation (FGV/EAESP and FGV/EBAPE), Sao Paulo, Brazil

IVAN I. OVCHINNIKOV – Professor, Faculty of Law, HSE, Russia

JURI M. PLUSNIN – Professor, Faculty of Social Sciences, HSE, Russia

VLADIMIR A. SIVITSKY – Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Professor, HSE, Campus in St. Petersburg, Leading Research Fellow, HSE-Skolkovo International Institute for Law and Development, Russia

EVGENY M. STYRIN – Associate Professor, Head of Laboratory, Institute of State and Municipal Administration, HSE, Russia

IRINA I. SMOTRITSKAYA – Chief Researcher, Head of the Center for Research on Public Administration Problems, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Russia

SERGEY V. SHISHKIN – Professor, Director of the Centre for Health Policy; Faculty of Social Sciences, School of Politics and Governance, Department of Health Care Administration and Economics, HSE, Russia

VLADIMIR N. Yuzhakov – Professor, Senior Researcher, Director of the Center for Technology of Public Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia

The PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES journal has been published at the National Research University Higher School of Economics (HSE) in Moscow, Russian Federation since 2007.

The journal is included into the list of peer reviewed scientific editions established by the Supreme Certification Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation. It is also included into the databases: **Scopus**; **Russian Index of Scientific Citing (RISC)** created on the **Web of Science** platform; **EBSCO**; **Ulrichsweb**; **RePEC**; **E-library**; **Socionet** etc.

The journal is meant for analysts and researchers as well as workers in the public and municipal administration, for academic purposes and for a wider readership interested in current becoming and developing the system of public and municipal administration in the Russian Federation and abroad.

The editorial policy is to provide a very clear emphasis on the specific subject along with a focus on the interconnection of the properly public administration problems with the relative economic, legal, political science and managerial problems, including the interaction of the state and civil society.

The following key issues are addressed:

- The theory and practices of the public administration;
- Legal aspects of the state and municipal administration;
- The analyses of experts;
- Discussions;
- Case Studies;
- The training and the improvement of specialists in public administration.

The thematic focus of the journal makes it a unique Russian language edition in this field.

“Public Administration Issues” is published quarterly and distributed in the Russian Federation and abroad.

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

The Editor of the Russian texts and Proof Reader – Tatiana V. Portnova

The editor of the texts in English – Elena V. Gabrielova

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

Tel./fax: +7 495 624-06-39; *E-mail:* vgmu@hse.ru; *Web:* <http://vgmu.hse.ru>

Кузьминов Я. И., Кошель А. С., Кручинская Е. В. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ КАК BONA FIDES: ОТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ К НОРМЕ.....	7
Климанов В. В., Тимушев Е. Н. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА.....	38
Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ФОРМИРОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА	64
Шевцова И. В., Днепровская Н. В. АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ ОБ ОБРАЗОВАНИИ НА ПРОФЕССИОНАЛЬНУЮ ПОДГОТОВКУ И ЗАНЯТОСТЬ	93
Лютова О.И., Байрашев В. Р. О РОЛИ ТИПОВЫХ КОНТРАКТОВ В СТАНДАРТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК.....	116
Еремеева О.С. ОТРАЖЕНИЕ В НЕФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ КОМПАНИЙ ИНФОРМАЦИИ О ВЛИЯНИИ НА УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ ИХ ПРИСУТСТВИЯ	142

CONTENTS

Kuzminov Ya. I., Koshel A. S, Kruchinskaia E. V. PLATFORM REGULATION AS BONA FIDES: FROM ECONOMIC EFFICIENCY TO RULE	7
Klimanov V. V., Timushev E. N. SEPARATION OF POWERS IN THE RUSSIAN SYSTEM OF FISCAL FEDERALISM.....	38
Afanasyev M. P., Shash N. N. BUDGETARY POLICY OF TECHNOLOGICAL SOVEREIGNTY FORMATION	64
Shevtsova I. V., Dneprovskaya N. V. ANALYSIS OF THE IMPACT OF DIGITIZATION OF EDUCATIONAL DOCUMENTS ON VOCATIONAL TRAINING AND EMPLOYMENT	93
Lyutova O. I., Bayrashev V. R. ON THE ROLE OF STANDARD CONTRACTS IN THE STANDARDIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT.....	116
Eremeeva O. S. REFLECTING THE IMPACT ON THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE TERRITORY IN NON-FINANCIAL REPORTING OF COMPANIES	142

Научная статья

УДК: 351.82

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-7-37

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ КАК *BONA FIDES*: ОТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ К НОРМЕ

Кузьминов Ярослав Иванович¹,
Кошель Алексей Сергеевич²,
Кручинская Екатерина Владиславовна³

^{1,2,3} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

¹ Научный руководитель; kouzminov@hse.ru; ORCID:0000-0003-4598-0631

² Проректор, профессор департамента публичного права;
koshel@hse.ru; ORCID:0000-0002-4517-8326

³ Преподаватель департамента политики и управления;
ekruchinskaya@hse.ru; ORCID:0000-0003-4778-3287

Аннотация. Платформенная экономика – это глобальный феномен, сопоставимый с индустриальной революцией по своему влиянию на масштабы и организацию рынков. При этом ни одна страна сегодня не обладает устоявшейся и гармоничной практикой регулирования платформ. Это составляет отдельную проблему государственного управления, в особенности в части аллокационной функции и возможности контроля издержек перелива для потребителя. Риск таких издержек велик, поскольку отсутствуют единые базовые правила игры для формирующих экономику платформ субъектов. Более того, обобщенного описания уже действующих, хотя и «кусочных», правил пока не появилось. В связи с этим в работе предлагается авторская концептуализация типов регулирования цифровых платформ, систематично отражающая проблему дисбалансов регулирования в отечественной и зарубежной практике. В том числе в статье используется метод качественного сравнительного анализа (QCA), результаты которого показывают, что баланс регулирования, позволяющий платформенной экономике развиваться сбалансированно, в мире не достигнут. На основании предложенной систематизации авторы полагают, что для балансировки регуляторных механизмов возможен золотой стандарт регулирования платформенной экономики, основанный на общем понятийном аппарате (глоссарии), классификаторах и закрепляемых подходах к информационному обмену, осуществляемому платформами, при этом сутевая часть регулирования должна внедряться по мере необходимости с помощью законов-спутников.

Ключевые слова: платформенная экономика, цифровые платформы, маркетплейс, классифайд, регулирование цифровых платформ и экосистем, правовой глоссарий, QCA.

Для цитирования: Кузьминов Я.И., Кошель А.С., Кручинская Е.В. Регулирование цифровых платформ как *bona fides*: от экономической эффективности к норме // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 1. С. 7–37. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-7-37

Благодарности:

Мы выражаем искреннюю благодарность нашим коллегам Домбаеву Саламбеку Салаудиевичу, Глазатовой Марине Константиновне, Небиеридзе Лали Давидовне и Якуткиной Валерии Евгеньевне за экспертизу и поиск данных, которые частично были использованы в данной статье.

Original article

PLATFORM REGULATION AS BONA FIDES: FROM ECONOMIC EFFICIENCY TO RULE

**Yaroslav I. Kuzminov¹, Alexey S. Koshel²,
Ekaterina V. Kruchinskaia³**

^{1,2,3} National Research University Higher School of Economics (HSE University);
20 Myasnitskaya St., Moscow, 101000, Russia.

¹ Academic Supervisor; kuzminov@hse.ru; ORCID:0000-0003-4598-0631

² Vice Rector, Professor at the Department of Public Law;
koshel@hse.ru; ORCID:0000-0002-4517-8326

³ Lecturer at the Department of Politics and Governance;
ekruchinskaya@hse.ru; ORCID:0000-0003-4778-3287

Abstract. The platform economy is a global phenomenon with a huge social and financial outcome comparable to the Industrial Revolution. Currently, no nation-state worldwide possesses an established and harmonized regulatory practice for digital platforms. This circumstance presents a distinct challenge for public governance, particularly concerning the allocative function and the ability to control externalities for the consumer. The risk of such externalities is significant, given the absence of unified, foundational regulatory principles for entities shaping the platform economy. Furthermore, a comprehensive description of the fragmented and existing regulations has not yet been proposed. In this regard, this study offers an original conceptualization of digital platform regulation types, providing a systematic reflection of the regulatory imbalance issue in both domestic and international practices. This study also conducts qualitative comparative analysis (QCA), the results of which indicate that current approaches to regulating the platform economy do not provide optimal conditions for its balanced development. Consequently, further re-

search and a reconsideration of regulatory strategies are warranted. Based on this analysis we posit that a unified “gold standard” for platform economy regulation is achievable if it would be based on a shared conceptual framework (glossary), classifications, and established approaches to information exchange conducted by platforms, while the substantive aspects of regulation should be implemented as needed through supplementary legislation.

Keywords: platform economy, digital platform, marketplace, classified, digital platform regulation, legal glossary, QCA.

For citation: Kuzminov, Ya.I., Koshel, A.S., and Kruchinskaia, E.V. (2025) ‘Platform regulation as bona fides: From economic efficiency to rule’, *Public Administration Issues*, 1, pp. 7–37. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-7-37

JEL Classification: K2.

Масштабы и направления развития цифровых платформ: как экономический феномен опередил свое регулирование

Сегодня экономические институты всех стран переживают серьезную трансформацию как за счет внешних шоков и перераспределения ресурсов (Deryugina et al., 2024), так и за счет повсеместного развития онлайн-торговли, электронной коммерции, платформенной экономики¹ (Xia, Baghaie, Sajadi, 2024). В центре этого – цифровые платформы.

Мы определяем цифровую платформу следующим образом: это сайт и (или) страница в сети Интернет, и (или) информационная система, и (или) программа для электронных вычислительных машин, предназначенные и (или) используемые в целях реализации товаров, работ, услуг, предоставляющие возможность ознакомления с информацией о товарах, работах, услугах, предложениями о заключении договора купли-продажи, договора возмездного выполнения работ, договора возмездного оказания услуг, а также в отдельных случаях позволяющие дистанционно заключить указанные договоры и произвести предварительную оплату товаров, работ, услуг.

Согласно теореме Коуза (Coase, 1960), низкие транзакционные издержки экономического института наряду с четко определенными правами собственности могут являться фактором высокой устойчивости рынка, его экономической эффективности и фактором обеспечения эффекта

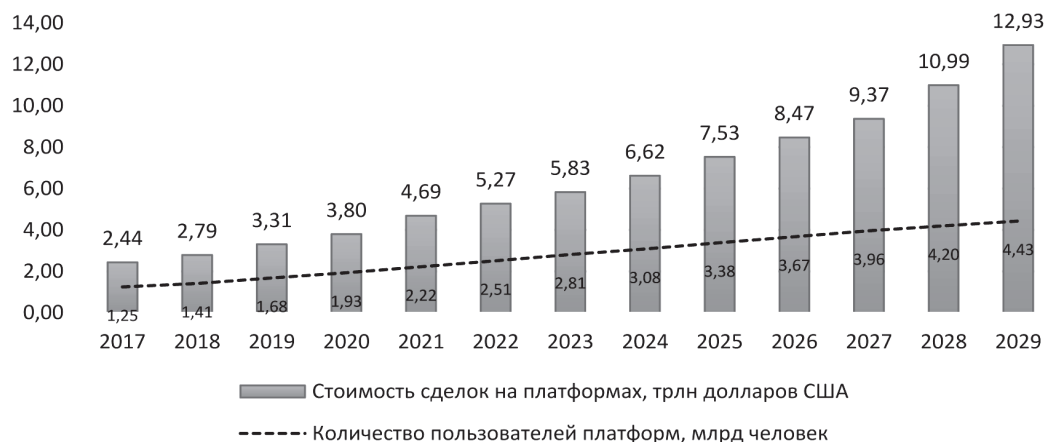
¹ В академической литературе существует несколько вариантов трактования термина «платформенная экономика». Поскольку на сегодняшний момент термин не закреплен, а данные по цифровым платформам часто включают в себя и электронную коммерцию, для наиболее полной оценки экономического эффекта вклада цифровых сервисов в экономику авторы настоящей статьи придерживаются самой широкой трактовки цифровых платформ и платформенной экономики и согласны с концепцией Кенни и Зисмана (2016), в которой под «платформенной экономикой» (или «цифровой платформенной экономикой») понимается совокупность онлайн-механизмов с алгоритмами, которые организуют и структурируют социальные и экономические действия и транзакции. Авторы статьи разделяют мнение о том, что понятие «электронная коммерция» является более узким и соподчиненным по отношению к понятию цифровой платформы.

масштаба. Представляется, что именно за счет практически мгновенного доступа к информации о продуктах и возможности покупки продуктов «здесь и сейчас» онлайн-торговля обладает околонулевыми транзакционными издержками в сравнении с традиционной торговлей (Brynjolfsson, McAfee, 2014). Это, согласно вышеупомянутой теореме, позволило электронной коммерции уже с 2010 г. развиваться экспоненциальными масштабами. По состоянию на 2013 г. мировой рынок электронной коммерции «business-to-customer» (B2C) достиг 1,2 трлн долл., а рынок «business-to-business» (B2B) – 13 трлн долл. (Munoz et al., 2023). Для сравнения масштаба, в 2013 г. чистые годовые продажи крупнейшей компании Nestle составляли 99,5 млрд долл.² По данным, представленным на Конференции ООН по торговле и развитию, общая стоимость платформенных компаний с рыночной капитализацией более 100 млн долл. в 2017 г. превысила 7 трлн долл. (UNCTAD, 2019), что составляет около 20% мирового валового внутреннего продукта (ВВП). Согласно экспертным оценкам, этот тренд роста не сократится вплоть до 2029 г. (см. рис. 1).

Так, цифровые платформы, являясь высокоэффективной формой организации рынков товаров и услуг, предоставляют участникам на несколько порядков более широкий круг поставщиков и потребителей (Lafuente et al., 2022; Goldfarb, Tucker, 2019; Acs et al., 2014). Конкурентные цены, устанавливающиеся в условиях обеспечения участников цифровых платформ бесплатной для них информацией, существенно ниже наблюдаемых в традиционной рознице. С другой стороны, масштабы спроса, формируемые цифровыми платформами, позволяют выходить на рынок и специализироваться миллионам граждан (микропредприятий), обладающим востребованными компетенциями (OECD, 2021).

Рисунок 1

Мировая динамика развития платформ



Источник: Statista, 2024.

² URL: <https://www.statista.com/statistics/226902/net-sales-of-leading-10-food-companies-worldwide/> (дата обращения: 29.01.2025).

Платформы развиваются во всем мире, но только у трех стран есть глубоко развитый рынок национальных цифровых платформ. Это США, Китай и Россия. Также стоит отметить Европейский союз, Республику Корея и Индию как крупнейших игроков на рынке платформ в мире (Ma, 2024; Ларионова, Шелепов, 2024). Несмотря на то, что в этих странах не имеется собственных глобальных цифровых платформ, на их территории успешно функционируют международные цифровые платформы США и Китая. Оценим динамику развития платформ в этих странах.

Общая оценка вклада в экономику только четырех компаний-экосистем в США, которые работают на базе цифровых платформ – Apple, Microsoft, Alphabet (Google) и Amazon – составляет около 20% акционерного капитала публично торгуемых компаний в США по состоянию на 2023 г. (Mamonov, 2023).

Опыт двух других стран – владельцев платформ показывает не менее значимые результаты. В период с 2001 по 2018 г. доля цифровой экономики составила не менее 74,4% роста ВВП Китая (Huang, 2022). Уже к 2023 г. добавленная стоимость основных отраслей цифровой экономики составляла не менее 8% от ВВП Китая, придав мощный экономический и технологический импульс для развития социальных и иных отраслей страны (Chen, Liu, 2024). В России же, по оценкам экспертов, суммарный вклад цифровизации в прирост ВВП может составить от +2,7 п.п. до +6,7 п.п. с 2024 по 2030 гг. (НИУ ВШЭ, 2024).

В Европейском союзе по состоянию на 2023 г. общий доход от электронной коммерции составил 631,9 млрд долл., а, по прогнозам экспертов, при росте не менее 9% в год это значение составит 902,3 млрд долл. в 2027 г. (International Trade Administration, 2024).

Республика Корея также демонстрирует динамичное развитие в сфере электронной коммерции. Анализ рынка электронной коммерции, проведенный GlobalData³, показывает, что в 2023 г. рынок электронной коммерции и платформенной экономики достиг объема в 114,2 млрд долл.

Наконец, обороты платформенной экономики набирают масштабы и в Индии: функционирующий на территории страны рынок интернет-коммерции по состоянию на март 2024 г. можно оценить в 147 млрд долл. с потенциалом роста к 2028 г. до 292 млрд долл. (на 18,7%) по расчетам Global Data⁴. Согласно отчету, опубликованному Национальным институтом трансформации Индии (NITI) Aayog, велика вероятность, что к 2029–2030 гг. численность платформенно занятых в Индии увеличится до 23,5 млн человек – это 6,7% всей рабочей силы, не занятой в сельском хозяйстве (ILO, 2024).

Для оценки потенциала сбалансированного развития платформ в этих юрисдикциях обратимся к показателю среднего дохода на пользователя (далее – ARPU). Это один из ключевых возможных инструментов для оценки

³ URL: <https://www.globaldata.com/media/banking/south-korea-e-commerce-market-to-surpass-170-billion-mark-in-2028-forecasts-globaldata/> (дата обращения: 29.01.2025).

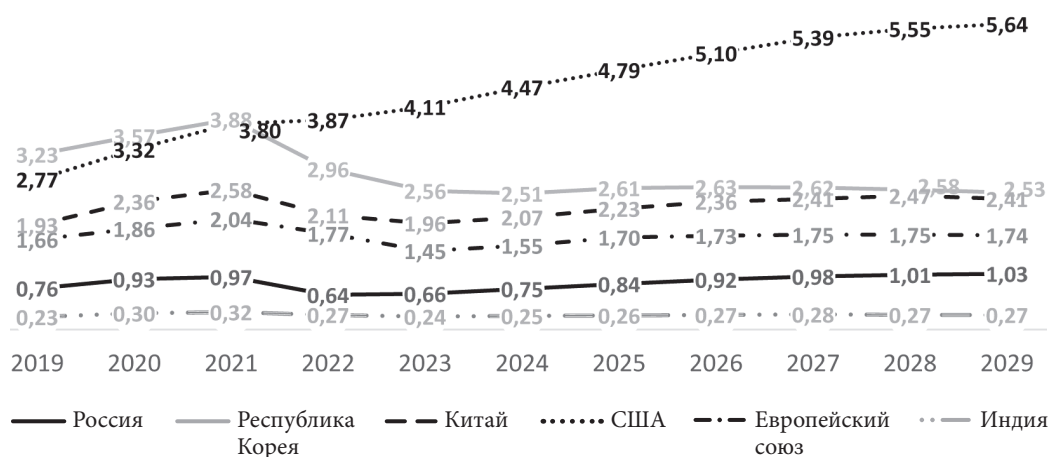
⁴ URL: <https://www.globaldata.com/media/banking/india-e-commerce-payments-surpass-147-billion-2024-forecasts-globaldata/> (дата обращения: 29.01.2025).

финансовой эффективности и устойчивости цифровых платформ, поскольку позволяет стандартизировать сравнение монетизационной результативности платформ различного масштаба и отслеживать динамику изменения ценности предоставляемых цифровых услуг. Повышение ARPU отражает успешность бизнес-модели и может свидетельствовать о долгосрочном потенциале роста платформы в условиях конкурентной цифровой среды.

Для анализа использованы данные Statista, описывающие продажу физических товаров через цифровые каналы непосредственно конечным потребителям (модель B2C). Данные охватывают транзакции, совершаемые со стационарных и мобильных устройств через веб-сайты или мобильные приложения. Это данные по компаниям, как работающим исключительно онлайн, так и имеющим физические точки продаж, но осуществляющим торговлю и через Интернет. Данные получены из годовых финансовых отчетов компаний, национальных статистических органов, Google и Alibaba-Trends, а также из отраслевых экспертных оценок. Набор данных исключает транзакции C2C, B2B, а также перепродажу товаров. В работе анализируются транзакции компаний, представляющих традиционные платформы (Alibaba, Aliexpress, Amazon, Ozon, Wildberries), и компаний, занимающихся электронной коммерцией (М.Видео, Samsung, Walmart). Это соответствует определению цифровых платформ, которое используется в статье как основное.

Рисунок 2

Средний доход платформы от одного пользователя, тыс. долл.



Источник: Statista, 2024.

Представленные Statista данные о среднем доходе на пользователя (см. рис. 2) в разных странах демонстрируют неравномерные тенденции развития цифровых платформ. В то время как США демонстрируют стабильный рост ARPU на протяжении всего рассматриваемого периода, другие страны, такие как Республика Корея и Китай, после периода роста показывают снижение или стагнацию. Россия и Европейский союз также демонстрируют колебания в динамике ARPU, что указывает на специфичные для

каждой страны траектории развития. Эти неоднородные тренды подчеркивают важность углубленного изучения отдельных платформ и их адаптации к экономическим и правовым условиям различных стран.

Необходимость задать регуляторные рамки деятельности цифровых платформ обусловлена тем, что главной составляющей эффективного функционирования рынка наряду с малыми транзакционными издержками выступает определение границ прав собственности (Coase, 1960). Если такие границы не определены, возникает достаточно высокий риск оппортунизма платформ, а также упущенных выгод для государства в виде недополученных налоговых поступлений (Bourreau, Kraemer, 2022) – классический случай упущенных выгод по Пигу (Pigou, 1920). Это ведет к парето-неоптимальности: выигрыш платформ не всегда компенсирует потери других участников рынка, что для государства является провалом в средней и долгосрочной перспективе.

Безусловно, платформы могли бы достичь консенсуса на основании «общественного договора», но в условиях асимметрии информации и высокой конкуренции кооперация может оказаться невозможной без внешнего воздействия – т.е. регулирования (Axelrod, 1984). Именно поэтому для эффективной работы рынка необходимы четкие права собственности и регуляторная рамка, способная минимизировать транзакционные издержки и риски оппортунистического поведения, а также позволить государству эффективно выполнять аллокационную функцию.

Важно отметить, что обеспечение эффективной аллокации ресурсов является одной из фундаментальных функций государства в рыночной экономике. Это функция государства по распределению ресурсов общества (трудовых, финансовых, природных) с целью максимизировать общественное благосостояние и удовлетворять потребности граждан. В случае цифровых платформ, которые имеют значительное влияние на экономику и общество, аллокация ресурсов приобретает особое значение. Рыночные механизмы сами по себе не всегда обеспечивают оптимальное распределение ресурсов, особенно в условиях информационной асимметрии, сетевых эффектов и монополизации, характерных для цифровых рынков. Поэтому необходимо государственное вмешательство, которое способно исправить провалы рынка и обеспечить более справедливое и эффективное распределение ресурсов. Тем не менее степень этого вмешательства должна быть оценена достаточно точно. Иначе правовой механизм может негативно сказаться на развитии рынка.

Регулирование цифровых платформ должно создавать условия, при которых все участники рынка, включая платформы, пользователей и других стейкхолдеров, были бы заинтересованы в сотрудничестве и создании общей ценности, а не в ее односторонней экстракции – это решающий вопрос эффективного государственного управления.

Сегодня это не достигнуто, как будет показано в эмпирической части работы, а развитие платформ во многом – на десятилетия – опередило правовую рамку. Во всем мире законодательное регулирование цифровых платформ остается предметом дискуссий и разработок. Эта дискуссия ведется

более десятка лет, но примеры комплексных нормативно-правовых актов до сих пор отсутствуют (Heimburg, Wiesche, 2022).

Эта проблема приобретает особую значимость для российской юрисдикции, где вопросы регулирования цифровых платформ начали отдельно обсуждаться с 2020 г. Сегодня регуляторика действует преимущественно в контексте антимонопольного законодательства – посредством принятия пятого антимонопольного пакета. Однако уже можно выделить как минимум пять новых взаимосвязанных направлений, требующих регуляторного вмешательства:

- обеспечение налоговой прозрачности,
- противодействие сокрытию доходов от трудовых и гражданско-правовых отношений в рамках платформенной занятости,
- повышенные меры защиты информации⁵,
- защита прав потребителя, включая контроль качества и безопасности реализуемых посредством цифровых платформ товаров и услуг,
- антимонопольные меры в связи с тенденцией к монопольному росту отдельных крупных цифровых платформ и цифровых экосистем⁶.

В ответ на то, что вызовы, связанные с этими направлениями, часто проявляются в глобальной и российской практике, расширение законодательного регулирования деятельности цифровых платформ носит реактивный характер. Правовая «реакция» основывается на последствиях уже произошедших экономических или социальных негативных событий и направлена на устранение правовых пробелов, повлекших провалы рынка (Tombal, 2022) или существенное нарушение прав потребителей или других участников торгового оборота. Использование специализированных макроэкономических прогнозов для принятия решений о внедрении той или иной регуляторной рамки является скорее исключением. Такой подход, являясь точечным, порождает серьезные правовые лакуны и повышает вероятность принятия регуляторных мер, которые могут стать препятствием для экономического роста и научно-технического прогресса. Кроме того, в ситуации неопределенности регуляторам проще (и быстрее) согласовывать жесткие меры, затрагивающие наибольшее количество участников рынка, что является классическим примером стратегии с нулевой суммой в долгосрочном периоде. В этом случае выигрыш одной стороны, будь то бизнес или государство, достигается за счет проигрыша другой стороны – в данном случае потребителя. В то же время стратегия игнорирования мер защиты прав потребителей может нанести экономический ущерб как государству, так и потребительскому рынку уже в краткосрочном периоде.

⁵ В том числе посредством введения штрафных и иных санкций к цифровым платформам за нарушения в сфере обработки данных (включая оборотные штрафы), за оборот запрещенной информации (в том числе наносящий вред национальной безопасности), а также за введение ограничений в отношении отечественных поставщиков информации и производителей интернет-продуктов.

⁶ Здесь в первую очередь понимаются меры защиты малых участников рынка (производителей, поставщиков услуг и продавцов), а также антимонопольные меры, применяемые к цифровым экосистемам, создающим высокую добавленную стоимость реализуемых товаров за счет использования преимуществ цифровой экосистемы для отдельного пользователя.

Важно отметить, что в обоих крайних случаях повышаются транзакционные издержки участников рынка, и эффективность платформенной экономики как института может быть утеряна (Vallas, Schor, 2020).

Ключевые регуляторные практики: концептуализация жесткого, мягкого и усредненного регулирования

Сегодня имеется юридическая и исследовательская проблема: во-первых, отсутствует пример единого рамочного закона, направленного на гармонизацию регулятивных усилий в сфере деятельности платформ. Во-вторых, не представлено систематизации зарубежных примеров регулирования – это затрудняет возможность использовать правовое и нормативное заимствование при разработке национального законодательства регулирования платформ. В настоящей работе будет приведен краткий обзор и анализ норм с целью выявления паттернов развития законодательства в области цифровых платформ. Это может считаться первым шагом к решению проблемы систематизации законодательства в этом вопросе, что поможет выявить правовые лакуны и в отечественном регулировании.

Мировой опыт нормативного регулирования деятельности цифровых платформ, интернет-коммерции в странах с развитой платформенной экономикой представляет собой три этапа развития законодательства о цифровых платформах в единой парадигме с учетом необходимости ответов законодателя на вызовы цифровой эпохи в рамках интернет-коммерции. Регулирование электронной коммерции и платформ в России развивалось согласно тем же мировым трендам, что будут показаны ниже.

Первый этап регулирования (2000–2011 гг.) характеризовался созданием правовой основы для осуществления торговых операций в сети Интернет, в первую очередь для обеспечения защиты потребителя как наиболее слабой (незащищенной) стороны торгового оборота.

Второй этап (2011–2020 гг.) включал в себя развитие норм по защите персональных данных. Экспоненциальный рост интереса к онлайн-торговле со стороны потребителей вызвал рост числа пользователей цифровых платформ и объемов данных, которые передаются платформам. Отсюда возникла задача защиты персональных данных пользователей цифровых платформ.

Третий этап (2020 г. – настоящее время) развития законодательства о цифровых платформах является закономерным ответом на резкий рост вычислительных мощностей, объемов обрабатываемой платформами информации, распространение интеллектуальных средств поиска и предоставление информации, увеличивающаяся доступность облачного хранения данных. Все это ставит платформы, особенно крупные, в доминирующее над платформенными продавцами, платформенными занятыми и потребителями положение, кроме того, позволяет использовать данные последних в целях контекстной рекламы.

Также третий этап регулирования является закономерным ответом на усложнение форм проявления платформенной экономики – не только

маркетплейсов⁷, классифайдов⁸, но и их гибридов – комплексных цифровых платформ⁹, цифровых экосистем¹⁰. В связи с этим актуальными задачами законодателя становятся повышенная защита пользователей цифровых платформ – потребителей, малых продавцов и платформенных занятых, защита конкуренции на рынке цифровых платформ. В рамках этого этапа ключевые задачи отдаются на уровень антимонопольного регулирования и защиты информации. Дальнейшее использование метода качественного сравнительного анализа (QCA) позволит установить, какие именно комбинации существующих нормативных условий могут оказывать позитивное или негативное влияние на прогнозируемый уровень ARPU (см. рис. 2) к концу данного десятилетнего периода, отсчитываемого с момента начала третьего этапа регулирования.

Особое внимание в рамках третьего этапа уделяется детерминированию новых инструментов платформенной экономики. Кроме того, возникла необходимость повышенного регулирующего воздействия на значимые цифровые платформы и цифровые экосистемы, занимающие высокую долю рынка, которые должны нести особую ответственность за нейтральность цифровых механизмов выбора товаров и услуг¹¹. В связи с этим степень вариативности правового регулирования различна – от жесткого контроля за деятельностью платформ с обязанностью раскрытия цифровых алгоритмов до саморегулирования.

Раскроем вышеуказанные этапы более подробно. Уже с начала настоящего столетия в разных странах мира начинали появляться законы, регулирующие платформенную экономику. Первым вопросом, который подлежал регулированию, стал вопрос о защите прав потребителей с целью пресечения торговли некачественными товарами и предоставления услуг

⁷ Цифровая платформа, посредством интернет-витрины которой оператор цифровой платформы и (или) пользователи-исполнители направляют неопределенному кругу лиц публичную оферту (размещают в сети Интернет предложения) в отношении реализуемых ими товаров и (или) выполняемых ими работ и (или) оказываемых ими услуг и которая позволяет установить контакт с пользователями-заказчиками и (или) заключить дистанционным способом договор купли-продажи, договор возмездного выполнения работ, договор возмездного оказания услуг, а также произвести предварительную оплату товаров, работ, услуг (*определение авторов статьи*).

⁸ Цифровая платформа, на которой пользователи цифровой платформы самостоятельно размещают информацию о предлагаемых или запрос о требуемых товарах, работах, услугах и которая позволяет пользователям-исполнителям и пользователям-заказчикам установить контакт в целях заключения договора, и (или) заключить договор, и (или) произвести оплату (предварительную оплату) по заключенному договору (*определение авторов статьи*).

⁹ Цифровая платформа, сочетающая признаки различных типов (видов) цифровых платформ (*определение авторов статьи*).

¹⁰ Совокупность цифровых платформ, объединенных принадлежностью одному лицу (одной группе взаимозависимых лиц), посредством совместного и (или) взаимообусловленного функционирования которых (включая организацию единой системы авторизации и аутентификации, установление согласованной системы скидок, повышение удобства и (или) выгоды обращения одновременно к нескольким таким цифровым платформам) лицо (группа взаимозависимых лиц) привлекает повышенный интерес пользователя-заказчика, мотивирует его к совершению дополнительных покупок, заказу дополнительных услуг у лица (группы лиц), формирует дополнительную потребительскую ценность обращения к указанным цифровым платформам (*определение авторов статьи*).

¹¹ URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-24/fukuyama-how-save-democracy-technology> (дата обращения: 05.02.2025).

ненадлежащего качества. Так, в 2000 г. Европейский союз принял Директиву об электронной коммерции, цель которой состояла в обозначении границ правовой транспарентности и декларировании принципов защиты потребителей. В качестве усиления данного нормативного документа в 2011 г. была принята Директива о правах потребителей – комплексный акт, обеспечивающий защиту интересов потребителей, в том числе в цифровой среде.

Кроме того, поддержка электронной коммерции и сопутствующая ей защита прав потребителей, которые находятся в фокусе внимания законодательных органов США и Китая, осуществляется посредством двух законодательных актов соответственно: это Закон о восстановлении доверия интернет-покупателей (Restore Online Shoppers' Confidence Act – ROSCA) от 2010 г. и Закон Китайской Народной Республики об электронной коммерции (E-Commerce Law of the People's Republic of China), принятый в 2018 г. и обновленный в 2019 г.

В Южной Корее в начале 2000-х гг. были приняты Закон о защите прав потребителей в электронной коммерции и Закон о стимулировании использования информационно-коммуникационных сетей и защиты информации.

В рамках данного этапа развивалось регулирование и в России: в 2004 г. были приняты Закон о защите прав потребителей (Федеральный закон от 21.12.2004 N 171-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей” и о признании утратившим силу пункта 28 статьи 1 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей”»), Закон о персональных данных (Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных»).

Еще один важный аспект регулирования закономерно возник вследствие того, что потребитель, взаимодействуя с платформой или электронным ресурсом, подвержен рискам, связанным с информационной безопасностью – наряду с теми, которые были описаны выше. Этот вопрос в целом является ключевым в рамках второго и третьего этапа и логичным ответом на рост объема продаж и трансакций через электронные сервисы. Положение платформ как владельца данных закономерно приводило к тому, что цифровые платформы стали аккумулировать массивы чувствительных данных о пользователях, в первую очередь – потребителях.

Конфиденциальность и ценность такой информации обусловили реакцию законодателя в виде появления нормативных актов, касающихся защиты персональных данных (Heimburg, Wiesche, 2022). В 2011 г. в Южной Корее был принят закон о защите персональной информации, в Европейском союзе – общий регламент по защите данных (GDPR), принятый в 2016 г., в Китае – Закон о защите персональных данных, принят в 2021 г. Это показывает общую тенденцию – вопрос о персональных данных как критически важен, так и обширен, потому и регулируется отдельными отраслевыми нормативными актами в сфере защиты информации.

В Российской Федерации также есть яркий пример регуляторной меры, вписывающийся в рамки второго и третьего этапов. Во-первых,

это принятие законодательства о свободе выбора формы оплаты (онлайн или офлайн) при продаже товаров (заказе услуг) посредством цифровых агрегаторов (Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»); правовое регулирование сбора и анализа данных о поведении и предпочтениях потребителей в Интернете (Федеральный закон от 01.07.2021 № 266-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Во-вторых, это пятый антимонопольный пакет, официально известный как Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 298-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”», который был принят 10 июля 2023 г. и вступил в силу 1 сентября 2023 г. Суть его состоит в усилении контроля за деятельностью крупных цифровых платформ и предотвращении злоупотреблений доминирующим положением на рынке.

С опорой на вышесказанный тезис о реактивном характере регуляторных мер можно отметить ряд коллизий в регулировании. Например, в Соединенных Штатах Америки, несмотря на существование с 1974 г. законодательства о защите персональных данных, а также ряда профильных законодательных актов, принятых в последующий период, одними из ключевых нормативных документов, регулирующих вопросы защиты данных пользователей цифровых платформ, являются законы штатов, в частности, Закон Калифорнии о защите прав потребителей (California Consumer Privacy Act, 2018) и Закон штата Калифорния о правах на неприкосновенность частной жизни (California Privacy Rights Act, 2020). Эти нормативные акты, хоть и не демонстрируют всей тенденции законодательства США относительно регулирования персональных данных, служат ориентиром для других штатов и правоприменителей в вопросах защиты данных пользователей цифровых платформ. Стоит отметить, что на федеральном уровне оформленное нормативное регулирование в этом отношении отсутствует, а разрабатываемые нормы скорее находятся в противоположной плоскости с упомянутыми ранее актами, имеющими схожесть с жестким подходом Европейского союза. Это создает коллизии, которые изначально не видны *de jure*: нормативные акты, принимаемые на уровне отдельных штатов США, несмотря на наличие общих принципов, характеризуются значительными различиями. Такое положение дел приводит к необходимости для организаций проводить тщательный анализ и нести существенные затраты для обеспечения непрерывного соответствия требованиям каждого штата. Отсутствие единого федерального закона, регулирующего цифровую экономику, вынуждает компании ориентироваться в большом количестве законов штатов, выявляя их применимость и потенциальные расхождения.

De facto именно в нормативном регулировании на уровне штатов США наблюдается значительная степень противоречивости. Этот пример может свидетельствовать о том, что основное внимание необходимо уделять анализу конкретных правовых норм, а не общих принципов право-

вых систем. Эта проблема усугубляется в связи с ожидаемым вступлением в силу множества новых нормативных актов в ближайшие годы (Pan et al., 2024). В это же время разрозненность национального законодательства является значимым фактором риска возникновения коллизионных положений (Afina et al., 2024).

Ввиду отсутствия единой правовой рамки, при проведении анализа регулирования цифровых платформ опираться следует на конкретные нормы юрисдикций. Разбор отдельных правовых актов позволит проверить гипотезу о том, что нынешняя практика регулирования, основанная на отдельных, не скоординированных внутри юрисдикции нормах, усиливает риск коллизий при пересечении сфер их действия или при несбалансированности строгости каждой из мер. Это ведет к неустойчивости развития платформенной экономики, ее неэффективности.

Авторы настоящей статьи предлагают типологию регулирования, основанную на анализе интенсивности государственного вмешательства, характера его воздействия на платформы и долгосрочных издержек для потребителя – даже на примере одной регуляторной меры.

Жесткое регулирование предполагает обременительные требования, существенно влияющие на операционную деятельность и финансовые результаты платформ, что может привести к сокращению их доли рынка и снижению качества функционирования.

Мягкое регулирование, напротив, характеризуется минимальным вмешательством государства, оставляя платформам значительную свободу действий. Акцент делается на рыночные механизмы и саморегуляцию. Однако отсутствие норм подвергает потребителя риску оппортунистического поведения платформ и значительным транзакционным издержкам при оспаривании решений.

Умеренное регулирование представляет собой баланс транзакционных издержек платформ, использует сдержки и противовесы. Однако оно может нивелироваться из-за слишком жестких или мягких позиций страны в отношении других норм, что наблюдается, например, на примере Европейского союза в части дисбаланса между саморегулированием (мягкая позиция) и антимонопольным законодательством (жесткая позиция) – как будет показано в дальнейшем.

Предлагается остановиться на пяти направлениях мер, которые могут считаться наиболее актуальными для регулятора (Afina et al., 2024): защите персональных данных, защите прав пользователей, платформенной занятости, антимонопольном законодательстве и саморегулировании, в том числе определив степень жесткости или мягкости регулирования (см. табл. 1).

В отличие от традиционной экономической модели, цифровая среда (Wang, 2023) с ее виртуальным, многоуровневым и непрозрачным характером создает информационную асимметрию, усложняя защиту прав потребителей. В связи с этим уровень защиты персональных данных и прав потребителей становится фактором устойчивости как цифровой, так и традиционной экономики, а в отдельных случаях – фактором национальной безопасности.

Таблица 1

Первоначальные значения для кодирования fsQCA

Страна	Защита персональных данных	Контроль качества и защита прав потребителя	Платформенная занятость	Эффекты монополизации	Саморегулирование	Прирост ARPU (outcome)
США	2	0	2	2	0	204%
Европейский союз	2	2	2	3	1	125%
Республика Корея	1	1	0	3	1	78%
Индия	2	3	0	0	2	117%
Китай	3	3	2	3	0	105%
Россия	3	2	1	2	0	136%

Источники: Составлена авторами (- и далее, если не указано иное).

Пять направлений регулирования: практики и подходы юрисдикций

Юрисдикции демонстрируют значительное разнообразие в подходах к регулированию персональных данных, отражающее политические, экономические и культурные различия стран. В дальнейшем анализе будут использованы кейсы шести юрисдикций: Европейского союза, Индии, Республики Корея, США, Китая и России. Три последние страны выбраны по причине наличия в них собственных платформ цифровой торговли, а первые три – из-за наиболее активного развития экономики платформ и соответствующего законодательства.

Представители жесткой регуляторной позиции – Китай и Россия, где акцент делается на государственном наблюдении и национальной безопасности (Afina et al., 2024). В Китае это проявляется в широких полномочиях государства по контролю над технологическими платформами и их деятельностью, что стало возможным благодаря Закону о кибербезопасности (2017), Закону о безопасности данных и защите личной информации (2021) и Положениям об алгоритмическом управлении рекомендациями для интернет-информационных служб (2022). В России же это проявляется в требованиях по локализации данных, закрепленных в Федеральном законе «О персональных данных» от 27.07.2006 N 152-ФЗ, и строгим мониторинге их соблюдения, включая введение оборотных штрафов за утечки персональных данных в соответствии с Федеральным законом от 30.11.2024 N 420-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Эти страны рассматривают контроль за данными как ключевой элемент национальной безопасности и суверенитета в цифровом пространстве, активно ограничивая влияние частных платформ.

Другие страны придерживаются усредненного подхода, при котором акцент делается на балансе между защитой прав граждан, развитием инноваций и обеспечением конкуренции на рынке. Например, это страны Евросоюза с Общим регламентом по защите данных (GDPR) (General Data Protection Regulation, 2016), который вводит ограничения на деятельность крупных платформ (Heimburg, Wiesche, 2023). При этом локализация данных не является обязательной, но устанавливаются четкие правила передачи и защиты данных.

США, в свою очередь, характеризуются фрагментированным регулированием на уровне штатов с акцентом на правах потребителей и обеспечении прозрачности. Примерами таких законов являются Закон штата Калифорния о защите прав потребителей, Закон штата Колорадо о защите прав потребителей и Закон о защите данных потребителей (Вирджиния) (California Consumer Privacy Act, Colorado Privacy Act и Consumer Data Protection Act) (Саяпин, 2024). В Индии действует Закон о защите цифровых персональных данных 2023 г. (Digital Personal Data Protection Act), имеющий экстерриториальное действие. Он распространяется на обработку персональных данных как на территории страны, так и за ее пределами, если такая обработка связана с предложением товаров или услуг владельцам данных, находящимся в Индии. Закон устанавливает обязательства для доверенных лиц в отношении данных (Data Fiduciaries), определяющих цели и средства обработки данных. Эти лица обязаны обеспечивать соблюдение прав владельцев данных, а также гарантировать, что операторы данных соблюдают аналогичные права. Реализован подход «черного списка» в отношении передачи персональных данных в отдельные юрисдикции.

Примером мягкого подхода является Южная Корея. Регулирование персональных данных здесь основано на Законе о защите личной информации (Personal Information Protection Act, 2011) (Kim, Chang, 2024). Этот закон делает акцент на получении согласия на обработку данных и публикации политики конфиденциальности, особенно при использовании данных в маркетинговых целях.

В сфере защиты прав потребителей Китай демонстрирует жесткую политику регулирования цифровых платформ, вероятно, из-за стремления к социальной несправедливости и поддержания потребительского спроса. Жесткое регулирование ограничивает манипулятивные приемы платформ и использование алгоритмов для неправомерных действий, включая ценовую дискриминацию. В Китае запрещается использование манипулятивных приемов, заставляющих пользователя делать выбор в пользу того или иного продукта/услуги (Jeong, 2023). Также в данной юрисдикции оператор цифровой платформы, осуществляющий на ней собственную торговую деятельность, обязан четко разграничивать ее от деятельности иных субъектов и маркировать продукт, избегая введения потребителей в заблуждение. При этом он несет ответственность как продавец товаров или поставщик услуг. В случаях когда оператору известно или должно быть известно о несоответствии товаров или услуг требованиям безопасности либо о нарушениях прав потребителей, но необходимые меры не приняты, оператор не-

сет солидарную ответственность (E-Commerce Law of the People's Republic of China, 2018). Схожий по жесткости подход наблюдается и в Индии.

Усредненный подход отмечается для законодательства стран или страновых объединений, где защита прав потребителей осуществляется через максимальную информационную открытость и законность деятельности продавцов. Например, в Европейском союзе цифровые платформы, обеспечивающие заключение дистанционных договоров между потребителями и продавцами, обязаны проверять законность деятельности последних. Цифровые платформы также должны обеспечивать повышенную прозрачность в отношении функционирования своих алгоритмов.

Мягкое регулирование цифровых платформ в части защиты прав потребителей встречается в юрисдикциях с ограниченным развитием цифровых платформ. При этом отмечается, что такая политика может вредить экономическому развитию ввиду постоянной угрозы получения некачественных благ потребителями (Afina et al., 2024). Пример такой юрисдикции – Южная Корея, где установлено лишь требование о прозрачности в отношении условий обслуживания и решений, принимаемых платформами. В США нет отдельных законов по защите прав пользователей платформ – в основном законодательство этой страны защищает их (пользователей) данные.

В России, несмотря на жесткое законодательство о защите прав потребителей в традиционной торговле, в отношении цифровых платформ регулирование только разрабатывается. В действующем законодательстве Российской Федерации в целом отсутствуют акты, которыми цифровые платформы регулировались бы как таковые (общее регулирование для всех типов цифровых платформ). Существующие законодательные акты не только регулируют деятельность цифровых платформ лишь фрагментарно (исходя из предмета соответствующей отрасли законодательства и узкоспециализированной отраслевой необходимости), но и оперируют абсолютно разрозненным терминологическим аппаратом¹². Регулирование платформенной

¹² На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации, принятых на федеральном уровне концепциях и модельных правовых актах СНГ существует ряд разрозненных, отличающихся по своим признакам определений, означающих одни и те же правовые явления в области цифровых платформ. Так, понятие «цифровая платформа», не лишенное изъянов, содержится в Модельном законе СНГ «О цифровой трансформации отраслей промышленности государств-участников СНГ», однако комплексно не урегулировано отечественным правом; понятие «маркетплейс» содержится в четырех нормативных и иных правовых актах, включая решение Совета ЕЭК; понятие «классифайд» содержится в пяти нормативных и иных правовых актах, включая два решения Совета ЕЭК; понятие, отвечающее задачам регулирования дистанционной торговли через «интернет-магазин», содержится в двух правовых актах, в разных значениях; понятие цифровой экосистемы содержится лишь в Концепции общего регулирования деятельности групп компаний, развивающих различные цифровые сервисы на базе одной экосистемы. Продолжение практики создания и применения правовых актов с различным пониманием этих явлений (содержащих где-то в узком, где-то в широком значении понятия, связанные с цифровыми платформами), либо поставит перед отраслью задачу обхода того или иного регулирования, либо существенно затормозит развитие отдельных, наиболее развитых сегодня элементов, например, маркетплейсов. Дальнейшее регулирование деятельности цифровых платформ должно строиться на кодификации, т.е. на создании единого глоссария (перечня терминов и определений), единых принципов правового регулирования деятельности цифровых платформ, отвечающих широкой рамке дальнейшего регулирования, и создании единого комплексного представления о цифровых платформах, их типах и видах с перспективой их дальнейшего развития, опираясь на опыт России и зарубежных стран.

торговли услугами осуществляется не через определение цифровой платформы, а через добавление квалифицирующего признака к стандартному субъекту отношений (осуществление деятельности через Интернет либо дистанционный характер сделок). Несмотря на то, что сегодня меры регулирования имеют разрозненный характер, их можно назвать скорее умеренными.

Следующее направление регулирования – вопрос о платформенных занятых. Жесткий подход к регулированию платформенной занятости заключается в ее приравнивании к традиционным трудовым отношениям, где платформа выступает работодателем со всеми вытекающими обязательствами – например, в Канаде¹³ (Labour Statutes Amendment Act, 2023) – данная юрисдикция не рассматривается в дальнейшем анализе.

Усредненная позиция наблюдается в Европейском союзе, Китае и США. В КНР работники платформы не рассматриваются как наемные работники (Guiding Opinions on Safeguarding the Labour Rights and Interests of Workers in New Forms of Employment, 2021), а в Европейском союзе устанавливается опровержимая презумпция трудовых отношений, если цифровая платформа контролирует выполнение работы. Бремя доказательства отсутствия трудовых отношений возлагается на саму платформу (Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work, 2024). В 2023 г. Министерством труда США издано правило, уточняющее критерии классификации работников по Закону о справедливых трудовых стандартах (FLSA) (US Department of Labor, 2024¹⁴). Данное правило, не затрагивая действия иных федеральных, штатных или локальных нормативных актов, устанавливает, что лицо, чья деятельность экономически зависима от другого лица, признается работником, а не независимым подрядчиком (Employee or Independent Contractor Classification Under the Fair Labor Standards Act, 2024). При этом квалификация строится на оценке совокупности обстоятельств, а не отдельных факторов (O'Brien, 2024).

Мягкое регулирование платформенной занятости стимулирует ее развитие, делая особенно привлекательной для социально уязвимых групп, посредством применения минимальных стандартов и руководящих принципов. В России Федеральный закон от 27.11.2018 N 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» является одним из немногих законодательных актов, охватывающих практически все виды цифровых платформ, включая маркетплейсы, классифайды и интернет-операторов работ и услуг. Статья 3 данного Закона определяет операторов электронных площадок как организации и индивидуальных предпринимателей, предоставляющих через Интернет технические, организационные, информационные и другие возможности с применением ИТ-систем для установления контактов

¹³ Юрисдикция в дальнейшем анализе не рассматривается, являясь частным случаем жесткого регулирования.

¹⁴ URL: <https://www.dol.gov/agencies/whd/flsa/misclassification/rulemaking/faqs> (дата обращения: 05.02.2025).

и заключения сделок между продавцами (исполнителями) и покупателями (заказчиками) товаров, работ, услуг и имущественных прав. Тем не менее обязательной регистрации для оказания услуг платформе не предусматривается, так что мера может быть названа мягкой.

Следующее направление – противодействие развитию монопольных эффектов от действия платформ. Опыт показывает, что формирование новых конкурентных рынков может приводить к монополизации, что, например, наблюдается в феномене уберизации¹⁵, актуальном и для России (Люттов, Войтковская, 2020).

В целом страны применяют разнообразные подходы, позволяющие поддерживать справедливую конкуренцию. Жесткое регулирование устанавливает конкретные правила, запрещающие или предписывающие определенное поведение платформ (приоритизация собственных продуктов, злоупотребление доминирующим положением и навязывание способов оплаты). Эти нормы в наиболее жестком варианте встречаются в законодательстве Европейского союза, Южной Кореи, Китая (Podszun, 2023; Ma, 2024; Li, 2024; Шелепов, Колмар, 2024).

Умеренная позиция заключается в поиске баланса между чрезмерным и недостаточным регулированием, что характерно для США (Ларионова, Доронин, 2024). Специализированное антимонопольное законодательство для цифровой сферы отсутствует, но в разработке находятся четыре законопроекта для *ex ante* регулирования цифровых рынков (Unver, 2024), налагающие запрет на преференциальное отношение платформ к собственным продуктам и услугам, а также на дискриминацию бизнес-пользователей.

В России антимонопольное регулирование представлено пятым антимонопольным пакетом, о котором было упомянуто ранее. Пятый пакет вводит более четкие критерии для определения доминирующего положения цифровых платформ, учитывая их специфику (сетевые эффекты, контроль над данными, барьеры для входа). Это позволяет антимонопольным органам эффективно идентифицировать компании, злоупотребляющие своим положением на рынке – до принятия этого пакета доказать доминирование цифровой платформы было затруднительно, потому что традиционные критерии не являлись подходящими. На сегодняшний момент регулирование в этом отношении можно назвать скорее усредненным.

Наконец, пятый аспект – саморегулирование. Являясь проявлением общественного договора, саморегулирование предполагает делегирование государством функций контроля профессиональным сообществам при условии стабильного информационного обмена, предоставляя экономическим агентам определенную свободу в установлении ориентиров и ограничений. Жесткий уровень саморегулирования может наблюдаться в том случае, ког-

¹⁵ Термин «уберизация» (от английского «uberisation») описывает экономический и социальный процесс, при котором бизнес-модель, основанная на использовании цифровой платформы для связи поставщиков услуг и потребителей напрямую, становится доминирующей или оказывает значительное влияние на определенную индустрию или сферу деятельности. Этот термин возник благодаря компании Uber, которая первой масштабно применила данную модель в сфере услуг такси.

да в юрисдикции действуют саморегулируемые организации с очень узкой границей входа, отсекая маленькие и незрелые организации, а также с довольно жесткими правилами и ограничениями для участников. Усредненные и мягкие варианты предполагают как обязательность соблюдения требований, так и широту толкования, а также гибкость и динамичность.

Сочетание само- и государственного регулирования возможно при достаточной правовой зрелости общества, предполагающей выбор решений и ответственность за их последствия. При этом экономические агенты должны функционировать как резиденты в национальной юрисдикции. Усредненная позиция по данному вопросу наблюдается, например, в законодательстве Индии, где саморегулирование закреплено как диспозитивная норма, в рамках которой на платформы накладывается обязательство соблюдать правила фильтрации контента и применять саморегулирование (Das, Sharma, 2024).

Мягкая позиция, характерная для Европейского союза, заключается в предоставлении ассоциациям права разрабатывать кодексы поведения, направленные на уточнение применения Общего регламента по защите данных (GDPR), например, в отношении обработки персональных данных. Формирование этих кодексов является начальным этапом, не устанавливающим обязательств и мер ответственности, но движение к саморегулированию представляется важным для оптимального сочетания управленческих интересов государства и экономических интересов бизнеса. Также организация саморегулирования цифровых платформ существует в Южной Корее (Kim, Chang, 2023). В России по этому вопросу специальных норм не введено.

На основании вышеизложенного систематизируем практики регулирования. Жесткое регулирование, характеризующееся значительным объемом нормативных актов и строгими мерами, исторически сложилось в направлениях, не связанных с цифровыми инновациями.

Умеренное регулирование, напротив, характерно для законодательных систем стран, где: либо не сформировались национальные игроки и доминируют глобальные платформы, либо нормы регулируют процессы перехода от традиционной торговли к цифровой, а также защиту прав потребителей в цифровой среде. Примером такого подхода является законодательство Европейского союза, где акцент в защите прав потребителей делается на обеспечении максимальной информационной открытости для потребительского выбора, легитимности деятельности продавцов и прозрачности работы алгоритмов цифровых платформ. Даже в отношении новых рисков, связанных с контентом, ЕС придерживается превентивных мер, включая требования к модерации и обязательства предпринимать действия против пользователей, систематически загружающих незаконный контент, а также сообщать об угрозах жизни и безопасности.

Мягкое регулирование или наличие отдельных норм мягкого регулирования наблюдается в сферах, связанных с инновационными эффектами платформ, их посредническим характером – например, в сфере саморегулирования.

Экономические эффекты регулирования и недостижение баланса: качественная сравнительная оценка (QCA)

Для последующего анализа предлагается остановиться на странах, где уже действуют различные нормы, касающиеся платформенной экономики, т.е. спроектированные именно в этом отношении: США, Китай, Европейский союз, Южная Корея, Индия и Российская Федерация.

Основная эмпирическая гипотеза работы состоит в том, что в настоящий момент регуляторный баланс в различных юрисдикциях не достигнут. При этом баланс может быть концептуализирован как эффективность развития платформенной экономики, а операционализирован через уже упомянутый ранее показатель ARPU. Операционализация правового показателя (баланс регулирования) через экономическую оценку подчеркивает основную идею работы: чем более сбалансировано регулирование, тем более эффективно развивается платформенная экономика. Соответственно, дисбаланс в регулировании – ситуация, обратная данному определению.

Для проверки настоящей гипотезы оптимальным методом представляется качественный сравнительный анализ (QCA) с использованием алгоритма fuzzy-set. Актуальность метода QCA для межстранового сравнения с целью выявления отсутствия регуляторного баланса заключается в его способности работать со сложными, многофакторными системами, какими являются регуляторные среды разных стран. QCA концентрируется на конфигурациях условий, а не на отдельных переменных, что позволяет анализировать, как различные сочетания факторов влияют на достижение или недостижение баланса (Ragin, 2008). QCA помогает выявить различные комбинации, которые приводят к наблюдаемым результатам, включая те, которые неизменно препятствуют достижению баланса (Мелешкина, 2015). Это особенно важно при изучении регуляторных режимов, где эффект одного фактора может быть опосредован или усилен другими.

Обратимся к первоначальной таблице сравнения стран (см. табл. 1), где каждая из цифр по направлениям регулирования обозначает жесткость подхода в юрисдикции от 0 до 3, где 0 – специальная норма не установлена, 1 – норма мягкая, 2 – норма умеренная, 3 – норма жесткая. Описание норм в каждой из юрисдикций приведено выше. При этом результатом (outcome) является прирост ARPU (2029 к 2019 гг.), т.е. то, насколько вырастет платформенная экономика в каждой юрисдикции при прочих равных условиях (в уже существующих регуляторных нормах) с начала третьего этапа регулирования. Именно поэтому используется приростный показатель – это позволяет учесть стартовые различия в уровнях развития как регулирования, так и экономической эффективности платформ между разными юрисдикциями, а также позволяет сфокусироваться на изменениях, которые прогнозируются в рамках уже сложившейся регуляторной среды. В том числе это позволит оценить, как именно текущие нормы способствуют или препятствуют росту платформенной экономики.

Для возможности работы с outcome переменная закодирована как непрерывное значение от 0 до 1 для каждого из случаев с соблюдением истинного отношения значений друг к другу. При этом сочетании факторов получается следующая таблица истинности¹⁶. Для калибровки каждой из переменных использовались пороги переключения 0, 1, 2 для мягкого, жесткого и усредненного регулирования. Заданный порог инклюзивности – 0,5. Кодировка удовлетворяет правилам fuzzy-set.

Таблица 2

Сочетания вариантов регулирования и исхода

Количество сочетаний	pers_data	quality_control ¹⁷	platform_work	monopoly	self_regulation	OUT ¹	Incl ²	PRI ³
15	1	0	1	1	0	1	0,9	0,8
31	1	1	1	1	0	1	0,7	0
20	1	1	0	0	1	1	0,5	0

Примечания: ¹ Параметр показывает, наблюдается ли исход, т.е. достигается ли сравнительно более высокая доходность, чем в сочетании иных параметров (не указанных в таблице).

² Параметр показывает, насколько комбинация условий является достаточным условием для наступления исхода.

³ Параметр показывает, насколько последовательно данная комбинация условий связана с исходом, учитывая все случаи исхода.

Значения первой строки Таблицы 2 подчеркивают, что одновременное наличие норм в отношении защиты персональных данных и борьбы с монополизацией при стремлении к усредненному регулированию платформенной занятости (максимальное заданное значение – 2, поэтому о жестком регулировании говорить некорректно) с наибольшей вероятностью ведет к достижению эффективности платформенной экономики. Это объясняется наибольшим порогом инклюзивности – в 90% случаев эта комбинация является достаточным условием для достижения результата, в нашем случае – наибольшего среднего значения расходов на одного покупателя платформ.

На основании данной таблицы истинности минимизируем варианты возможных сочетаний и рассчитаем основные метрики, показывающие необходимость, достаточность и эффективность сочетания регуляторных мер с целью достижения сбалансированного экономического развития платформ¹⁸ (см. табл. 3).

¹⁶ Таблица истинности в QCA показывает все возможные комбинации значений причинных условий (causal conditions) и их связь с исходом (outcome).

¹⁷ Названия переменных, соответствующие направлению регулирования в Таблице 1.

¹⁸ Представленная формула минимизации M1 представляет собой комбинацию трех путей (конъюнктов), которые, согласно анализу QCA, являются достаточными условиями для наступления исхода, обозначенного как digital_economy_potential. Каждый путь состоит из комбинации наличия и отсутствия (обозначенной знаком ~) условий pers_data, quality_control, platform_work, monopoly_calib и self_regulation.

Таблица 3

Результаты минимизации

Сочетание	incl	PRI	covS ¹	covU ²
platform_work_calib*monopoly_calib*pers_data_calib*~self_regulation_calib	0,8	0,5	0,8	0,7
quality_control_calib*~platform_work_calib*~monopoly_calib*pers_data_calib*self_regulation_calib	0,5	0	0,19	0,13
M1 ³	0,7	0,4	0,9	

Примечания: ¹ Параметр показывает, какая доля случаев, в которых наблюдается результат, может быть объяснена данной конфигурацией условий.

² Параметр показывает случаи с наблюдаемым результатом, который объясняется исключительно данной конфигурацией условий.

³ Параметр показывает общую «полноту» модели, т.е. то, насколько хорошо она объясняет вариацию результатов в данных.

Первый исход является наиболее благоприятной комбинацией согласно параметрам консистенции (incl) и снижения несоответствия (PRI). Для этого сочетания характерны одновременно жесткое регулирование защиты персональных данных и монопольных эффектов при умеренном регулировании платформенной занятости. При этом не предусмотрена регуляция контроля качества и учитывается то, что саморегулирование может быть реализовано в самом мягком сценарии или не быть закреплено вовсе. Одновременно предполагается умеренный подход к платформенной занятости, т.е. наличие специальной меры.

Значение консистенции 0,8 говорит о том, что эта конфигурация, хотя и достаточно согласована с успешным развитием цифровой экономики, в 20% случаев все же не предсказывает его. Значение параметра снижения несоответствия 0,5 показывает, что эта конфигурация вносит умеренный уникальный вклад в объяснение результата.

Второй исход обладает более низким качеством и указывает на то, что единовременное присутствие жестких мер контроля качества и защиты персональных данных даже в условиях умеренной саморегуляции – менее перспективный сценарий.

В соответствии с ранее сделанными выводами относительно таблицы истинности видно, что жесткие меры защиты персональных данных и анти-монопольные меры при наличии умеренных специальных мер по платформенной занятости являются наиболее благоприятной комбинацией. При этом отсутствуют жесткие меры по регуляции контроля качества, что может быть следствием низкой необходимости таких мер при общей регуляторной сбалансированности. Этот вывод также косвенно свидетельствует о том, что наличие специальных мер, учитывающих цифровой характер экономической деятельности, нивелирует необходимость введения мер, не учитывающих такового.

Тем не менее балансом в регуляторном смысле этот подход называть было бы не вполне верно, поскольку результаты выявили два различных пути достижения высокого потенциала цифровой экономики. Несмотря

на то, что результаты модели значимы в обоих случаях, комбинации являются противоположными друг другу. Это может указывать как на отсутствие единого сбалансированного регуляторного режима, так и на неоптимальность норм в рамках одной юрисдикции. Если бы существовала сбалансированная модель регулирования, то анализ показал бы ее в виде единственного пути или набора похожих путей, которые учитывали бы все взаимосвязи между различными сферами регулирования.

Этот вывод свидетельствует о том, что нынешнее состояние регулирования может являться ограниченно сбалансированным, поскольку законодатель реагирует на отраслевой прецедент, как показывает этапность регулирования, при этом не создает общей, единой рамки, которая определяла бы правила игры для цифровых платформ в ряде ключевых опорных положений.

Выводы

В настоящей работе были продемонстрированы темпы развития платформенной экономики и концептуализированы подходы к регулированию на основе анализа зарубежного и российского опыта. Проведенный качественный сравнительный анализ регуляторных норм в США, Европейском союзе, Республике Корея, Индии, Китае и России показал, что сбалансированное регулирование рынка цифровых платформ еще предстоит выработать.

Эмпирическая проверка гипотезы методом QCA выявила два противоположных пути в развитии цифровой экономики, что свидетельствует об отсутствии сбалансированного регуляторного режима. Первый путь – жесткое регулирование защиты персональных данных и антимонопольное регулирование при умеренном регулировании платформенной занятости. Второй путь – жесткое регулирование контроля качества и защиты персональных данных при умеренном саморегулировании цифровых платформ. Данные результаты подчеркивают ограниченную эффективность нынешней регуляторной системы, а также свидетельствуют о недостаточном учете взаимосвязанности различных сфер регулирования как в общем правовом поле, так и в рамках одной юрисдикции.

Хотя точная оценка экономического эффекта от существующего регулирования требует дополнительных исследований, сопоставление правовых норм и регуляторных практик (включая перспективные инициативы) различных стран с наблюдаемыми экономическими последствиями представляется важным методологическим шагом на пути к выработке сбалансированной регуляторной стратегии.

Формирование сбалансированной регуляторной среды, оптимальной как для государства, так и потребителей, представляется сложной задачей, требующей тщательной проработки и поиска равновесия между государственным регулированием и саморегулированием цифровых платформ. По мнению авторов, учитывая масштабы развития платформенной экономики и ее повсеместное проникновение в различные отрасли, реализация такого подхода возможна лишь посредством принятия рамочного (базового) закона. При этом сохранение отраслевого регулирования также при-

знается необходимым, но как вторичный механизм, дополняющий базовый рамочный закон. Для достижения регуляторного баланса необходим переход от реактивного к проактивному законодательству, основанному на принципах фундаментальной целостности, но с демонстрацией гибкости и адаптивности.

Создание единой регуляторной рамки для цифровых платформ является необходимым условием эффективного функционирования цифровой экономики. Отсутствие унифицированных определений ключевых понятий («цифровая платформа», «владелец платформы», «пользователь платформы» и др.) в текущем регулировании цифровых платформ создает предпосылки для коллизионного правоприменения и затрудняет его единообразное толкование. Принятие рамочного закона с детальным глоссарием позволит: во-первых, снизить вероятность ухода от регулирования посредством изменения формы деятельности; во-вторых, унификация правовых норм обеспечит антиколлизионное регулирование, устраняя противоречия между различными отраслевыми законами (например, между нормами о защите персональных данных и антимонопольным законодательством); в-третьих, четкая правовая определенность, выходящая за рамки узкого определения платформ как посредников и учитывающая их роль в сборе, обработке и анализе данных, способствует повышению прозрачности деятельности платформ и стимулирует обмен информацией между участниками рынка и регулятором.

Рассмотрение платформ в качестве инфраструктуры для цифровой экономики, а не только в качестве посредников, позволяет более адекватно учитывать их влияние на рыночные процессы. Наконец, единая рамка позволит обеспечить защиту экономических и социальных эффектов цифровых платформ, предотвращая избыточное регулирование, препятствующее инновациям и развитию. При этом важно, чтобы регуляторные меры были соразмерны и не создавали неоправданных барьеров для входа на рынок или развития существующих платформ.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ларионова М.В., Доронин П.А. Проблемы регулирования цифровых платформ: трудности и возможности международного сотрудничества // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19, № 2. С. 70–92. DOI:10.17323/1996-7845-2024-02-04
2. Ларионова М.В., Шелепов А.В. Индия. Формирование регулирования технологических компаний для роста цифровой экономики // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19, № 2. С. 127–144. DOI:10.17323/1996-7845-2024-02-07

3. Лютов Н.Л., Войтковская И.В. Водители такси, выполняющие работу через онлайн-платформы: каковы правовые последствия «уберизации» труда? // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 115, № 6. С. 149–159. DOI:10.17803/1994-1471.2020.115.6.149-159
4. НИУ ВШЭ. Цифровая трансформация: эффекты и риски в новых условиях. М.: ИСИЭЗ ВШЭ, 2024. URL: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/943961082.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).
5. Саяпин С.П. О защите персональных данных потребителей товаров и услуг на цифровых платформах в США // Международный научно-исследовательский журнал. 2024. Т. 141, № 3. DOI:10.23670/IRJ.2024.141.74
6. Шелепов А.В., Колмар О.И. Регулирование цифровых платформ в России // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19, № 2. С. 110–126. DOI: 10.17323/1996-7845-2024-02-06
7. Acs Z.J., Autio E., Szerb L. National systems of entrepreneurship: Measurement issues and policy implications // Research Policy. 2014. Vol. 43, no. 3. P. 476–494. DOI:10.1016/j.respol.2013.08.016
8. Afina Y., Buscher M., Krasodonski A., Rowe J., Sun N., Wilkinson R. Towards a global approach to digital platform regulation: Preserving openness amid the push for internet sovereignty. (Research Paper). London, Royal Institute of International Affairs. 2024. DOI:10.55317/9781784135935
9. Axelrod R. The evolution of cooperation. Basic Books, New York. 1984.
10. Bourreau M., Kraemer J. Interoperability in digital markets: boon or bane for market contestability? // SSRN Electronic Journal. 2022. DOI:10.2139/ssrn.4172255
11. Brynjolfsson E., McAfee A. The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies. W.W. Norton, Company. 2014.
12. Buchanan J.M., Yoon Y.J. Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons // The Journal of Law & Economics. 2000. Vol. 43, no. 1. P. 1–14. DOI:10.1086/467445
13. Chen B., Liu Y. Promotion and Advancement of Data Security Governance in China // Electronics. 2024. Vol. 13, no. 10. P. 1905. DOI:10.3390/electronics13101905
14. Coase R.H. The problem of social cost // Journal of Law and Economics. 1960. Vol. 3. P. 1–44.
15. Das S., Sharma D. An empirical study on conundrum of regulating Over-The-Top (OTT) platforms in India // Educational Administration: Theory and Practice. 2024. Vol. 30, no. 4. P. 8617–8626. DOI:10.53555/kuey.v30i4.2794
16. Deryugina E., Leonidov A., Ponomarenko A., Radionov S., Vasilyeva E. Network structure of the economy and the propagation of monetary shocks // The Bank of Russia Working Paper Series. 2024. DOI:10.13140/RG.2.2.31908.28807
17. Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work. 2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402831 (дата обращения: 05.02.2025).

18. E-Commerce Law of the People's Republic of China. 2018. URL: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2018-08/31/c_697283.htm (дата обращения: 05.02.2025).
19. Fair Work Act No. 28. 2009. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2009A00028/latest/text> (дата обращения: 05.02.2025).
20. Goldfarb A., Tucker C. Digital economics // *Journal of Economic Literature*. 2019. Vol. 57, no. 1. P. 3–43. DOI:10.1257/jel.20171452
21. Guiding Opinions on Safeguarding Labour Security Rights and Interests under New Forms of Employment. 2021. URL: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/23/content_5626761.htm (дата обращения: 05.02.2025).
22. Heimburg V., Wiesche M. Digital platform regulation: opportunities for information systems research // *Internet Research*. 2023. Vol. 33, no. 7. P. 72–85. DOI:10.1108/INTR-05-2022-0321
23. HFW. Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024. Holman Fenwick Willan LLP. 2024. URL: <https://www.hfw.com/app/uploads/2024/06/006101-HFW-Digital-Markets-Competition-and-Consumers-Act-2024-1.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).
24. Huang Y. The platform economy in China: Innovation and regulation // In ANU Press eBooks. 2022. P. 73–87. DOI:10.22459/ctnpsd.2022.04
25. Plan D., Robledo M., Faragasso M., D'Alessandro C. Privacy and Data Protection Compliance Will Become More Fragmented in 2024 // Cleary Gottlieb Steen, Hamilton LLP. 2024. P. 92–98. URL: <https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/bod-2024/selected-issues-for-boards-of-directors-2024.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).
26. ILO. Expansion of the gig economy in India and opportunities for Employers and Business Members Organizations. Geneva, International Labour Office. 2024.
27. International Trade Administration. European Region Retail eCommerce Forecast. 2024. URL: <https://www.trade.gov/european-retail-ecommerce> (дата обращения: 05.02.2025).
28. Jeong Y. Enhancing Policy and Regulatory Approaches to Strengthen Digital, Platform, and Data Economies // ADB Sustainable Development Working Papers Series. 2023. No. 91. December. DOI:10.22617/WPS230602-2
29. Kenney M., Zysman J. The Rise of the Platform Economy // *Issues in Science and Technology*. 2016. Vol. 32, no. 3. P. 61–69.
30. Kim&Chang. Updates on Self-Rating Framework for Online Video Products and Trends in Online Platform Self-Regulation. 2023. URL: https://www.kimchang.com/en/insights/detail.kc?sch_section=4,idx=26398 (дата обращения: 05.02.2025).
31. Labour Statutes Amendment Act, BILL 48 – 2023. 4th Session, 42nd Parliament. 2023. URL: <https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/bills/billsprevious/4th42nd:gov48-1> (дата обращения: 05.02.2025).

32. Lafuente E., Ács Z.J., Szerb L. Analysis of the digital platform economy around the world: A network DEA model for identifying policy priorities // *Journal of Small Business Management*. 2024. Vol. 62, no. 2. P. 847–891. DOI:10.1080/00472778.2022.2100895
33. Lei X., Baghaie S., Mohammad Sajadi S. The digital economy: Challenges and opportunities in the new era of technology and electronic communications // *Ain Shams Engineering Journal*. 2024. Vol. 15, no. 2. DOI:10.1016/j.asej.2023.102411
34. Li R. Antitrust Regulation of Self-Preferential Behavior of Digital Platform Operators in China // *SHS Web of Conferences*. 2024. No. 190. P. 1–7. DOI:10.1051/shsconf/202419003031
35. Ma A. Convergent antitrust regulation of the digital economy in China, the European Union and the United States: mirror of an intensifying geopolitical competition // *ARPE*. 2024. Vol. 3, art. no. 9. DOI:10.1007/s44216-024-00027-3
36. Mamonov S. Digital Platform Strategy – A Systematic Critical Review // *Proceedings of the 56th Hawaii International Conference on System Sciences*. 2023. Vol. 2023, January. P. 4781–4790. URL: <https://hdl.handle.net/10125/103215> (дата обращения: 05.02.2025).
37. Munoz F., Holsapple C.W., Sasidharan S. E-commerce // In: Nof, S.Y. (eds) *Springer Handbook of Automation*. Springer Handbooks. Springer, Cham. 2023. P. 1411–1430. DOI:10.1007/978-3-030-96729-1_67
38. OECD. *The Digital Transformation of SMEs*. OECD Publishing, Paris. 2021. DOI:10.1787/bdb9256a-en
39. Pigou A.C. *The economics of welfare*. Macmillan. 1920.
40. O'Brien J. The Back-and-Forth Battle of Defining Independent Contractors // *Missouri Law Review*. 2024. Vol. 89.
41. Podszun R. From Competition Law to Platform Regulation – Regulatory Choices for the Digital Markets Act // *Economics*. 2023. Vol. 17, no. 1. Art. no. 2022-0037. DOI:10.1515/econ-2022-0037
42. Tombal T. Ensuring contestability and fairness in digital markets through regulation: a comparative analysis of the EU, UK and US approaches // *European Competition Journal*. 2022. Vol. 18, no. 3. P. 468–500. DOI:10.1080/17441056.2022.2034331
43. UNCTAD. *Digital Economy Report 2019. Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*. New York, United Nations. 2019.
44. Unver M.B. Regulation of the Digital Markets in the UK, US and the EU: Context, Criteria, Containment, and Beyond. In: K. Tyagi, A. K. Sanders, C. Cauffman (Eds.). *Digital Platforms, Competition Law, and Regulation: Comparative Perspectives*. Oxford, Hart Publishing. 2024. P. 177–202. DOI:10.5040/9781509969418.ch-010

45. Vallas S., Schor J. B. What do platforms do? Understanding the gig economy // *Annual Review of Sociology*. 2020. No. 46. P. 273–294. DOI:10.1146/annurev-soc-121919-054857
46. Wang R. Challenges and countermeasures for the protection of online consumer rights in the digital economy // *Advances in Economics Management and Political Sciences*. 2023. Vol. 55, no. 1. P. 102–106. DOI:10.54254/2754-1169/55/20230969

REFERENCES

1. Larionova, M.V., and Doronin, P.A. (2024) 'Problems of regulating digital platforms: difficulties and opportunities for international cooperation', *Vestnik Mezhdunarodnykh Organizatsij*, 19(2), pp. 70–92. DOI:10.17323/1996-7845-2024-02-04
2. Larionova, M.V., and Shelepov, A.V. (2024) 'India. Formation of regulation of technology companies for the growth of the digital economy', *Vestnik Mezhdunarodnykh Organizatsij*, 19(2), pp. 127–144. DOI:10.17323/1996-7845-2024-02-07
3. Lyutov, N.L., and Voitkovskaya, I.V. (2020) 'Taxi drivers working through online platforms: what are the legal consequences of the «uberization» of labor?', *Aktualnyje Problemy Russkogo Prava*, 6(115), pp. 149–159. (In Russian). DOI:10.17803/1994-1471.2020.115.6.149-159
4. HSE University (2024) *Digital transformation: Effects and risks in the new conditions*. Moscow: HSE ISSEK. (In Russian). Available at: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/943961082.pdf> (accessed 08 February 2025).
5. Sayapin, S.P. (2024) 'On the protection of personal data of consumers of goods and services on digital platforms in the USA', *Mezhdunarodnyj Nauchno-Issledovatel'skij Zhurnal*, 3(141). (In Russian) DOI:10.23670/IRJ.2024.141.74
6. Shelepov, A.V., and Kolmar, O.I. (2024) 'Regulation of digital platforms in Russia', *Vestnik Mezhdunarodnykh Organizatsij*, 19(2), pp. 110–126. (In Russian) DOI:10.17323/1996-7845-2024-02-06
7. Acs, Z.J., Autio, E., and Szerb, L. (2014) 'National systems of entrepreneurship: Measurement issues and policy implications', *Research Policy*, 43(3), pp. 476–494. DOI: 10.1016/j.respol.2013.08.016
8. Afina, Y., Buscher, M., Krasodonski, A., Rowe, J., Sun, N., and Wilkinson, R. (2024) *Towards a global approach to digital platform regulation: Preserving openness amid the push for internet sovereignty*. (Research Paper). London: Royal Institute of International Affairs. DOI:10.55317/9781784135935
9. Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.

10. Bourreau, M., and Kraemer, J. (2022) 'Interoperability in digital markets: boon or bane for market contestability?', *SSRN Electronic Journal*. DOI:10.2139/ssrn.4172255
11. Brynjolfsson, E. and McAfee, A. (2014) *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. W.W. Norton, Company.
12. Buchanan, J.M., and Yoon, Y.J. (2000) 'Symmetric tragedies: commons and anticommons', *The Journal of Law & Economics*, 43(1), pp. 1–14. DOI:10.1086/467445
13. Chen, B., and Liu, Y. (2024) 'Promotion and advancement of data security governance in China', *Electronics*, 13(10), p. 1905. DOI:10.3390/electronics13101905
14. Coase, R.H. (1960) 'The problem of social cost', *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1–44.
15. Das, S., and Sharma, D. (2024) 'An empirical study on conundrum of regulating Over-The-Top (OTT) platforms in India', *Educational Administration: Theory and Practice*, 30(4), pp. 8617–8626. DOI:10.53555/kuey.v30i4.2794
16. Deryugina, E., Leonidov, A., Ponomarenko, A., Radionov, S., and Vasilyeva, E. (2024) 'Network structure of the economy and the propagation of monetary shocks', *The Bank of Russia Working Paper Series*. DOI:10.13140/RG.2.2.31908.28807
17. Goldfarb, A., and Tucker, C. (2019) 'Digital economics', *Journal of Economic Literature*, 57(1), pp. 3–43. DOI:10.1257/jel.20171452
18. Heimburg, V. and Wiesche, M. (2023) 'Digital platform regulation: opportunities for information systems research', *Internet Research*, 33(7), pp. 72–85. DOI:10.1108/INTR-05-2022-0321
19. HFW (2024) *Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024*. Holman Fenwick Willan LLP. Available at: <https://www.hfw.com/app/uploads/2024/06/006101-HFW-Digital-Markets-Competition-and-Consumers-Act-2024-1.pdf> (accessed 08 February 2025).
20. Huang, Y. (2022) *The platform economy in China: Innovation and regulation*. ANU Press eBooks, pp. 73–87. DOI:10.22459/ctnpsd.2022.04
21. Ilan, D., Robledo, M., Faragasso, M., and D'Alessandro, C. (2024) *Privacy and data protection compliance will become more fragmented in 2024*. Cleary Gottlieb Steen. Hamilton LLP, pp. 92–98. Available at: <https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/bod-2024/selected-issues-for-boards-of-directors-2024.pdf> (accessed 08 February 2025).
22. ILO (2024) *Expansion of the gig economy in India and opportunities for Employers and Business Members Organizations*. Geneva: International Labour Office.
23. International Trade Administration (2024) *European Region Retail eCommerce Forecast*. Available at: <https://www.trade.gov/european-retail-ecommerce> (accessed 08 February 2025).

24. Jeong, Y. (2023) 'Enhancing policy and regulatory approaches to strengthen digital, platform, and data economies', *ADB Sustainable Development Working Papers Series*, 91, December. DOI:10.22617/WPS230602-2
25. Kenney, M., and Zysman, J. (2016) 'The rise of the platform economy', *Issues in Science and Technology*, 32(3), pp. 61–69.
26. Kim&Chang (2023) *Updates on self-rating framework for online video products and trends in online platform self-regulation*. Available at: https://www.kimchang.com/en/insights/detail.kc?sch_section=4,idx=26398 (accessed 08 February 2025).
27. Lafuente, E., Ács, Z.J., and Szerb, L. (2024) 'Analysis of the digital platform economy around the world: A network DEA model for identifying policy priorities', *Journal of Small Business Management*, 62(2), pp. 847–891. DOI:10.1080/00472778.2022.2100895
28. Lei, X., Baghaie, S., and Mohammad Sajadi, S. (2024) 'The digital economy: Challenges and opportunities in the new era of technology and electronic communications', *Ain Shams Engineering Journal*, 15(2). DOI:10.1016/j.asej.2023.102411
29. Li, R. (2024) 'Antitrust regulation of self-preferential behavior of digital platform operators in China', *SHS Web of Conferences*, 190, pp. 1–7. DOI:10.1051/shsconf/202419003031
30. Ma, A. (2024) 'Convergent antitrust regulation of the digital economy in China, the European Union and the United States: mirror of an intensifying geopolitical competition', *ARPE*, 3, art. no. 9. DOI:10.1007/s44216-024-00027-3
31. Mamonov, S. (2023) 'Digital platform strategy – a systematic critical review', *Proceedings of the 56th Hawaii International Conference on System Science*, 2023-January, pp. 4781–4790. Available at: <https://hdl.handle.net/10125/103215> (accessed 08 February 2025).
32. Munoz, F., Holsapple, C.W., and Sasidharan, S. (2023) 'E-commerce', in: S.Y. Nof (ed.) *Springer Handbook of Automation*. Springer Handbooks. Springer, Cham, pp. 1411–1430. DOI:10.1007/978-3-030-96729-1_67
33. OECD (2021) *The digital transformation of SMEs*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/bdb9256a-en
34. Pigou, A.C. (1920) *The economics of welfare*. Macmillan.
35. O'Brien, J. (2024) 'The back-and-forth battle of defining independent contractors', *Missouri Law Review*, 89.
36. Podszun, R. (2023) 'From competition law to platform regulation – regulatory choices for the digital markets act', *Economics*, 17(1), art. no. 2022-0037. DOI:10.1515/econ-2022-0037
37. Tombal, T. (2022) 'Ensuring contestability and fairness in digital markets through regulation: a comparative analysis of the EU, UK and US approaches', *European Competition Journal*, 18(3), pp. 468–500. DOI:10.1080/17441056.2022.2034331

38. UNCTAD (2019) *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*. New York: United Nations.
39. Unver, M.B. (2024) 'Regulation of the digital markets in the UK, US and the EU: context, criteria, containment, and beyond', in: K. Tyagi, A.K. Sanders, C. Cauffman (Eds.) *Digital platforms, competition law, and regulation: Comparative perspectives*. Oxford: Hart Publishing, pp. 177–202. DOI:10.5040/9781509969418.ch-010
40. Vallas, S., and Schor, J.B. (2020) 'What do platforms do? Understanding the gig economy', *Annual Review of Sociology*, 46, pp. 273–294. DOI:10.1146/annurev-soc-121919-054857
41. Wang, R. (2023) 'Challenges and countermeasures for the protection of online consumer rights in the digital economy', *Advances in Economics Management and Political Sciences*, 55(1), pp. 102–106. DOI:10.54254/2754-1169/55/20230969

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work (2024) Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402831 (accessed 08 February 2025).
2. E-Commerce Law of the People's Republic of China (2018) Available at: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2018-08/31/c_697283.htm (accessed 08 February 2025).
3. Fair Work Act No. 28 (2009) Available at: <https://www.legislation.gov.au/C2009A00028/latest/text> (accessed 08 February 2025).
4. Guiding Opinions on Safeguarding Labour Security Rights and Interests under New Forms of Employment (2021) Available at: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/23/content_5626761.htm (accessed 08 February 2025).
5. Labour Statutes Amendment Act (2023) BILL 48 – 2023. 4th Session, 42nd Parliament. Available at: <https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/bills/billsprevious/4th42nd:gov48-1> (accessed 08 February 2025).

Статья поступила в редакцию 15.01.2025;
одобрена после рецензирования 28.01.2025;
принята к публикации 11.03.2025.

Научная статья

УДК: 336.1, 336.5

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-38-63

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

**Климанов Владимир Викторович¹,
Тимушев Евгений Николаевич²**

¹ Доктор экономических наук, руководитель Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82–84, корп. 9; директор Института реформирования общественных финансов; 125009, г. Москва, Большой Кисловский переулок, д. 1, стр. 2; klimanov@ranepa.ru; ORCID:0000-0001-9282-0812

² Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, 82–84, корп. 9; старший научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера ФИЦ Коми НЦ УрО РАН; 167982, Республика Коми, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, д. 26; timushev-en@ranepa.ru; ORCID:0000-0002-5220-3841

Аннотация. Цель настоящего исследования – выявление основных тенденций в разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов в контексте нового федерального закона и классификация полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет собственных средств субъектов. Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что характер распределения полномочий определяет способ распределения ограниченных ресурсов и эффективность общественного сектора при реализации функций государственного управления. Установлено, что полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения характеризуются относительным постоянством формулировок. Пересмотр состава полномочий в форме введения Федерального закона N 414 с 2023 г. носил эволюционный характер: изменения по существу затронули менее половины из общего числа новых полномочий, и это в основном были полномочия, которые можно отнести к разделам расходов «Национальная экономика» и «Охрана окружающей среды». Большинство полномочий административного и социального характера преимущественно не изменили своего содержания. При этом исходя из состава показателей, по которым оценивается деятельность исполнительных органов власти, определено, что приоритетными для субъектов Российской Федерации являются полномочия не в сфере экономики, а в социальной сфере,

касающиеся задач эффективной организации жилищно-коммунального хозяйства и экологии. Выявлены свидетельства избыточного федерального регулирования и каналы появления обязательств субъектов, не обеспеченных финансовыми ресурсами: для части полномочий в отраслевых федеральных законах предусмотрены дополнительные полномочия, прямо не упомянутые в Законе N 414, а для отдельных полномочий, в том числе в образовании и здравоохранении, федеральный законодатель вправе влиять на расходные обязательства субъектов. Предложен тезис о том, что лучшее понимание сложившейся модели разграничения полномочий возможно при отнесении всех полномочий субъектов Российской Федерации к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это позволяет классифицировать полномочия субъектов на полномочия с установленными расходными обязательствами на федеральном уровне и полномочия, расходные обязательства по которым субъекты устанавливают самостоятельно. Предложенная классификация демонстрирует, что текущие изменения в распределении полномочий – рост их числа и детализация на уровне субъектов, не могут считаться эффективным способом их разграничения, так как для эффективности разграничения необходимо соблюдение принципа установления, финансового обеспечения и исполнения расходного обязательства одним уровнем бюджетной системы.

Ключевые слова: расходные полномочия, расходные обязательства, предмет ведения, функциональная классификация расходов, совместное ведение, сквозные полномочия, федеральное законодательство, субъект Российской Федерации.

Для цитирования: Климанов В.В., Тимушев Е.Н. Разграничение полномочий в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 1. С. 38–63. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-38-63

Материал подготовлен по результатам исследований, выполненных в рамках государственного задания РАНХиГС.

Original article

SEPARATION OF POWERS IN THE RUSSIAN SYSTEM OF FISCAL FEDERALISM

Vladimir V. Klimanov¹,
Evgeny N. Timushev²

¹ Center for Regional Policy, Institute of Applied Economic Research, RANEPa; Institute for Public Finance Reform; 82-84 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia; klimanov@ranepa.ru; ORCID:0000-0001-9282-0812

² Center for Regional Policy, Institute of Applied Economic Research, RANEPa; Institute of Socio-Economic and Energy Problems of the North, Komi Science Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences; 26 Kommunisticheskaya Str., 167982 Syktyvkar, Komi Republic, Russia; timushev-en@ranepa.ru; ORCID:0000-0002-5220-3841

Abstract. The aim of the research is to identify the main trends in separation of powers of the Russian Federation and subjects of the Russian Federation in the context of the new federal law, and to classify the powers of subjects of the Russian Federation in the joint jurisdiction exercised at the expense of their own funds. The topic is urgent due to the fact that the nature of the distribution of powers determines the way resources are allocated and the efficiency of the public sector in the implementation of public administration functions. It has been established that the powers of the subjects of the Russian Federation are relatively constant. The revision of the composition of powers by Federal Law No. 414 from 2023 was evolutionary in nature: the changes essentially affected less than half of the total number of new powers, and they mainly affected those in the sections «National Economy» and «Environmental protection». However, the administrative and social powers have mostly not changed their content. At the same time, based on the composition of the indicators by which the activities of executive authorities are evaluated, it is determined that the priorities for the subjects of the Russian Federation are the powers in the social sphere, rather than in the field of economics, concerning the tasks of effective organization of housing, communal services and ecology. Evidence of excessive federal regulation and regional obligations not provided with financial resources have been identified: for part of the powers sectoral federal laws provide additional ones not directly mentioned in Law No. 414, and for certain powers, including education and healthcare, the federal legislator has the right to influence the expenditure obligations of the subjects. Thus, the article claims that a better understanding of the current model of separation of powers is possible when all the powers of the subjects of the Russian Federation are attributed to the sphere of joint jurisdiction. This makes it possible to classify the powers of the subjects of the Russian Federation into powers with established expenditure obligations at the federal level, and powers for which the subjects establish expenditure obligations independently. The proposed classification demonstrates that the current changes – an increase in the number of powers and its details – cannot be considered an effective way to distinguish them, since this requires compliance with the principle of establishing, financially securing and fulfilling an expenditure obligation by only one level of the budgetary system.

Keywords: expenditure authorities, expenditure obligations, area of control, functional classification of expenditures, joint management, cross-cutting powers, federal legislation, subject of the Russian Federation.

For citation: Klimanov, V.V., and Timushev, E.N. (2025) ‘Separation of powers in the Russian system of fiscal federalism’, *Public Administration Issues*, 1, pp. 38–63. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-38-63

JEL Classification: H72, H75, H76, H77.

The paper was prepared based on the results of research carried out within the RANEPА state assignment.

Введение

Вопрос оптимального распределения полномочий органов государственной власти и связанных с ними расходных обязательств в бюджетной системе актуален для любого государства. Но в федеративных странах

мира он приобретает особое значение. Это связано с тем, что все федерации объединяет свойство «нецентрализации» (non-centralization), отражающее конституционно закрепленное распределение власти (Elazar, 1991). В этом понятие «нецентрализации» отличается от понятия «децентрализации», которое больше ассоциируется с иерархическим перераспределением полномочий по решению центральной власти (Faguet, Pöschl, 2015). Федеративные государства характеризуются несколькими конституционно оформленными уровнями государственного управления, когда нижние уровни напрямую обладают значительными полномочиями («self-rule»), но при этом объединены некими общими целями и задачами, требующими совместного управления («parallel processes of shared-rule») (см. об этом: Watts, 2008; Fenna, Schnabel, 2024). Механизм распределения полномочий и ресурсов важен по той причине, что он влияет на достижение эффективности общественного сектора при реализации трех базовых функций государства, впервые сформулированных Ричардом Масгрейвом (Musgrave, 1959): экономической эффективности, социальной справедливости и обеспечения макроэкономической стабильности.

Можно выделить несколько аспектов влияния распределения полномочий на реализацию функций государства. Так, в рамках бюджетного устройства распределение полномочий в децентрализованной системе оказывает прямое влияние минимум на три базовых аспекта государственного управления и тесно связано с ними (Wellisch, 2009). Во-первых, децентрализация позволяет раскрыть предпочтения налогоплательщиков. С ростом полномочий субнациональных органов власти доля бюджетных расходов по производительным статьям (образование и здравоохранение) повышается, что объясняется повышением спроса налогоплательщиков на данный вид расходов (del Granado, Martinez-Vazquez, McNab, 2018). Повышается и доля бюджетных инвестиций в расчете на единицу основных фондов (Aga, 2019).

Во-вторых, конституционное устройство напрямую влияет на долю государственного сектора в экономике (Facchini, 2018). Постепенный рост доли государства (наблюдение, замеченное еще А. Вагнером в конце XIX в. (Wagner, 1892)) можно объяснить отставанием роста производительности труда в общественном секторе от роста производительности в частном секторе из-за большей трудоемкости государственных услуг (Baumol, 1967). Однако рост доли государства можно ограничить за счет повышения эффективности распределения функций (полномочий) органов государственной власти, сокращения избыточных и оптимизации исполнения необходимых функций и роста производительности труда, например, посредством упрощения процедур, цифровизации и мотивации персонала (см.: Государственное управление: приоритетные шаги..., 2018). Исследования подтверждают возможность оптимизации размера государственного сектора путем децентрализации полномочий (Qiao, Ding, Liu, 2019).

В-третьих, характер распределения полномочий влияет на принимаемые меры обеспечения финансовой устойчивости на каждом уровне государственного управления – параметры резервных фондов и контрциклической бюджетной

политики в целом, развитие рынка внутреннего долга и создание репутации ответственного заемщика (Букина, 2022). Доказано, что чем эффективнее бюджетные правила на субнациональном уровне, тем сильнее искажается структура бюджетных расходов, в частности, уменьшаются капитальные расходы (Venturini, 2020). Поэтому разумнее проводить постепенную бюджетную консолидацию по мере выхода из острой фазы экономического кризиса (Соколов, Белев, Сучкова, 2021).

От особенностей распределения полномочий зависит эффективность общественного сектора экономики, поэтому порядок их разграничения в федеративном государстве служит индикатором качества государственного управления (Андриченко, 2013). Однако состав и эволюция полномочий, а также напрямую связанный с ними размер расходных обязательств регионов в федеративной системе остаются малоизученной темой исследования. Известно, что число полномочий федеральных органов исполнительной власти в России, оцененное экспертным путем, постоянно увеличивается (с 5,5 тыс. ед. в 2005 г. до 10,5 тыс. ед. в конце 2016 г.), при этом формулировка и принадлежность полномочия к тому или иному ведомству меняются, и частота изменения может достигать более тысячи единиц полномочий за год (Плаксин, Стырин, Жулин, 2017). Но непосредственно работ на тему объема и структуры полномочий и формируемых ими расходных обязательств субъектов Российской Федерации, тенденций в их изменении и регулировании, а также последствий для самостоятельности и финансовой устойчивости недостаточно.

Критерии эффективности децентрализации тех или иных государственных полномочий приведены в трудах У. Оутса (Oates, 2006) и Ч. Тибу (Tiebout, 1956). Позднее А. Шах (Shah, 1994) уделил внимание этому вопросу. А в отечественной литературе он был поднят в монографии В. Б. Христенко (Христенко, 2002) и работах А. М. Лаврова (Лавров, 2019). В кратком виде закрепление полномочий основывается на следующих основных критериях: экономия от масштаба, внешние эффекты, близость к потребителям-налогоплательщикам, характер предпочтений потребителей-налогоплательщиков и гибкость в отношении структуры расходов бюджета. Однако известные теоретические концепции часто подвергаются сомнению в работах, ориентированных на практику межбюджетных отношений (Lago, Lago-Reñas, Martinez-Vazquez, 2024). Так, авторы ряда исследований (см., например: Yilmaz, Zahir, 2020) полагают, что особенности разграничения полномочий на практике весьма редко следуют выводам и рекомендациям теории и скорее зависят от особенностей федеральной политики (Clemens, Veuger, 2023). По мнению А. Н. Швецова, способ разграничения полномочий зависит от уникальных условий той или иной страны и исторического развития институтов государственного управления (Швецов, 2020).

Основной недостаток в разграничении государственных полномочий в России – нечеткое распределение между федеральным и региональным уровнями. На практике это выражается в избыточном федеральном регулировании параметров расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, возможности появления у регионов обязательств, не обеспеченных фи-

нансовыми ресурсами, и недостаточном финансовом обеспечении делегированных полномочий (Голованова, 2018; Лавров, 2019). Неоднозначность разграничения полномочий выражена тем, что более 70% полномочий субъектов Федерации в сфере совместного ведения с Российской Федерацией дополнительно регулируются федеральными нормативными правовыми актами¹. С научной точки зрения это открывает перспективы для исследования вариантов классификации расходных полномочий и подбора оптимальных способов их финансирования (Климанов, Сафина, 2020). Анализ реестров расходных обязательств отдельных макрорегионов (Дальнего Востока) указывает на низкую самостоятельность региональных органов власти (Веприкова, Новицкий, 2021).

В 2020 г. шоком для системы разграничения полномочий стала пандемия коронавирусной инфекции. Новые полномочия повлекли незапланированные расходы в регионах, что от федеральных органов власти потребовало смены подходов к выделению федеральных трансфертов (Alexeev, Yushkov, 2022). Централизованная модель усилилась, так как произошла унификация выбора приоритетов региональных расходов, прежде всего в здравоохранении (Зубаревич, 2021). Были увеличены целевые трансферты, выданы бюджетные кредиты – но федеральное регулирование исполнения соответствующих полномочий осталось высоким (Климанов, Михайлова, 2021). Пандемия коронавирусной инфекции показала, что сложившаяся система налагает дополнительную ответственность на федеральные органы власти в кризисные периоды как за выработку антикризисных мер, так и за координацию их исполнения и финансирования (Seliverstov, et al., 2021). События 2022 г. внесли собственные коррективы в российскую модель бюджетного федерализма. У регионов появились обязательства, которые невозможно было предсказать заранее и формализовать.

Столь долгая фаза централизации в своем фискальном аспекте ведет к неэффективности расходов и отсутствию стимулов к наращиванию налоговой базы (Юшков, Савулькин, Одинг, 2017). Несовершенства в разграничении полномочий обуславливают частое применение методов «ручного управления» из-за невозможности реализации полномочий с помощью установленных регламентов (Состоится ли новая модель..., 2013). В таких условиях объективно снижается ценность формальных индикаторов результативности реализации государственных полномочий, так как те наиболее показательны на низовом уровне управления (Якобсон, 2006). Тем не менее государственное управление адаптируется к современным вызовам: можно выделить цифровизацию административных процессов, создание и функционирование Координационного центра при Правительстве Российской Федерации, многоуровневое гибкое планирование, ориентированное на результат, а не на процесс, совершенствование мониторинга и показателей эффективности национальных проектов и государственных программ (Barabashev, Klimenko, 2023).

¹ «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 N 117-р).

Общие принципы разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями на разных уровнях бюджетной системы установлены Конституцией Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках предметов совместного ведения с Российской Федерацией устанавливаются федеральными законами, а основы бюджетного устройства и бюджетных правоотношений – Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ). Далее в данной работе под полномочиями субъектов Российской Федерации подразумеваются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам их совместного ведения с Российской Федерацией, которые осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта за исключением субвенций из федерального бюджета, если не указано иное.

Полномочия субъектов Российской Федерации прошли долгую эволюцию в системе нормативно-правового регулирования. Начиная с 2003 г. они были перечислены в ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон N 184), а с 2023 г. – в ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон N 414). Первоначально в 2003 г. предусматривалось 41 полномочие субъектов Российской Федерации в совместном ведении, а на момент утраты Федеральным законом N 184 юридической силы в конце 2022 г. было прописано 129 полномочий. С начала действия Федерального закона N 414 с 2023 г. в ст. 44 предусмотрено 170 полномочий в сфере совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Эти полномочия (всего – 175, по состоянию на ноябрь 2024 г.) и являются предметом анализа настоящей работы.

Цель данной статьи – выявить основные тенденции в разграничении полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в контексте принятия нового федерального закона и провести классификацию полномочий субъектов Российской Федерации. Авторы считают, что это будет способствовать пониманию текущего этапа развития российской модели бюджетного федерализма относительно широты предметов совместного ведения и особенностей федерального регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Поставлены следующие задачи:

- дать оценку частоте появления числа новых пунктов полномочий субъектов и проанализировать характер изменения состава и структуры полномочий в результате вступления в силу Федерального закона N 414 с 1 января 2023 г.;
- классифицировать экспертным путем полномочия субъектов Российской Федерации: (1) по разделам функциональной классификации расходов и по направлениям совместного ведения, прописанным в ст. 72 Кон-

- ституции Российской Федерации; (2) по приоритетности исполнения соответствующего расходного обязательства; (3) степени предопределенности объема соответствующих расходов бюджета субъекта;
- обсудить особенности распределения полномочий в российской модели бюджетного федерализма в контексте истоков проблемы их разграничения в начале 2000-х гг.

Гипотеза исследования состоит в том, что на текущем этапе развития российской модели бюджетного федерализма для части полномочий субъектов Российской Федерации предусмотрено федеральное регулирование параметров расходных обязательств, при этом все из них фактически входят в сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а сфера собственных полномочий субъектов де-факто отсутствует.

Материалы и методы

Сравнительный анализ норм законодательства позволяет выделить следующие формы изменения полномочий субъектов Российской Федерации. Каждое полномочие занимает отдельный пункт в соответствующей статье федерального закона. Всего можно различить шесть видов изменений:

- 1) исключение из нового закона пункта полномочия, который ранее был в Федеральном законе N 184;
- 2) появление в Федеральном законе N 414 нового пункта полномочия, который ранее не встречался даже в рамках сложного полномочия;
- 3) изменение формулировки пункта полномочия без изменения содержания;
- 4) изменение содержания пункта полномочия либо в форме добавления нового содержания к прежней формулировке в Федеральном законе N 414, либо в форме исключения части текста из новой редакции пункта полномочия. Одновременно добавление и исключение текста встречается, но весьма редко;
- 5) объединение или дробление пункта полномочия без изменения содержания;
- 6) объединение или дробление пункта полномочия с изменением содержания – в отличие от простого изменения содержания пункта полномочия, такой вид изменений в Федеральном законе N 414 фиксируется при добавлении нового содержания в пункт полномочия в дополнение непосредственно к объединению или дроблению пунктов.

Анализ полномочий основывается на их классификации. Для всех способов классификации применяется экспертное суждение, так как методик, позволяющих однозначно соотнести отдельное полномочие с тем или иным классификационным признаком, не разработано. Используются следующие критерии классификации:

1. Направления расходов. Используются два критерия группировки расходов: 1) раздел и подраздел классификации расходов бюджетов (далее также – функциональная классификация расходов) и 2) предмет со-

вместного ведения Российской Федерации и субъектов (в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации). Опыт классификации полномочий на основе функциональной классификации расходов ранее был представлен в (Кнутов, Синятуллина, 2018). Для подавляющего числа пунктов полномочий субъектов Российской Федерации можно присвоить один соответствующий код раздела расходов бюджета в соответствии с функциональной классификацией.

2. Приоритетность исполнения соответствующего расходного обязательства. Признаком приоритетности выступает соответствие содержания полномочия перечню показателей, на основе которых оценивается эффективность деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации^{2, 3}.
3. Степень предопределенности объема расходов. Для большинства полномочий субъектов Российской Федерации федеральные отраслевые законы не могут содержать положения, устанавливающие расходные обязательства субъектов⁴. Лишь для шести полномочий (в сфере проведения региональных выборов, поддержки сельского хозяйства и малого и среднего предпринимательства, дошкольного и общего образования, здравоохранения и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований) федеральный законодатель вправе определять объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации. Тем не менее избыточное федеральное регулирование полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения может допускать косвенное назначение расходных обязательств. В целях выявления полномочий субъектов, которые установлены в отраслевых федеральных законах в дополнение к нормам Федерального закона N 414, были проанализированы тексты 131 федерального закона за разные годы в текущей редакции – от 1991 до 2022 г.⁵. Наибольшее число рассмотренных нормативных актов было принято в 1996 г. (11), 2022 (10) и в 2011 гг. (9). Задачей анализа стал поиск того, есть ли в отдельном федеральном законе положения, предопределяющие объем расходов на исполнение соответствующего расходного обязательства либо явно предусматривающие расходные обязательства субъектов Российской Федерации, которые можно считать дополнительным к тем, которые предусмотрены в Федеральном законе N 414.

² «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» (Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 N 68 (ред. от 09.09.2022)).

³ «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. N 915» (Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2021 N 542 (ред. от 01.07.2023)).

⁴ Пункт 3 ст. 44 Федерального закона N 414.

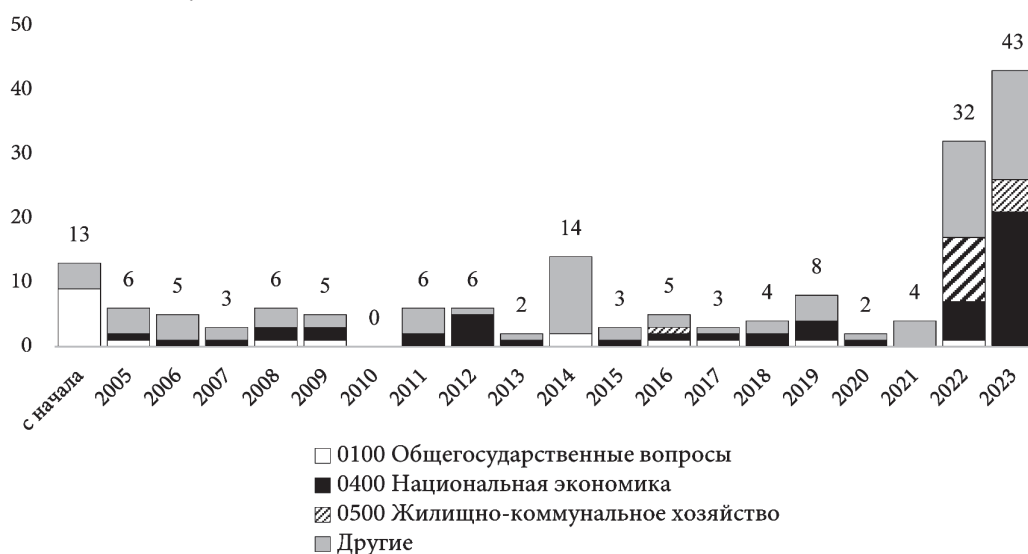
⁵ Полный перечень законов доступен от авторов по запросу.

Результаты

Динамика изменений пунктов полномочий субъектов Российской Федерации была относительно небольшой⁶. В среднем за каждый год вводилась либо изменялась формулировка лишь у нескольких пунктов полномочий, если оставить за скобкой изменения, произошедшие в 2014 и 2022–2023 гг. (рис. 1). Более трети полномочий, действовавших изначально (13 из 38), не претерпели изменений в формулировке с 2003 г. В 2014 г. были изменены формулировки всех базовых полномочий в сферах образования и здравоохранения. В 2022 и 2023 гг. (во втором случае – в связи со вступлением в силу Федерального закона № 414) дополнения полномочий были гораздо более существенными. Кроме регулирования экономики, они затронули такие сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство, культура, охрана окружающей среды и социальная политика.

Рисунок 1

Хронология вступления в силу пунктов полномочий субъектов Российской Федерации в текущей редакции в разрезе разделов функциональной классификации расходов, ед.



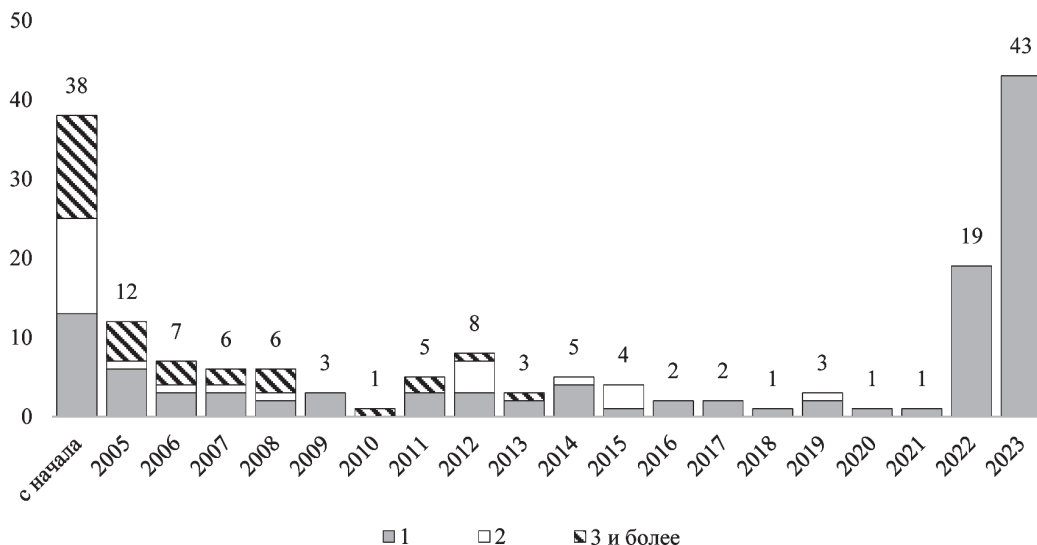
Источник: составлено по результатам анализа федеральных законов № 414 и № 184.

Полномочия субъектов Российской Федерации характеризуются относительным постоянством формулировок. Если свыше трети полномочий, действовавших изначально (13 из 38), вовсе не претерпели изменений, то около трети из тех, что были изменены, изменены лишь однажды (имеют две редакции) (рис. 2). Всего же в формулировку большинства полномочий (114) не были внесены изменения начиная с момента введения соответствующего пункта.

⁶ Данный подсчет учитывает текущую редакцию полномочий и период ее вступления в силу, а не первоначальную редакцию.

Рисунок 2

Число редакций полномочий субъектов Российской Федерации, ед.



Примечание: показан год вступления в силу первоначальной редакции пункта полномочий. Без учета полномочий, утративших силу к началу 2023 г., с учетом объединения и дробления полномочий в результате принятия Федерального закона N 414.

Источник: составлено авторами.

С 2023 г. с введением Федерального закона N 414 перечень полномочий субъектов Российской Федерации изменился весьма существенным образом, хотя и не радикально. Изменения по существу затронули менее половины общего числа новых полномочий (74 из 170) (табл. 1). Так, совершенно новыми стали 43 пункта полномочий, например, участие в проведении государственного экологического мониторинга, организация охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов и организация предоставления психолого-педагогической и социальной помощи обучающимся. Еще в 31 полномочии изменилось содержание. Из них три – в результате объединения или дробления пунктов полномочий. Например, два разных полномочия – увековечение памяти погибших при защите Отечества и утверждение перечня муниципальных образований, на территориях которых проходили боевые действия в период Великой Отечественной войны, – были объединены в одно полномочие, а два новых полномочия – организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей и региональный государственный контроль (надзор) за достоверностью сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, – ранее были одним полномочиим. Более половины из общего числа полномочий (96 из 170) не были изменены по существу, 54 из них были перенесены в новый закон буквально, в 33 изменена формулировка, но не содержание, оставшиеся девять пунктов полномочий претерпели объединение или дробление без изменения содержания.

Таблица 1

**Число пунктов полномочий, подвергшихся изменению
с вступлением в силу Федерального закона N 414, ед.**

Показатель	Количество пунктов в Федеральном законе	
	N 184	N 414
Всего пунктов	129	170
из них:		
Исключение пункта	4	-
Новый пункт	0	43
Изменение формулировки полномочия без изменения содержания	33	33
Изменение содержания полномочия	28	28
Объединение или дробление пунктов полномочий без изменения содержания	7	9
в том числе:		
объединение двух пунктов	4	2
дробление на два пункта	2	4
дробление на три пункта	1	3
Объединение или дробление пунктов полномочий с изменением содержания	3	3
в том числе:		
объединение двух пунктов	2	1
дробление на два пункта	1	2
<i>Справочно: буквальный перенос полномочия</i>	54	54

Источник: расчеты авторов.

Рассмотрим результаты классификации полномочий субъектов Российской Федерации по разным критериям.

1. Направления расходов. Наибольшее число полномочий субъектов Российской Федерации (51 полномочие) можно отнести к разделу «Национальная экономика», в том числе 20 полномочий – к подразделу «Общэкономические вопросы» и 11 – к подразделу «Транспорт» (рис. 3). За данной группой с большим отрывом следуют разделы «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (24 пункта полномочий), «Общесударственные вопросы» (18), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (16) и «Охрана окружающей среды» (10). Напротив, полномочия социальной сферы (образование, культура, здравоохранение, социальная политика) в количественном выражении весьма малы. Классификация полномочий по направлениям совместного ведения, прописанным в ст. 72 Конституции Российской Федерации, показывает, что наибольшее число полномочий

можно отнести к таким сферам совместного ведения, как: «к» (в части жилищного права) – 17, «н» (организация органов власти) – 14, «д» (природопользование, экология, охрана окружающей среды) – 13, «экономическая политика, ценообразование, торговля» – 12, «к» (в части земельного (включая недра) права) – 11 и «транспорт» – 10 полномочий.

Рисунок 3

Экспертное распределение пунктов полномочий субъектов Российской Федерации по разделам функциональной классификации расходов



Источник: составлено авторами.

2. Приоритетность исполнения соответствующего расходного обязательства. Наибольшее число полномочий субъектов Российской Федерации, которые можно отнести к приоритетным, связаны с показателями экологии, качества городской среды и продолжительности жизни (табл. 2). Например, к ним относятся организация деятельности по накоплению твердых коммунальных отходов, участие в организации теплоснабжения и организация оказания населению медицинской помощи соответственно. Для сравнения, таким критериям эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, как развитие дорожной сети, число семей, улучшивших жилищные условия, доля граждан, занимающихся добровольческой деятельностью, и доля граждан, занимающихся физической культурой и спортом, соответствует лишь одно полномочие. Таким образом, большинство полномочий субъектов Российской Федерации, которые можно считать приоритетными, сосредоточены на решении задач социальной сферы (кроме непосредственно социальной политики) и эффективной организации жилищно-коммунального хозяйства и экологии, нежели различных экономических вопросов.

Таблица 2

Число пунктов полномочий субъектов Российской Федерации, соответствующих показателям эффективности деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, ед.

Показатель	Число пунктов полномочий
Качество окружающей среды	9
Качество городской среды	9
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	8
Число посещений культурных мероприятий	6
Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности	6
Темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета	5
Объем жилищного строительства	5
Уровень образования	5
Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи	3
Цифровая зрелость	3
Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых	3
Уровень бедности	2
Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам	1
Количество семей, улучшивших жилищные условия	1
Доля граждан, занимающихся добровольческой (волонтерской) деятельностью	1
Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом	1
Темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы	0
Численность населения субъекта Российской Федерации	0
Темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения	0

Источник: расчеты авторов.

3. Степень предопределенности объема расходов. Наибольшее число полномочий, объем расходов по которым можно считать в некотором смысле предопределенным для бюджетов субъектов Российской Федерации, можно отнести к направлениям 03 «Национальная безопасность...», 04 «Национальная экономика» и 10 «Социальная политика». Это, напри-

мер: предупреждение ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидация их последствий; поддержка сельскохозяйственного производства, разработка и реализация государственных программ (подпрограмм) субъекта Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства; создание условий и осуществление поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства) (табл. 3).

Таблица 3

Оценка числа полномочий субъектов Российской Федерации с predetermined объемом расходных обязательств, ед.

Полномочия	Число полномочий
Полномочия, которые можно связать с дополнительными полномочиями, прописанными в соответствующем федеральном законе либо для которых прописаны положения, предопределяющие объем расходов	29
в том числе в разрезе функциональной классификации расходов:	
01 Общегосударственные вопросы	2
03 Национальная безопасность...	6
04 Национальная экономика	5
06 Охрана окружающей среды	3
07 Образование	1
08 Культура, кинематография	2
09 Здравоохранение	3
10 Социальная политика	5
11 Физическая культура и спорт	1
14 Межбюджетные трансферты общего характера...	1
Остальные	141
Всего	170

Источник: расчеты авторов.

В отношении последнего полномочия в качестве примеров полномочий, предусматривающих дополнительные расходные обязательства субъектов, приведем следующие, прописанные в Федеральном законе от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»: финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций; содействие развитию межрегионального сотрудничества социально ориентированных некоммерческих организаций;

пропаганда и популяризация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Таким образом, проведенный в настоящей статье анализ показал, что для части полномочий субъектов Российской Федерации положения, предопределяющие объем расходов на исполнение соответствующего расходного обязательства, закреплены в отдельном федеральном законе. Но здесь речь скорее идет не о прямом установлении расходного обязательства, а полномочиях, дополнительных к тем, которые уже предусмотрены в Федеральном законе N 414.

Обсуждение

Выполненный анализ показал, что в целом полномочия субъектов Российской Федерации характеризуются относительным постоянством формулировок, динамика их изменений вплоть до 2023 г. была сравнительно небольшой. Пересмотр состава полномочий в форме введения Федерального закона N 414 в основном затронул полномочия, которые можно отнести к разделам расходов «Национальная экономика» и «Охрана окружающей среды». При этом исходя из состава показателей, по которым оценивается деятельность исполнительных органов власти, можно определить, что приоритетными для субъектов Российской Федерации являются полномочия по решению задач социальной сферы, эффективной организации жилищно-коммунального хозяйства и экологии. Для части полномочий в отраслевых федеральных законах предусмотрены дополнительные полномочия, прямо не упомянутые в Законе N 414, и в силу отдельных полномочий, в том числе в образовании и здравоохранении, федеральный законодатель вправе влиять на расходные обязательства субъектов Российской Федерации, что является признаком избыточного федерального регулирования и возможности появления обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами.

Вопросы разграничения полномочий, актуальные и в настоящее время, занимали видное место в повестке укрепления и совершенствования государственной политики еще в начале 2000-х гг. В 2001–2003 гг. в рамках реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.⁷ подготовкой соответствующих предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления занималась Комиссия при Президенте Российской Федерации под председательством Д. Н. Козака, известная также как «Комиссия Козака». Важнейшей ее задачей было определить и закрепить на практике принцип установления, финансового обеспечения и исполнения расходного обязательства одним уровнем бюджетной системы. С 2020 г., когда все органы государственной власти и органы местного самоуправления стали вхо-

⁷ «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 N 584 (ред. от 06.02.2004)).

дить в единую систему публичной власти⁸, данный принцип стал означать исполнение расходного обязательства одним уровнем публичной власти в рамках уже единой системы. Согласно юридическим исследованиям, понятие публичной власти использовалось и ранее для обозначения совокупности органов государственной и муниципальной власти (Гошуляк, 2024), и закрепление данной концепции в Конституции объясняется лишь исключением несогласованности в решениях, принимаемых на разных уровнях, и упрощением их взаимодействия. Несмотря на изменения в законодательстве, реализация приведенного принципа до сих пор весьма ограничена. Этому препятствует как высокая межрегиональная дифференциация, стимулирующая использование целевых трансфертов, в том числе субвенций, так и особенности распределения полномочий.

Полномочия в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации настолько широки и разнообразны, что крайне сложно привести пример собственных полномочий субъектов по предметам собственного ведения. В связи с этим можно предположить, что все полномочия, которые реализуются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, фактически входят в сферу совместного ведения. На это косвенно указывают положения п. 5 ст. 44 Федерального закона N 414, согласно которым субъект Российской Федерации вправе самостоятельно формулировать собственные полномочия по тем вопросам, которые пока не урегулированы федеральными законами, и они становятся полномочиями в сфере совместного ведения.

Тезис о всеохватывающей сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации позволяет сделать предположение о возможности классификации всех перечисленных в Федеральном законе N 414 полномочий субъектов Российской Федерации на (1) полномочия с установленными расходными обязательствами в той или иной форме на федеральном уровне и (2) полномочия, расходные обязательства по которым субъекты устанавливают самостоятельно.

К первой группе относятся, в первую очередь, те полномочия, в отношении которых напрямую прописано право федерального законодателя определять объем и порядок осуществления расходов, которые были упомянуты ранее. Также сюда можно отнести переданные отдельные государственные полномочия и непередаваемые государственные полномочия Российской Федерации. Первые передаются органам власти субъектов Российской Федерации нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации при условии, что возможность передачи предусмотрена федеральными законами, регулирующими отношения в соответствующей сфере деятельности⁹; вторые – исполняются напрямую субъектами Российской Федерации вследствие наличия соответствующей нормы в федеральном законе¹⁰.

⁸ Статья 132 Конституции Российской Федерации.

⁹ Статья 46 Федерального закона N 414.

¹⁰ Статья 48 Федерального закона N 414.

Сюда же можно отнести выявленную авторами настоящей статьи ту часть полномочий из перечня в Федеральном законе N 414, для которых в отраслевых федеральных законах обязательства в той или иной степени предопределены либо которые сопровождаются дополнительными полномочиями. Яркими примерами полномочий с установленными расходными обязательствами являются полномочия в сферах образования и здравоохранения. Их число в общем перечне очень невелико, хотя соответствующие им расходы колоссальные: более 20% и около 15% от общих расходов бюджетов субъектов в среднем за 2011–2021 гг.

Ко второй группе полномочий относятся все остальные полномочия субъекта Российской Федерации, прописанные в Федеральном законе N 414. Для них федеральное законодательство определяет лишь обязанность субъекта установить соответствующее расходное обязательство. При таком взгляде на сложившийся порядок разграничения полномочий неопределенность числа и существа полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения можно считать реализацией принципа субсидиарности, который закреплен в ст. 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации, согласно которому перечень (собственных) полномочий субъектов Российской Федерации должен оставаться открытым.

В рамках сложившейся модели разграничения полномочий наблюдается тенденция роста числа полномочий субъектов Российской Федерации, в основном недорогостоящих и в сферах поддержки экономики и сохранения экологии. Можно предложить несколько объяснений данной тенденции. Во-первых, стремление федеральных органов государственной власти обеспечить реализацию соответствующих благ для населения регионов вне зависимости от их финансовых возможностей. С одной стороны, рост числа пунктов полномочий и их детализация напоминают феномен стремления ко все большему уточнению положений договора в рамках совершаемой транзакции, который можно встретить в теории контрактов – с целью минимизировать риски недостаточности информации, оппортунистического поведения сторон, избежания судебных разбирательств (Уильямсон, 1996). С другой стороны, аналогия с контрактными отношениями в частноправовой сфере может быть некорректной: межправительственные отношения существенно отличаются от гражданско-правовых отношений по заключению сделок тем, что одна из сторон – федеральный центр – обладает де-факто намного большим влиянием в силу конституционного закрепления полномочий и большей обеспеченности финансовыми ресурсами. Во-вторых, все большую детализацию полномочий субъектов Российской Федерации можно объяснить желанием федерального законодателя продемонстрировать политический посыл избирателям и его озабоченность проблемой предоставления соответствующих благ. В-третьих, известно, что, помимо устранения провалов рынка, государственное регулирование на практике также осуществляется в интересах определенных более узких групп акторов, преследующих собственные частные интересы, в том числе бюрократии (модель У. Нисканена) (Кли-

менко, Минченко, 2016). В последнем случае параметры расходных обязательств определяются не интересами медианного избирателя, а согласно переговорной силе групп коалиций в органе власти (Filimon, Romer, Rosenthal, 1982).

Каковы бы ни были причины, феномен расширения формально закрепленных полномочий субъектов Российской Федерации в условиях сложившегося способа разграничения полномочий в российской модели бюджетного федерализма требует дополнительных исследований. Но уже сейчас можно сделать вывод, что рост числа полномочий субъектов в федеральном законе не может считаться способом достижения цели их четкого разграничения. Четкое разграничение полномочий в рамках совместного ведения может быть достигнуто только тогда, когда установление, финансовое обеспечение и исполнение расходного обязательства осуществляется на уровне субъекта Российской Федерации (при этом введение обязательства может осуществляться на федеральном уровне) (Лавров, 2019). Иными словами, публично-правовое образование, которое установило обязательство, обязано его и финансово обеспечить.

Выводы

Особенности и перспективы разграничения полномочий в российской модели бюджетного федерализма зависят как от политического процесса в стране и регионах, так и от остроты проблемы высокой межрегиональной дифференциации, т.е. от факторов, обуславливающих большую роль федеральных органов государственной власти в установлении и финансовом обеспечении расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

Гипотеза исследования подтвердилась. Проведенный анализ позволил определить, что широта и разнообразие предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не оставляют возможности для существования на практике полномочий субъектов вне данной сферы. Полномочия субъектов Российской Федерации можно разделить на полномочия, параметры расходных обязательств по которым определяются в том числе решениями, принимаемыми на федеральном уровне, и полномочия, обязательства по которым субъекты устанавливают самостоятельно. Масштаб полномочий, федеральное регулирование по которым можно считать избыточным и несущим риск появления не обеспеченных финансовыми ресурсами обязательств субъектов Российской Федерации, остается большим. Среди прочих они затрагивают сферы образования и здравоохранения.

Происходящие рост числа и детализация полномочий субъектов Российской Федерации не способствуют четкости разграничения полномочий в системе государственного управления. Эффективного разграничения полномочий можно добиться лишь при соблюдении принципа установления, финансового обеспечения и исполнения расходного обязательства исключительно на уровне субъекта.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 37–58. URL: <https://elibrary.ru/RSDDCV> (дата обращения: 14.01.2025).
2. Букина И.С. Мировые тенденции и эффекты бюджетно-налоговой политики в 2021 г. // Федерализм. 2022. Т. 27, № 1. С. 113–129. DOI:10.21686/2073-1051-2022-1-113-129
3. Веприкова Е.Б., Новицкий А.А. Государственные расходы регионов: состояние и проблемы (на примере анализа реестров расходных обязательств дальневосточных субъектов Российской Федерации) // Финансовый журнал. 2021. Т. 13, № 6. С. 117–131. DOI:10.31107/2075-1990-2021-6-117-131
4. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 24–35. DOI:10.31107/2075-1990-2018-2-24-35
5. Госуправление: приоритетные шаги в целях устойчивого развития: Доклад к XIX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апр. 2018 г. / Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Клименко А.В. и др. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018.
6. Гошуляк В.В. Единая система публичной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 7–12. DOI:10.18572/1813-1247-2024-4-7-12
7. Зубаревич Н.В. Возможности децентрализации в год пандемии: что показывает бюджетный анализ? // Региональные исследования. 2021. № 1. С. 46–57. DOI:10.5922/1994-5280-2021-1-4
8. Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная децентрализация в пандемию и постпандемийных условиях // Журнал Новой Экономической Ассоциации. 2021. № 3. С. 218–226. DOI:10.31737/2221-2264-2021-51-3-11
9. Климанов В.В., Сафина А.И. Возможности финансовой оценки полномочий субъектов Российской Федерации // Финансы. 2020. № 1. С. 18–24. URL: <https://elibrary.ru/RYNNDZ> (дата обращения: 14.01.2025).
10. Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7–30. URL: <https://elibrary.ru/WMQPXL> (дата обращения: 14.01.2025).
11. Кнутов А.В., Синятулина Л.Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: Количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 109–125. URL: <https://elibrary.ru/YTZHZL> (дата обращения: 14.01.2025).

12. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. DOI:10.17323/978-5-7598-1992-9
13. Плаксин С.М., Стырин Е.М., Жулин А.Б. Подходы к формированию реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 7–28. URL: <https://elibrary.ru/ZHJMSN> (дата обращения: 14.01.2025).
14. Соколов И.А., Белев С.Г., Сучкова О.В. Как обеспечить бюджетную устойчивость в России? // Проблемы прогнозирования. 2021. № 4. С. 66–76. DOI:10.47711/0868-6351-187-66-76
15. Состоится ли новая модель экономического роста в России?: Доклад. Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л.И., Яковлев А.А. М.: Изд. НИУ ВШЭ, 2013.
16. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, отношенческая контрактация. СПб.: Лениздат, 1996. С. 127–151.
17. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.
18. Швецов А.Н. Государственное участие в преобразовании социоэкономического пространства // Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке. Под ред. В.М. Котлякова, А.Н. Швецова, О.Б. Глезер. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2020. С. 291–345. URL: <http://www.igras.ru/2678> (дата обращения: 14.01.2025).
19. Юшков А.О., Савулькин Л.И., Одинг Н.Ю. Межбюджетные отношения в России: все еще маятник? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 5. С. 38–59. DOI:10.17323/1999-5431-2017-0-5-38-59
20. Якобсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. 2006. № 8. С. 31–45. DOI:10.32609/0042-8736-2006-8-31-45
21. Alexeev M., Yushkov A. The fiscal impact of the COVID-19 pandemic on subnational governments: The case of Russia // Public Finance Review. 2022. Vol. 50, no. 3. P. 239–278. DOI:10.1177/10911421221097785
22. Aray H. A new approach to test the effects of decentralization on public infrastructure investment // Regional Studies. 2019. Vol. 53, no. 7. P. 1042–1057. DOI:10.1080/00343404.2018.1538552
23. Barabashev A., Klimenko A. Administrative and civil service reforms in Russia: recent trends at the time of turbulence // Public Administration Issues. 2023. No. 6. P. 44–61. DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-6-44-61
24. Baumol W.J. Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis // American Economic Review. 1967. Vol. 57, no. 3 (Jun.). P. 415–426.
25. Clemens J., Veuger S. Intergovernmental grants and policy competition: Concepts, institutions, and evidence // NBER working papers. 2023. No. 31251. National Bureau of Economic Research. DOI:10.3386/w31251

26. del Granado F.J.A., Martinez-Vazquez J., McNab R.M. Decentralized governance, expenditure composition, and preferences for public goods // *Public Finance Review*. 2018. Vol. 46, no. 3. P. 359–388. DOI:10.1177/1091142116639127
27. Elazar D.J. *Exploring Federalism*. University of Alabama Press, 1991.
28. Facchini F. What are the determinants of public spending? An overview of the literature // *Atlantic Economic Journal*. 2018. Vol. 46, no. 4. P. 419–439. DOI:10.1007/s11293-018-9603-9
29. Faguet J.-P., Pöschl C. (eds). *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford University Press, 2015.
30. Fenna A., Schnabel J. What is federalism? Some definitional clarification // *Publius: The Journal of Federalism*. 2024. Vol. 54, iss. 2, Spring. P. 179–200. DOI:10.1093/publius/pjad034
31. Filimon R., Romer T., Rosenthal H. Asymmetric information and agenda control: The bases of monopoly power in public spending // *Journal of Public Economics*. 1982. Vol. 17, iss. 1. P. 51–70. DOI:10.1016/0047-2727(82)90025-1
32. Lago M.E., Lago-Peñas S., Martinez-Vazquez J. On the effects of intergovernmental grants: a survey // *International Tax and Public Finance*. 2024. DOI:10.1007/s10797-023-09816-7
33. Musgrave R. *The theory of public finance. A Study in Public Economy*. McGraw-Hill, 1959.
34. Oates W.E. On the theory and practice of fiscal decentralization // IFIR Working Paper. 2006. No. 2006-05. URL: http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf (дата обращения: 14.01.2025).
35. Qiao M., Ding S., Liu Y. Fiscal decentralization and government size: The role of democracy // *European Journal of Political Economy*. 2019. No. 59. P. 316–330. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2019.04.002
36. Seliverstov V.E., Kravchenko N.A., Klistorin V.I., Yusupova A.T. Russian regions and the federal center against global threats: a year of fighting COVID-19 // *Regional Research of Russia*. 2021. Vol. 11, no. 4. P. 405–418. DOI:10.1134/S2079970521040158
37. Shah A. The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies // *The World Bank Policy and Research Series*. 1994. No. 23. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/158321468740153413/The-reform-of-intergovernmental-fiscal-relations-in-developing-and-emerging-market-economies> (дата обращения: 14.01.2025).
38. Tiebout C.M. A pure theory of local expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64, no. 5. P. 416–424. DOI:10.1086/257839
39. Venturini F. The unintended composition effect of the subnational government fiscal rules: The case of Italian municipalities // *European Journal of Political Economy*. 2020. No. 63. Art. no. 101874. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2020.101874

40. Wagner A. *Grundlegung der politischen Ökonomie*. Leipzig, C.F. Winter, 1892.
41. Watts R.L. *Comparing Federal Systems*. 3rd ed. Montreal et al. McGill-Queen's University Press, 2008.
42. Wellisch D. *Theory of Public Finance in a Federal State*. Cambridge University Press, 2009. DOI:10.1017/CBO9780511613319
43. Yilmaz S., Zahir F. Issues in intergovernmental fiscal transfers: Public finance and political economy considerations. In: Serdar Y., Farah Z. (Eds.). *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. P. 21–40. DOI:10.4337/9781789900859.00010

REFERENCES

1. Andrichenko, L.V. (2013) 'Differentiation of powers between authorities of different territorial levels: problems of centralization and decentralization', *Public Administration Issues*, 4, pp. 37–58. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/RSDDCV> (accessed 14 January 2025).
2. Bukina, I.S. (2022) 'Global trends and effects of fiscal policy in 2021', *Federalism*, 27(1), pp. 113–129. (In Russian). DOI:10.21686/2073-1051-2022-1-113-129
3. Veprikova, E.B., and Novitsky, A.A. (2021) 'State expenditures of the regions: the state and problems (on the example of the analysis of registers of expenditure obligations of the Far Eastern subjects of the Russian Federation)', *Financial Journal*, 13(6), pp. 117–131. (In Russian). DOI:10.31107/2075-1990-2021-6-117-131
4. Golovanova, N.V. (2018) 'Intergovernmental transfers: a variety of terms and Russian practice', *Financial Journal*, 2, pp. 24–35. (In Russian). DOI:10.31107/2075-1990-2018-2-24-35
5. Goshulyak, V.V. (2024) 'Unified system of public power in the Russian Federation', *State power and local self-government*, 4, pp. 7–12. (In Russian). DOI:10.18572/1813-1247-2024-4-7-12
6. Zubarevich, N.V. (2021) 'The possibilities of decentralization in the year of the pandemic: what does the budget analysis show?', *Regional studies*, 1, pp. 46–57. (In Russian). DOI:10.5922/1994-5280-2021-1-4
7. Klimanov, V.V., and Mikhailova, A.A. (2021) 'Budgetary decentralization in pandemic and post-pandemic conditions', *Journal of the New Economic Association*, 3, pp. 218–226. (In Russian). DOI:10.31737/2221-2264-2021-51-3-11
8. Klimanov, V.V., and Safina, A.I. (2020) 'The possibilities of financial assessment of the powers of the subjects of the Russian Federation', *Finance*, 1, pp. 18–24. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/RYHHDZ> (accessed 14 January 2025).

9. Klimenko, A.V., and Minchenko, O.S. (2016) 'State regulation of the economy: issues of theory and best practice' *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–30. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/WMQPXL> (accessed 14 January 2025).
10. Knutov, A.V., and Sinyatullina, L.H. (2018) 'Powers of federal executive authorities: quantitative analysis and classification' *Public Administration Issues*, 1, pp. 109–125. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/YTZHZL> (accessed 14 January 2025).
11. Lavrov, A.M. (2019) '*Logic and prospects of budget reforms in Russia: in search of «optimal decentralization»*'. *Cycle of publications and documents (1998–2019)*. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics. (In Russian). DOI:10.17323/978-5-7598-1992-9
12. Plaksin, S.M., Styryn, E.M., and Zhulin, A.B. (2017) 'Summing up to the formation of the register of authorized federal executive authorities', *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–28. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/ZHJMSN> (accessed 14 January 2025).
13. *Public administration: priority steps towards sustainable development: Report to the XIX April International Scientific Conference on Problems of Economic and Social Development, Moscow, April 10–13, (2018)* Dmitrieva N.E., Zhulin A.B., Klimenko A.V., et al. (eds). National Research University Higher School of Economics. Moscow: Publishing House of the HSE.
14. Sokolov, I.A., Belev, S.G., and Suchkova, O.V. (2021) 'How to ensure budget sustainability in Russia?', *Forecasting problems*, 4, pp. 66–76. (In Russian). DOI:10.47711/0868-6351-187-66-76
15. Yasin, E.G., Akindinova, N.V., Yakobson, L.I., and Yakovlev, A.A. (2013) 'Will a new model of economic growth take place in Russia? Report', *Voprosy ekonomiki*, 5, pp. 4–39. (In Russian). DOI:10.32609/0042-8736-2013-5-4-39
16. Williamson, O.I. (1996) *Economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. St. Petersburg: Lenizdat.
17. Khristenko, V.B. (2002) *Intergovernmental relations and regional finance management: experience, problems, prospects*. Moscow: Delo. (In Russian).
18. Shvetsov, A.N. (2020) 'State participation in the transformation of socio-economic space', in: *Challenges and policy of spatial development of Russia in the XXI century*. Moscow: KMK, pp. 291–345. (In Russian). Available at: <http://www.igras.ru/2678> (accessed 14 January 2025).
19. Yushkov, A., Savulkin, L., and Oding, N. (2017) 'Intergovernmental Relations in Russia: Still a Pendulum?', *Public Administration Issues, Special Issue (electronic edition)*, pp. 38–59 (in English). DOI:10.17323/1999-5431-2017-0-5-38-59
20. Yakobson, L. (2006) 'Budget reform: federalism or results-based management?', *Voprosy ekonomiki*, 8, pp. 31–45. (In Russian). DOI:10.32609/0042-8736-2006-8-31-45
21. Alexeev, M., and Yushkov, A. (2022) 'The fiscal impact of the COVID-19 Pandemic on subnational governments: the case of Russia', *Public Finance Review*, 50(3), pp. 239–278. DOI:10.1177/10911421221097785

22. Aray, H. (2019) 'A new approach to test the effects of decentralization on public infrastructure investment', *Regional Studies*, 53(7), pp. 1042–1057. DOI:10.1080/00343404.2018.1538552
23. Barabashev, A., and Klimenko, A. (2023) 'Administrative and civil service reforms in Russia: recent trends at the time of turbulence', *Public Administration Issues*, 6, pp. 44–61. DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-6-44-61
24. Baumol, W.J. 'Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis', *American Economic Review*, 57 (3), pp. 415–426.
25. Clemens, J., and Veuger, S. (2023) 'Intergovernmental grants and policy competition: Concepts, institutions, and evidence', *NBER working papers*, 31251. DOI:10.3386/w31251
26. del Granado, F.J.A., Martinez-Vazquez, J., and McNab, R.M. (2018) 'Decentralized Governance, Expenditure Composition, and Preferences for Public Goods', *Public Finance Review*, 46(3), pp. 359–388. DOI:10.1177/1091142116639127
27. Elazar, D.J. (1991) *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.
28. Facchini, F. (2018) 'What are the determinants of public spending? An overview of the literature', *Atlantic Economic Journal*, 46(4), pp. 419–439. DOI:10.1007/s11293-018-9603-9
29. Faguet, J.-P., and Pöschl, C. (eds) (2015) *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford University Press.
30. Fenna, A., and Schnabel, J. (2024) 'What is federalism? Some definitional clarification', *Publius: The Journal of Federalism*, 54, 2, pp. 179–200. DOI:10.1093/publius/pjad034
31. Filimon, R., Romer, T., and Rosenthal, H. (1982) 'Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending', *Journal of Public Economics*, 17(1), pp. 51–70. DOI:10.1016/0047-2727(82)90025-1
32. Lago, M.E., Lago-Peñas, S., and Martinez-Vazquez, J. (2024) 'On the effects of inter-governmental grants: a survey', *International Tax and Public Finance*, DOI:10.1007/s10797-023-09816-7
33. Musgrave, R. (1959) *The theory of public finance. A study in public economy*. McGraw-Hill.
34. Oates, W.E. (2006) 'On the theory and practice of fiscal decentralization', *IFIR Working Paper*, 05. Available at: http://www.ificr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf (accessed 14 January 2025).
35. Qiao, M., Ding, S., and Liu, Y. (2019) 'Fiscal decentralization and government size: The role of democracy', *European Journal of Political Economy*, 59, pp. 316–330. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2019.04.002
36. Seliverstov, V.E., Kravchenko, N.A., Klistorin, V.I., and Yusupova, A.T. (2021) 'Russian regions and the federal center against global threats: a year of fighting COVID-19', *Regional Research of Russia*, 11(4), pp. 405–418. DOI:10.1134/S2079970521040158

37. Shah, A. (1994) 'The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies', *The World Bank Policy and Research Series*, 23.
38. Tiebout, C.M. (1956) 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416–424. DOI:10.1086/257839
39. Venturini, F. (2020) 'The unintended composition effect of the subnational government fiscal rules: The case of Italian municipalities', *European Journal of Political Economy*, 63, 101874. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2020.101874
40. Wagner, A. (1892) *Grundlegung der politischen Ökonomie* [Foundations of Political Economy]. Leipzig: C.F. Winter. (In German).
41. Watts, R.L. (2008) *Comparing Federal Systems*. 3rd ed. Montreal et al.: McGill-Queen's University Press.
42. Wellisch, D. (2009) 'Theory of Public Finance in a Federal State', *Cambridge University Press*. DOI:10.1017/CBO9780511613319
43. Yilmaz, S., and Zahir, F. (2020) 'Issues in intergovernmental fiscal transfers: Public finance and political economy considerations', in: Serdar Y., Farah Z. (eds) *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, pp. 21–40. DOI:10.4337/9781789900859.00010

Статья поступила в редакцию 26.08.2024;
одобрена после рецензирования 23.11.2024;
принята к публикации 11.03.2025.

Научная статья

УДК: 338.2

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-64-92

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ФОРМИРОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Афанасьев Мстислав Платонович¹,
Шаш Наталия Николаевна²

¹ Доктор экономических наук, профессор; департамент политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук (ИНП РАН); mstafan@hse.ru; ORCID:0000-0002-8873-9402

² Доктор экономических наук, профессор кафедры финансов устойчивого развития Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова; 115054, г. Москва, Стремянный пер., д. 36; SHash.NN@rea.ru; ORCID:0000-0003-2779-6961

Аннотация. В статье обсуждается аргументация, связанная с вопросами обеспечения технологического суверенитета России в рамках реализации стратегии «бюджетного прорыва». Предложена типология стратегий бюджетной политики, особенности реализации которых раскрыты на примерах бюджетной практики разных стран. На основе результатов контент-анализа зарубежных и российских профильных публикаций раскрыта сущность понятия технологического суверенитета. Представлены результаты анализа подходов к обеспечению технологического и экономического суверенитета стран ЕС в рамках принятой «Новой инновационной повестки». Выявлена специфика механизмов и инструментов финансирования проектов технологического и экономического суверенитета в России и странах ЕС. Раскрыты концептуальные основы законопроекта Российской Федерации о технологической политике (правовые, технологические, регуляторные); приведена типология проектов, направленных на обеспечение технологического суверенитета Российской Федерации на период до 2030 г. и описаны критерии проверки соответствия проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики для определения приоритетности их реализации. Предложен алгоритм выбора модели (схемы) финансирования проектов технологического суверенитета. Рассмотрены задачи, целевые показатели и инструменты финансового обеспечения национальной цели России «Технологическое лидерство». С помощью инструментария системного анализа сделан вывод о необходимости увеличения бюджетных ассигнований на обеспечение технологического суверенитета России и существенного повышения показателя доли расходов на НИОКР в ВВП в следующих бюджетных циклах. Обоснована целесообразность финансирования про-

ектов технологического суверенитета за счет дополнительной эмиссии долговых обязательств в очередном бюджетном цикле с учетом приемлемого для России порогового значения государственного долга.

Исследование проводилось на материалах Российской Федерации. Для обоснования выводов и рекомендаций в качестве сравнения приведены отдельные примеры бюджетной практики разных стран мира. Были использованы: метод экономической группировки, метод сравнения, индексный метод, инструментарий контент-анализа.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетная стратегия, технологический суверенитет, национальные цели, технологическое лидерство, национальные проекты, государственный долг, механизмы финансирования, фабрика проектного финансирования, кластерная инвестиционная платформа.

Для цитирования: Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Бюджетная политика формирования технологического суверенитета // Вопросы государственного и муниципального образования. 2025. №1. С. 64–92. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-64-92

Original article

BUDGETARY POLICY OF TECHNOLOGICAL SOVEREIGNTY FORMATION

Mstislav P. Afanasyev¹, Nataliya N. Shash²

¹ Doctor of Economics, Professor; Department of Politics and Management, National Research University Higher School of Economics (HSE); 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russia. Chief Researcher at the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences (INP RAS); mstafan@hse.ru; ORCID:0000-0002-8873-9402

² Doctor of Economics, Professor; Department of Finance for Sustainable Development; Plekhanov Russian University of Economics; 36 Stremyanny Lane, 115054 Moscow, Russia; SHash.NN@rea.ru; ORCID:0000-0003-2779-6961

Abstract. The article discusses the arguments related to ensuring Russia's technological sovereignty as part of the implementation of the «budgetary breakthrough» strategy. The article proposes a typology of budgetary policy strategies, discloses the features of their implementation using examples of budgetary practice in different countries. Based on the results of content analysis of foreign and Russian specialized publications, the essence of the concept of technological sovereignty is revealed. The results of the analysis of approaches to ensuring the technological and economic sovereignty of the EU countries within the framework of the adopted «New Innovation Agenda» are presented. The specifics of the mechanisms and instruments of financing projects of technological and economic sovereignty in Russia and the EU countries are revealed. The paper uncovers conceptual foundations of the draft law of the Russian Federation on technological policy (legal, technological, regulatory), and presents a typology of projects aimed at en-

ensuring the technological sovereignty of the Russian Federation for the period up to 2030. Moreover, criteria for verifying the compliance of projects of technological sovereignty and structural adaptation of the economy to determine the priority of their implementation are described. As a result, an algorithm for choosing a model (scheme) for financing technological sovereignty projects is proposed. The current study considers tasks, targets and financial support tools of the national goal of Russia «Technological Leadership» and, using the tools of system analysis, concludes that it is necessary to increase budget allocations for purposes related to ensuring Russia's technological sovereignty, including a significant increase in the share of R&D expenditures in GDP in the next budget cycles. The expediency of financing technological sovereignty projects through additional debt issuance in the next budget cycle has been substantiated, taking into account the public debt threshold acceptable for Russia. The study was conducted on the materials of the Russian Federation. To substantiate the conclusions and recommendations, individual examples of budgetary practices from different countries of the world are given as a comparison. The following methods were used: the method of economic grouping, the method of comparison, the index method, and the tools of system and content analysis.

Keywords: budgetary policy, budget strategy, technological sovereignty, national goals, technological leadership, national projects, public debt, financing mechanisms, project financing factory, cluster investment platform.

For citation: Afanasyev, M.P., and Shash, N.N. (2025) 'Budgetary policy of technological sovereignty formation', *Public Administration Issues*, 1, pp. 64–92. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-64-92

JEL Classification: H60, H54, O32, L52.

Исследование результатов проводимой в России бюджетной политики дает возможность, во-первых, раскрыть особенности управления реализацией проектов технологического суверенитета, включая обсуждение применяемых финансовых механизмов и инструментов, в рамках достижения национальной цели «Технологическое лидерство», а во-вторых, обосновать необходимость перехода к новой траектории бюджетной политики – стратегии «бюджетного прорыва». Актуальность обеспечения технологического суверенитета обусловлена не только и не столько усилением глобальной конкуренции, основанной на технологиях, сколько ее тесной увязкой с более всеобъемлющим типом конкуренции между различными геополитическими блоками и системами ценностей.

В этом контексте в России увеличивается роль бюджетного управления, поскольку чувствительные сдвиги на мировом политическом и финансово-экономическом ландшафте требуют кардинальной смены вектора бюджетной политики страны. На основе этого была сформулирована гипотеза, что, независимо от выбранных механизмов и инструментов, меры по сохранению и укреплению технологического суверенитета государства должны быть не реактивными (ответными и оборонительными), а превентивными (стратегически спланированными и ориентированными на перспективу), что возможно только в случае перехода к стратегии «бюджетного прорыва».

Цель перехода к подобному типу бюджетной политики должна заключаться не в том, чтобы поставить другие страны в зависимость, а в том, чтобы укрепить национальную экономику путем наращивания технологического и инфраструктурного потенциала, а также стимулирования деловой активности в приоритетных (прежде всего, индустриально-технологических) секторах и отраслях.

Исследование проводилось на материалах Российской Федерации, для обоснования выводов и рекомендаций в качестве сравнения приведены отдельные примеры бюджетной практики разных стран мира. Для доказательства выдвинутой гипотезы в процессе исследования и интерпретации его результатов были использованы: метод экономической группировки, метод сравнения, индексный метод, инструментарий системного и контент-анализа.

Влияние макроэкономических параметров на выбор траектории бюджетной политики: основные идеи и концепции

Макроэкономические условия, сформировавшиеся в постпандемийный период, характеризуются необходимостью адекватно реагировать на критически важные экономические, социальные, экологические и технологические вызовы. Это создает целый комплекс взаимосвязанных системных проблем, требующих от правительств разных стран принятия нестандартных решений (в том числе касающихся перераспределения налоговых поступлений), зачастую противоречащих существующему балансу экономических, политических и фискальных интересов.

Изменение макроэкономической ситуации на фоне концентрации масштабных задач в стратегически важных секторах экономики требует трансформации подхода к формированию бюджетной политики, которая, в русле традиционных представлений, рассматривается как комплекс адаптационных инструментов. Вывод о наличии непосредственного влияния макроэкономических факторов на выбор вектора бюджетной политики подтверждается исследованием бюджетной практики на эмпирических данных как развитых, так и развивающихся стран за последние 20 лет.

В частности, в качестве примера можно привести исследовательские работы Л. Хафферта, П. Мертенса (Haffert, Mehrstens, 2015), Дж. Кокрейна (Cochrane, 2019), Дж. Коэн-Сеттона, Е. Горностай, К. Ладрейта (Cohen-Setton, Gornostay, Ladreit, 2019), К. М. Рейнхарт (Reinhart, 2020), Дж. Айзенмана, Х. Ито (Aizenman, Ito, 2020), А. Г. Силуанова (2017; 2024), О. С. Сухарева, О. Н. Афанасьевой (2023), где предоставлены убедительные аргументы побудительных мотивов выбора подхода к формированию бюджетной политики.

Использование метода экономической группировки позволило разделить реализуемые за последние два десятилетия стратегии бюджетной политики в различных странах мира на три группы: адаптационные (или реактивные); стабилизирующие (или проактивные); стратегии бюджетного прорыва (табл. 1).

Таблица 1.

Классификационные признаки основных моделей стратегий бюджетной политики

		СТРАТЕГИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ (ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ)		
		АДАПТАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ (РЕАКТИВНАЯ)	СТАБИЛИЗАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ (ПРОАКТИВНАЯ)	СТРАТЕГИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОРЫВА
КЛАССИФИКАЦИОННЫЕ ПРИЗНАКИ	ЦЕЛЬ	Обеспечение выживания экономики в условиях низких или отрицательных темпов роста	Поддержание умеренных стабильных темпов экономического роста	Достижение целевых (выше среднемировых) темпов роста за счет развития секторов с высокой добавленной стоимостью
	ИНСТРУМЕНТЫ	Бюджетные вливания в экономику (прямая и косвенная бюджетная поддержка), рост бюджетных ассигнований на социальную сферу	Сокращение неэффективных бюджетных расходов; применение концепции потолков расходов, поддержка традиционных секторов экономики	Увеличение бюджетной поддержки для финансирования приоритетных инфраструктурных и промышленных проектов, фокусировка бюджетных инвестиций на стратегически важных отраслях и секторах экономики
	РЕЗУЛЬТАТ	Увеличение бюджетного дефицита и уровня государственного долга; предотвращение рецессии и обеспечение перехода к стабилизации экономики	Уменьшение дефицита бюджета, уменьшение размера и темпа роста государственного долга, снижение налогового бремени, умеренный рост социальных расходов; поддержание стабильного инерционного сценария развития экономики	Появление и динамичный рост высокотехнологичных отраслей и секторов экономики в рамках стратегического сценария развития, повышение уровня государственного долга за счет выпуска долгосрочных долговых инструментов
	ПРИМЕРЫ	Бюджетная политика большинства стран мира, как западных (ЕС, США и др.), так и стран глобального юга (Россия, Иран, Китай) в периоды 2009–2013 гг. и 2020–2021 гг.	Бюджетная политика в странах Евросоюза (например, Франции, Германии) в период с 2014 по 2019 гг., в России в 2015–2019 гг.	Бюджетная политика Франции в 2022–2023 гг. (реиндустриализация национальной экономики), Китая в 2022–2024 гг. (запуск инвестиционного цикла), России в 2023–2024 гг. (обеспечение финансового и технологического суверенитета)

Источник: предложено авторами¹.

Основными предпосылками формирования и реализации адаптивной бюджетной политики в разных странах мира являются: непрогнозируемость макроэкономической среды; нестабильность глобальных рынков и логистических цепочек; волатильность цен на сырьевые товары и энергоносители, следствием чего становится увеличение затрат обрабатывающего

¹ Здесь авторы используют типологию бюджетной политики, предложенную ими в статье «Современные адапционные стратегии государственных бюджетов» (Афанасьев, Шаш, 2024).

сектора; увеличение темпов роста инфляции; введение режимов экономических санкций.

Однако с точки зрения достижения амбициозных национальных целей развития и роста экономики среднемировыми темпами необходима существенная модернизация стратегии бюджетной политики в рамках перехода к реализации стратегии бюджетного прорыва.

Вариантами бюджетной стратегии прорыва являются: бюджетная стратегия обеспечения технологического суверенитета, бюджетная стратегия «зеленой» реиндустриализации национальной экономики.

Смена вектора стратегии бюджетной политики требует:

- 1) формулировки и обоснования долгосрочных стратегических целей на период не менее 10–15 лет;
- 2) выбора соответствующего инструментария стимулирования развития приоритетных высокотехнологичных секторов экономики;
- 3) систематической оценки вероятности появления бюджетных рисков и их последствий с учетом прогнозируемого роста нестабильности внешней макроэкономической среды, снижения среднемирового темпа роста экономики и обострения блоковых геополитических противоречий.

На возможные неблагоприятные последствия смены траектории стратегии бюджетной политики обращают внимание Дж. Айземан, Х. Ито (2020) и Л. Хафферт, П. Мертенс (2015). В частности, одним из значимых потенциальных рисков при переходе к инновационным типам стратегии бюджетной политики может стать возникновение противоречий между традиционными и новыми фискальными интересами практически во всех странах мира (Широв, Кувалин, 2020; Моисеев, 2019).

Обострение геополитических противоречий после февраля 2022 г. повлекло за собой реализацию в России комплекса мобилизационных мероприятий в рамках адаптационной модели бюджетной политики для обеспечения финансового суверенитета (Силуанов, 2024), что привело к необходимости расширения бюджетного импульса в период 2022–2023 гг. в размере примерно 7%. Эти финансовые ресурсы были направлены на обеспечение программ трансформации промышленного сектора экономики в рамках достижения национальных целей развития с учетом положений Указов Президента России² и других концептуальных документов³, содержащих перечень стратегических инициатив социально-экономического развития страны.

Необходимость реализации планов по обеспечению поступательного развития российской экономики в условиях жесткого санкционного давления потребовала, во-первых, приоритизации потоков финансовых ресурсов в рамках государственных программ и национальных проектов на структурной секторальной модернизации экономики и, во-вторых, их переориентации на наиболее перспективные стратегические проекты, направленные

² Указы Президента России от 7 мая 2024 г. N 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» и N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

³ См., например, Послание Президента России Федеральному Собранию России от 29 февраля 2024 г.

ные на инфраструктурное и технологическое развитие. Это сформировало в Российской Федерации объективные предпосылки перехода к стратегии бюджетного прорыва.

Мотивы перехода к стратегиям бюджетного прорыва и факторы актуализации концепции технологического суверенитета

Для нейтрализации кризисных потрясений в 2009–2013 гг. и (особенно) в период 2020–2021 гг. в большинстве стран Европейского союза (например, во Франции, Германии) из-за необходимости оперативного реагирования на серьезные макроэкономические и политические шоки достаточно отчетливо наблюдалось изменение траекторий бюджетных стратегий в пользу активного использования в бюджетном процессе адаптационных инструментов (в том числе прямой и косвенной бюджетной поддержки). Этот аспект, в частности, обсуждается в публикациях Дж. Цанг (Zhang, 2021) и М. Сетерфилда (Setterfield, 2022).

Озабоченность потерей технологического и экономического лидерства на фоне негативной климатической повестки и формирования новых геополитических блоков начиная с 2022 г. стимулировала в странах Европейского союза процесс разработки инновационных стратегий – стратегий зеленой реиндустриализации экономики, стратегий технологического и экономического суверенитета (как вариантов стратегий бюджетного прорыва), требующих перераспределения финансовых и налоговых потоков.

Взрывной рост дискуссий, касающихся реализации концепции технологического суверенитета как фундамента обеспечения экономического суверенитета и национальной безопасности, вызван усилением стратегического значения сектора высоких технологий вследствие его перехода в геополитическую плоскость в рамках формирования новых техноэкономических блоков.

Убедительное обоснование того, что наиболее эффективным и очевидным способом обеспечения экономического суверенитета страны может стать отказ от традиционных моделей бюджетной политики, дано в работе Дж. Коэн-Сеттона и др. (Cohen-Setton et al., 2019).

Вопросы технологического суверенитета находятся в фокусе интереса стран ЕС, поскольку в настоящее время в странах Еврозоны, как и в России, существует значимая структурная зависимость от иностранных (по большей части американских) компаний в критически важных секторах экономики – начиная от сырья и материалов и заканчивая цифровыми платформами, телекоммуникационной инфраструктурой и решениями в сфере финансовых технологий.

На актуальность данной проблемы обращается внимание в исследовательских работах Ф. Креспи и др. (Crespi et al., 2021), И. Ванзенбока (Wanzenbock et al., 2020), Дж. Маркарда (Markard, 2020), К. Марча и И. Шифердекера (March, Schieferdecker, 2021), Дж. Элдера и др. (Edler et al., 2023). В них приводятся убедительные аргументы, касающиеся необходимости разработки европейской промышленной политики нового типа, выбор це-

лей и инструментов которой должен осуществляться с учетом обеспечения технологического суверенитета.

В этих работах в том числе обосновывается, что концептуализация технологического суверенитета становится неотъемлемым фактором развития экономики, а обеспечение технологического суверенитета должно быть встроено в более широкий контекст инвестиционной и торговой политик. При этом обращается внимание, что основной слабостью либеральных теорий глобальной конкуренции является акцент на статической оптимизации, игнорирующий динамические аспекты риска, что повышает уязвимость цепочек поставок, снижает способность стран эффективно действовать при возникновении внешних потрясений природного или политического происхождения.

Другие аспекты понятия технологического суверенитета активно обсуждались в научных публикациях начиная с 2017 г., в частности, в статьях Р. Джининса (Geenens, 2017), М. Маццукато (Mazzucato, 2018), Дж. Элдера и др. (Edler et al., 2023), где утверждается, что повышение значения технологического суверенитета является результатом растущего требования к государствам или надгосударственным образованиям сохранять свою способность действовать стратегически.

Отчасти результаты данных научных исследований были отражены в принятой в 2022 г. «Новой инновационной повестке» («A New European Innovation Agenda» – далее также NEIA)⁴, согласно которой к 2030 г. планируется обеспечить выход стран – членов ЕС на траекторию устойчивого инновационного развития, а также достижение их продовольственной, энергетической и сырьевой безопасности.

NEIA представляет собой комплекс законодательных и финансовых мер, разработанный для стран Европейского союза с целью: 1) повышения их конкурентоспособности и снижения импортозависимости от сырья и ключевых высокотехнологичных комплектующих (в том числе от полупроводников); 2) обеспечения благоприятных условий финансирования приоритетных технологических проектов; 3) создания ведущей роли в сфере deep-tech инноваций⁵; 4) укрепления материально-технологической базы и кооперационных связей в рамках европейской экосистемы.

В российских академических исследованиях вопросы обеспечения технологического суверенитета в контексте реализации бюджетной политики обсуждаются в публикациях А. Г. Силуанова (2024), Ю. В. Данейкина (2022), Е. С. Янковской (2022), И. Б. Константинова, Е. П. Константиновой (2022), Е. Ю. Камчатовой, М. Н. Муратовой (2023), Е. В. Бодровой, С. А. Гайтамировой (2023) и других исследователей. Раскрывая различные аспекты концепции технологического суверенитета, авторы при помощи убедительной ар-

⁴ URL: https://era.gv.at/public/documents/4754/European_Innovation_Agenda.pdf (дата обращения: 21.01.2025).

⁵ Под deep-tech инновациями понимаются технологические решения с длительными инновационными и финансовыми циклами, например, производство новых материалов, биотехнологии, блокчейн, фотоника, зеленая энергетика и т.п.

гументации обосновывают необходимость разработки комплекса соответствующих законодательных, финансовых, бюджетных и регуляторных мер для реализации приоритетных проектов технологического и финансового суверенитета.

Суммируя результаты контент-анализа зарубежных и российских профильных публикаций в период 2017–2024 гг.⁶, можно заключить, что понятие технологического суверенитета определяется как наличие способности страны разрабатывать и внедрять инновационные технологические решения (например, технологии *deep-tech*), являющиеся критически важными для функционирования и динамичного развития стратегически важных секторов и отраслей экономики с целью обеспечения производства инновационной технически сложной конкурентоспособной продукции для потребностей внутреннего и внешнего рынков без каких-либо ограничений.

Технологический суверенитет демонстрирует стремление конкретного государства сохранять и осуществлять контроль над процессами технологического развития национальной экономики. При этом обращается внимание, что обеспечение технологического суверенитета в части разработки и распространения критически важных технологий должно находиться в русле системной государственной политики, ориентированной на достижение целевых стратегических показателей и основанной на надежных диагностических процедурах и механизмах прогнозирования.

В этом контексте для обеспечения технологического суверенитета России была разработана и утверждена концепция законопроекта о технологической политике, включающего следующие основные новеллы (см. рис. 1).

В данном документе законодательно закрепляется понятие технологического суверенитета. В частности, в законопроекте указывается, что технологический суверенитет Российской Федерации рассматривается как независимость Российской Федерации в сфере развития технологий, выражающаяся в национальном контроле на основе собственных линий разработки технологий над критическими и сквозными технологиями, а также в самостоятельном создании конкурентоспособной высокотехнологичной продукции с применением указанных технологий⁷.

Таким образом, технологический суверенитет отражает возможность страны осуществлять системную политику преобразований, ориентирующуюся на стратегическую перспективу и автономию. Технологический суверенитет предполагает генерацию, освоение и постоянное совершенствование передовых технологий в секторах и отраслях, чувствительных с точки зрения национальной стратегии развития и достижения глобального технологического лидерства.

⁶ В выборку вошли наиболее релевантные публикации по исследуемой тематике в период 2017–2024 гг., отобранные на основе итеративного (каскадного) цитирования, что обеспечило ее репрезентативность.

⁷ Проект Федерального закона N 632206-8 «О технологической политике Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (дата публикации: 24.05.2024). URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/84799.html?ysclid=m4iwjufc5i923448830> (дата обращения: 13.12.2024).

При этом существенным недостатком ведущихся в настоящее время многочисленных российских и зарубежных академических дискуссий является фокусировка на исключительно теоретических аспектах концепции технологического суверенитета, анализ которых происходит в отрыве от мероприятий бюджетной, монетарной, промышленной и технологической политик, реализуемых в настоящее время в разных странах мира. В этой связи представляет интерес обсуждение первых результатов в области технологического суверенитета, достигнутых в результате принятых в настоящее время в Российской Федерации системных мер по его обеспечению.

Рисунок 1



Источник: составлено авторами на основе законопроекта о технологической политике⁸.

Необходимость обеспечения технологического и экономического суверенитета Российской Федерации, обусловленная в том числе высоким уровнем импорта в затратах ряда стратегически важных (чувствительных) отраслей и секторов (рис. 2) и ставшая особенно очевидной на фоне системных экономических и финансовых ограничений, отразилась в формулировке национальной цели «Технологическое лидерство», закрепленной в Указе Президента России в мае 2024 г.

Отметим, что из 11 отраслей с высоким уровнем импорта в затратах девять являются стратегически важными для обеспечения технологического суверенитета. Особенно чувствительной в этой связи считается машиностроительная отрасль, где значение данного показателя достигает критической отметки (30%). В этом отношении вполне обоснованным выглядит включение в число национальных целей развития технологического лидерства, оценка достижения которого будет происходить на основе конкретных целевых показателей (рис. 3).

⁸ Там же.

Рисунок 2

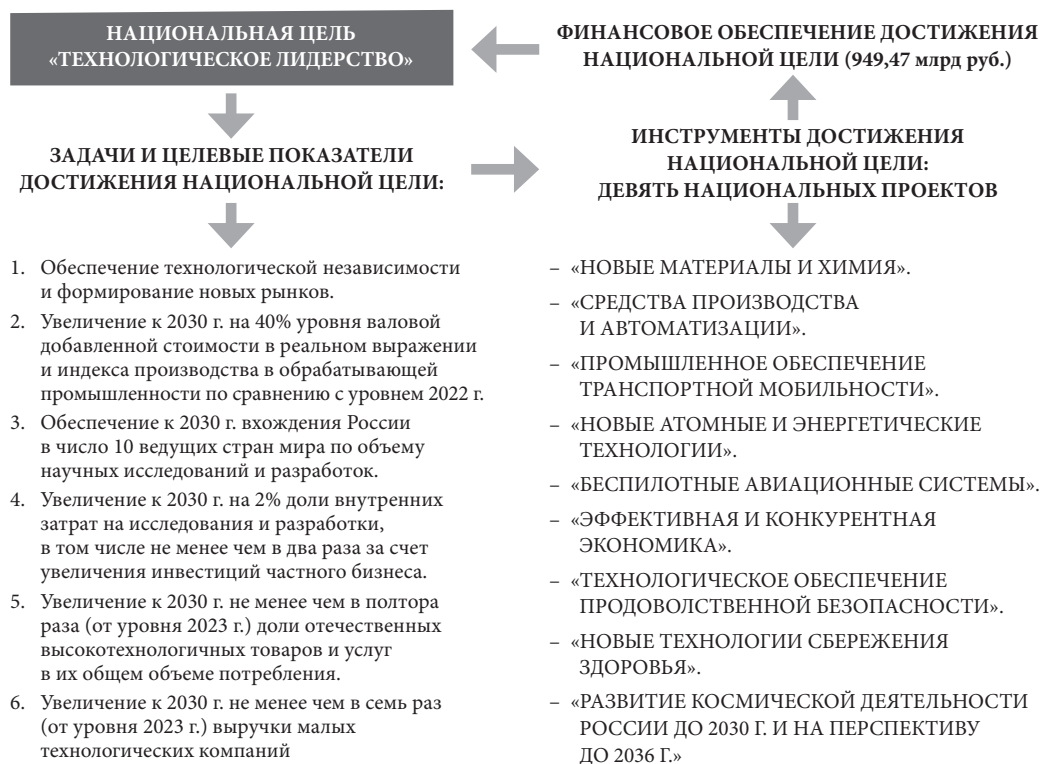
Доля отраслей с высоким уровнем импорта в затратах в структуре ВВП России в 2023 г.



Источник: составлен авторами по данным Росстата на основе применения индексного метода. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 21.02.2025).

Рисунок 3

Задачи, целевые показатели и инструменты финансового обеспечения достижения национальной цели «Технологическое лидерство»



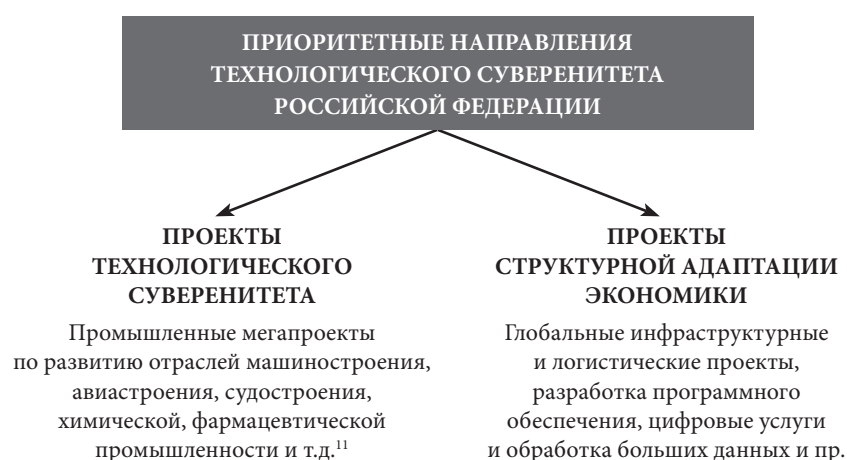
Источник: составлен авторами на основе законодательных документов Правительства России, Указов Президента России в части формулировки национальных целей формирования и реализации проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики.

В рамках достижения национальной цели обеспечения технологического лидерства Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2023 N 603 был утвержден перечень проектов технологического суверенитета⁹, приведенный на сайте ВЭБ.РФ¹⁰, которому, согласно данному Постановлению, делегирована функция ведения реестра подобных проектов.

Типология проектов, направленных на обеспечение технологического суверенитета Российской Федерации на период до 2030 г., состоит из двух основных элементов (рис. 4).

Рисунок 4

Типология проектов, направленных на обеспечение технологического суверенитета Российской Федерации на период до 2030 г.



Источник: составлено авторами на основе пакета законодательных документов Правительства России в части формирования и реализации проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики¹².

⁹ Постановление Правительства России от 15.04.2023 N 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета». URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения: 21.01.2025).

¹⁰ URL: <https://veb.ru/tekhnologicheskij-suverenitet/> (дата обращения: 21.01.2025).

¹¹ Полный перечень отраслей экономики, к которым должен принадлежать проект для отбора в перечень проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики, включает следующие: автомобилестроение, железнодорожное, нефтегазовое, сельскохозяйственное и специализированное машиностроение, медицинская, фармацевтическая и химическая промышленность, станкоинструментальная промышленность и тяжелое машиностроение, судостроение, электронная и электротехническая промышленность, энергетическая и авиационная промышленность.

¹² Данный пакет включает: Концепцию технологического развития (Распоряжение Правительства России от 20.05.2023 N 1315-р); Таксономию инвестиционных проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики (Постановление Правительства России от 15.04.2023 N 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета»); Федеральный закон от 04.08.2023 N 478-ФЗ «О развитии технологических компаний»; Стратегию научно-технологического развития (Указ Президента России от 28.02.2024 N 145); Федеральный закон о технологической политике (проект); Указ Президента России от 7 мая 2024 г. N 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

Для включения проектных инициатив в реестр для их последующего отбора и согласования запрашиваемого объема финансирования рекомендовано использовать следующие критерии проверки их соответствия проектам технологического суверенитета и структурной адаптации экономики (рис. 5).

Рисунок 5

Критерии проверки соответствия проектных инициатив проектам технологического суверенитета и структурной адаптации экономики для оценки приоритетности их реализации

КРИТЕРИИ ПРОВЕРКИ СООТВЕТСТВИЯ ПРОЕКТОВ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА И СТРУКТУРНОЙ АДАПТАЦИИ ЭКОНОМИКИ

СООТВЕТСТВИЕ НАПРАВЛЕНИЯМ И КРИТЕРИЯМ ТАКСОНОМИИ

Принадлежность к одной из 13 приоритетных отраслей экономики (например, судостроение, авиационная и энергетическая промышленность)

СООТВЕТСТВИЕ ПО ДОЛИ И ХАРАКТЕРУ ПРОГНОЗИРУЕМОЙ ВЫРУЧКИ

Прогнозируемая доля выручки, соответствующая направлениям и критериям таксономии, должна составлять не менее 50% от всего объема выручки, полученной в рамках реализации проекта

СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ К ПРОИЗВОДИМОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПРОДУКЦИИ

Виды производимой промышленной продукции должны полностью соответствовать требованиям ее отнесения к продукции, изготовленной в России

Источник: составлено авторами на основе Постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2023 N 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета». URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 21.01.2025).

Значимость использования механизма таксономии в процессе отбора с точки зрения достижения поставленных целей проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики определяется необходимостью оценки их приоритетности с точки зрения четко установленных жестких критериев. В связи с этим в условиях ограниченности всех видов ресурсов принципы таксономии, включающие различные метрики классификации, используемые в процедурах отбора проектов и программ, претендующих на бюджетное финансирование, субсидирование или льготное кредитование, находят широкое применение в разных странах мира (США, Китае, странах ЕС).

Одним из направлений стратегии обеспечения технологического суверенитета может стать переход на производство более сложных промышленных товаров с большей добавленной стоимостью и меньшим углеродным следом. В этой связи лучшим решением было бы отказаться от ко-

пирования отраслевой структуры экономики стран – технологических лидеров (Южной Кореи, Японии, США), что отражает инерционный тип развития. Для технологического и экономического суверенитета России следует ориентироваться на производство более технологически сложных товаров и встраивание в глобальные логистические цепочки поставок в рамках полноценного цифрового перехода. Подобная задача находится в русле формирования соответствующих финансовых условий для реализации масштабных проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики.

Источники финансирования проектов технологического суверенитета: российская и зарубежная практика

Вопросы финансирования и инвестиционной поддержки реализации проектов технологического суверенитета в Российской Федерации особо актуализируются в условиях ограничений доступа отечественных структур к рынкам капитала.

Несмотря на это в 2023 г. было профинансировано (на особых условиях кредитования) 11 проектов – в основном в сфере машиностроения (предприятия судостроительной и портовой инфраструктуры) – на общую сумму 229 млрд руб.¹³, в том числе за счет средств государственной корпорации ВЭБ.РФ – 79 млрд руб. В апреле 2024 г. в реестр проектов были включены еще 12 проектов, общий объем финансирования по которым составил 264,9 млрд руб. Таким образом, к концу 2024 г. было профинансировано (объем финансирования – 493,9 млрд руб.)¹⁴ 23 инвестиционных проекта в 15 регионах Российской Федерации, реализующихся в секторах энергетической промышленности, автомобилестроения, железнодорожного машиностроения, фармацевтической отрасли.

В условиях прогнозируемого поддержания Банком России ключевой ставки в пределах 21–22% (как минимум) в течение первой половины 2025 г. для снижения уровня рисков следует сконцентрировать внимание на диверсификации источников финансирования проектов технологического суверенитета, более эффективно используя существующие инвестиционные возможности.

В соответствии с принятыми программными документами¹⁵ сформирован следующий перечень механизмов и инструментов финансирования проектов технологического суверенитета, выбор которых зависит от специ-

¹³ В финансировании проектов принимают участие пять коммерческих банков: «Газпромбанк», «ВТБ», «Сбербанк», «Альфа-Банк», а также «Новикомбанк» (опорный банк госкорпорации «Ростех»), который участвует в реализации проектов технологического суверенитета в отраслях авиа- и автомобилестроения, медицинской техники, фармацевтики, радиоэлектроники с объемом финансирования свыше 300 млрд руб.

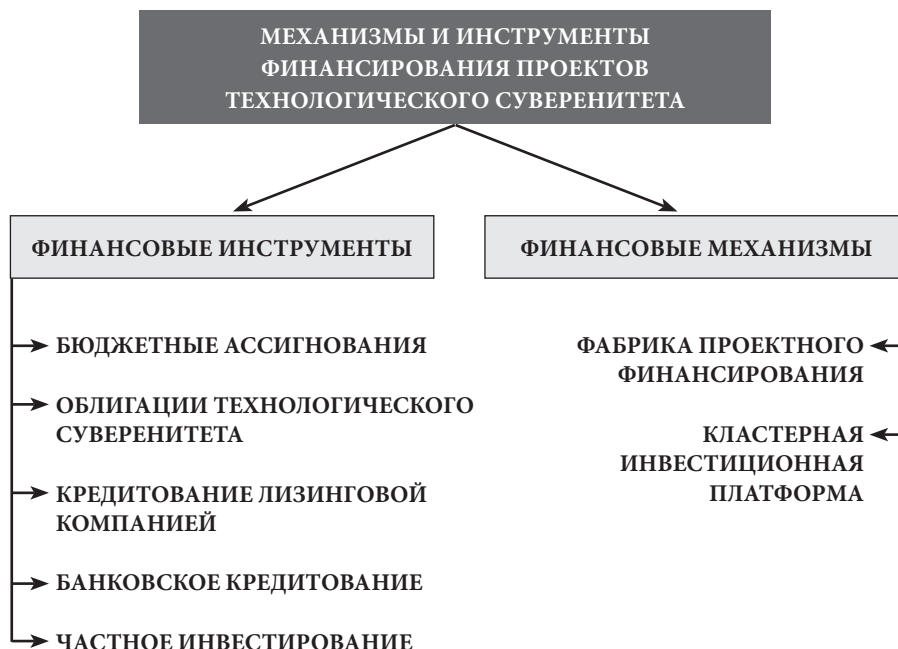
¹⁴ URL: <https://www.economy.gov.ru/material/> (дата обращения: 21.01.2025).

¹⁵ Речь идет об упомянутом выше пакете законодательных документов Правительства России в части формирования и реализации проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики.

фики, масштаба, сферы действия, длительности инвестиционного цикла и требуемого объема финансирования (рис. 6).

Рисунок 6

Совокупность механизмов и инструментов финансирования проектов технологического суверенитета в рамках достижения национальной цели «Технологическое лидерство»



Источник: составлен авторами.

Очевидно, что в целом предлагаемые инструменты представляют собой традиционный набор источников финансирования инвестиционных проектов, который нуждается в расширении. Так, например, при запуске отдельных проектов технологического суверенитета следует использовать опыт взаимодействия с частными инвесторами в рамках инновационных стартапов: речь идет об активном использовании возможностей таких инвестиционных опций, как пилоты с корпорациями, клубы инвесторов и бизнес-ангелы.

При ограниченности финансовых ресурсов следует разработать план по привлечению средств частных инвесторов, в том числе путем выпуска и размещения облигаций технологического суверенитета на условиях субсидирования купонного дохода за счет средств бюджета.

При этом при активном участии государства уже были созданы принципиально новые механизмы финансирования проектов технологического суверенитета (фабрика проектного финансирования и кластерная инвестиционная платформа), предоставляющие дополнительные инвестиционные возможности (рис. 7).

Рисунок 7

Сравнительный анализ инвестиционных возможностей существующих механизмов финансирования проектов

		МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА И СТРУКТУРНОЙ АДАПТАЦИИ ЭКОНОМИКИ	
		ФАБРИКА ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	КЛАСТЕРНАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПЛАТФОРМА
СУТЬ →		синдицированный кредит	льготное кредитование
	ТРЕБОВАНИЯ И УСЛОВИЯ →	<p><i>Условия предоставления кредита:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 15–20% собственных средств; 2) синдицированный кредит: транш ВЭБ РФ (10–40%) + коммерческие банки (60–75%); 3) предполагает субсидирование роста ключевой ставки (Минэкономразвития России). <p><i>Критерии отбора проектов:</i> стоимость более 3 млрд руб.; срок окупаемости до 30 лет; период финансирования до 20 лет; собственные средства не менее 15–20% от общей стоимости проекта без учета процентов</p>	<p><i>Участие ВЭБ.РФ.</i></p> <p><i>Результат</i> (производство критически важной импортозамещающей продукции из перечня Минпромторга России, в том числе в сфере ОПК).</p> <p><i>Направления финансирования:</i> капитальные вложения, включая опытно-конструкторские, проектные и строительно-монтажные работы, приобретение оборудования, сопутствующие расходы; приобретение сырья и комплектующих (до 20% кредита).</p> <p><i>Льготная ставка</i> (на инвестиционной фазе и в течение двух лет после ее завершения – $0,3 \cdot \text{КС} + 3\%$).</p> <p><i>Размер и срок кредита:</i> от 2 млрд до 100 млрд руб., срок не ограничен.</p> <p><i>Администраторы:</i> Минпромторг России, ФРП – Фонд развития промышленности</p>

Источник: составлен авторами на основе постановлений Правительства России от 15 февраля 2018 г. N 158 и от 22 февраля 2023 г. N 295. URL: <https://base.garant.ru/71881806/>; <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406347625/> (дата обращения: 21.01.2025).

Для сравнения, в рамках реализации «Новой инновационной повестки» Евросоюза («A New European Innovation Agenda») обеспечение условий финансирования приоритетных технологических (deep-tech) проектов предполагает активное использование инструментов грантового и долевого финансирования за счет стимулирования привлечения средств частных инвесторов. Общий размер бюджета на реализацию этих проектов – примерно 60 млрд евро, из которых средства частных инвесторов должны составить от 70 до 85%.

Для поддержки программы привлечения средств венчурных структур, ориентированных на поздние стадии инновационного цикла (scale-up venture capital), из бюджета ЕС предполагается направить ассигнования в размере 372 млрд евро. Кроме того, дополнительно за счет механизма венчурного финансирования высокотехнологичных стартапов планируется привлечь 1,2 млрд евро. Таким образом, общий объем финансирования проектов экономического и технологического суверенитета составит 433,2 млрд евро.

Система финансирования проектов, направленных на укрепление экономического и технологического суверенитета стран ЕС, включает следующие инструменты:

- бюджетное финансирование (85,9%);
- частное инвестирование (10,4%);
- грантовое финансирование (3,4%);
- венчурное финансирование (0,3%).

Таким образом, очевидно, что в странах еврозоны наибольший объем инвестиций, направляемых на финансирование приоритетных deep-tech проектов для обеспечения технологического и экономического суверенитета, приходится на ассигнования из бюджета ЕС.

Необходимость противодействия релокации в третьи страны (в частности, в США, Китай и Индию) компаний высокотехнологичных и промышленных секторов экономики Евросоюза требует увеличения объема финансовой поддержки – и в первую очередь за счет бюджетных ассигнований для приоритетных отраслей, обеспечивающих технологический и экономический суверенитет. Для сравнения: доля расходов на НИОКР в бюджете ЕС в 2023 г. составила 0,75% в ВВП, что в 4,5 раза меньше, чем в странах – технологических лидерах.

Существуют различные точки зрения на выбор инструментов и механизмов финансирования проектов технологического суверенитета. При этом для снижения уровня риска в текущей макроэкономической ситуации целесообразно применять смешанную модель финансирования, сочетающую различные инструменты и механизмы. Доля финансовых ресурсов, привлеченная в рамках использования конкретных инструментов, может определяться специфическими характеристиками претендующих на финансирование инвестиционных проектов.

В России в условиях потенциально возможного высокого роста количества проектов технологического суверенитета, начиная с 2025 г. можно использовать следующий алгоритм выбора модели (схемы) финансирования. Для этого целесообразно свести все проекты, отвечающие критериям технологического суверенитета и структурной адаптации экономики, в 4–5 групп на основании перечня критериев, таких, например, как: 1) наиболее приоритетная отрасль, 2) территория реализации, 3) длительность инвестиционного цикла, 4) срок окупаемости, 5) потенциальная норма доходности, 6) наличие или отсутствие взаимосвязи с другими проектами.

Классификация проектов технологического суверенитета по определенным критериям позволит предложить типовые модели (схемы) финансирования для проектов определенной группы.

Так, для проектов с коротким сроком реализации и быстрым сроком окупаемости целесообразно использовать преимущественно банковское кредитование и средства частных инвесторов (бизнес-ангелы, клубы инвесторов) в рамках различных раундов финансирования.

Для проектов с длительным сроком реализации, требующих высоких затрат на НИОКР и большого размера капиталовложений на начальных стадиях инвестиционного цикла, следует сочетать бюджетное финанси-

вание, синдицированный кредит (фабрика проектного финансирования), льготное кредитование через кластерную инвестиционную платформу; на последующих – использовать облигации технологического суверенитета, пилоты с корпорациями и банковское кредитование.

Применение типовых моделей (схем) финансирования проектов технологического суверенитета позволит упростить финансовые модели проектов и ускорить поиск и привлечение необходимого ресурсного обеспечения.

Политика финансового обеспечения технологического суверенитета должна стать фундаментом новой модели роста российской экономики (Линчук, 2023), при этом следует использовать весь потенциальный спектр инструментов: как монетарных (Ершов, 2023; Маевский, 2024), так и бюджетных (Силуанов, 2024), в том числе путем увеличения государственных долговых обязательств (Турыгин, 2024; Сухарев, 2023).

Поскольку реализация проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики имеет приоритетное значение для устойчивого роста российской экономики в условиях нестабильной макроэкономической ситуации и волатильности глобальных рынков, то одним из важных источников финансирования являются бюджетные ассигнования в рамках профильных национальных и федеральных проектов (рис. 8).

Рисунок 8

Доля бюджетных ассигнований на реализацию проектов технологического суверенитета в общем объеме финансирования национальных проектов Российской Федерации в 2025–2027 гг., млрд руб.



Источник: Федеральный закон от 30.11.2024 N 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов». URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2024).

При анализе бюджетных расходов, напрямую предназначенных для реализации проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики в разрезе национальных проектов, были получены следующие результаты (табл. 2.).

Таблица 2

**Бюджетные ассигнования на реализацию проектов
технологического суверенитета и структурной адаптации
экономики в рамках девяти национальных проектов
в очередном бюджетном цикле (2025–2027 гг.), млрд руб.***

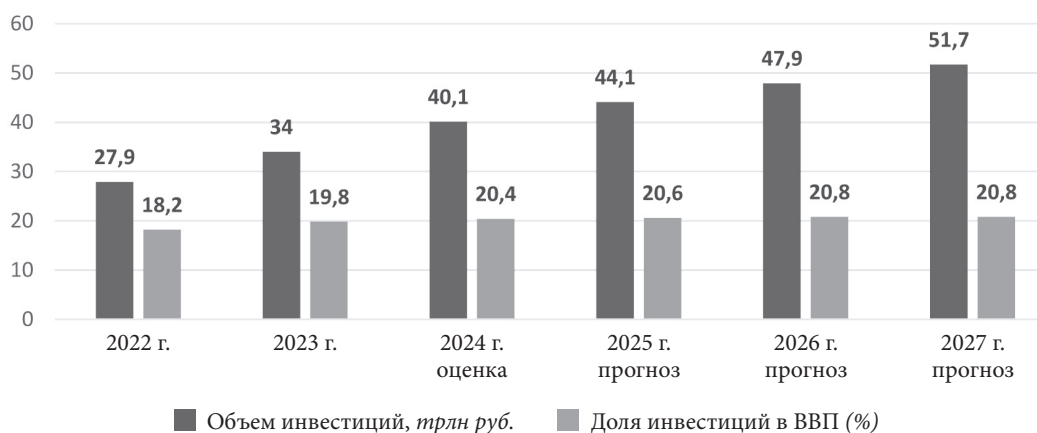
Национальные проекты	2025 г.	2026 г.	2027 г.
НП «Эффективная и конкурентная экономика» (ФП «Технологии»)	15,94	13,18	13,18
НП «Средства производства и автоматизации» (ФП «Развитие станкоинструментальной промышленности»; ФП «Развитие производства литейного и термического оборудования»)	11,63	16,68	12,46
НП «Новые материалы и химия» (ФП «Развитие производства химической продукции»; ФП «Импортозамещение критической промышленной биотехнологической промышленной продукции»)	1,40	4,30	6,64
НП «Промышленное обеспечение транспортной мобильности» (ФП «Производство самолетов и вертолетов»; ФП «Производство судов и судового оборудования»)	140,58	215,14	220,66
НП «Новые технологии для сбережения здоровья» (ФП «Управление медицинской наукой»; ФП «Технологии разработки медицинских изделий, лекарственных средств и платформ нового поколения»)	1,32	1,43	1,44
НП «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности» (ФП «Производство критически важных ферментных препаратов, пищевых и кормовых добавок, технологических вспомогательных средств»; ФП «Ветеринарные препараты»; ФП «Создание условий для развития научных разработок в селекции и генетике»)	7,5	9,25	13,37
НП «Беспилотные авиационные системы» (ФП «Развитие инфраструктуры, обеспечение безопасности и формирование специализированной системы сертификации беспилотных авиационных систем»; ФП «Стимулирование спроса на отечественные беспилотные авиационные системы»; ФП «Разработка, стандартизация и серийное производство беспилотных авиационных систем и их комплектующих»)	27,83	31,95	31,43
НП «Развитие космической деятельности Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»	10,00	10,00	10,00
НП «Новые атомные и энергетические технологии» (ФП «Новая атомная энергетика»; ФП «Экспериментально-стендовая база для разработки технологий двухкомпонентной атомной энергетике»; ФП «Технологии термоядерной энергетике»; ФП «Специальные материалы и технологии в атомной энергетике»; ФП «Новые технологии производства литий-ионных и постлитиевых систем накопления электроэнергии»; ФП «Новое оборудование и технологии в электроэнергетике»)	28,72	47,44	46,0
	244,92	349,37	355,18

Источник: Федеральный закон от 30.11.2024 N 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов». URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2024).

Оценка суммы бюджетных ассигнований, запланированной на реализацию проектов технологического суверенитета, в сравнении с общим объемом инвестиций (см.: рис. 9; табл. 3) позволяет сделать вывод о необходимости увеличения бюджетных инвестиций для достижения поставленной цели: вхождения Российской Федерации в число стран – технологических лидеров.

Рисунок 9

Динамика объема инвестиций Российской Федерации в период 2022–2027 гг.



Источник: Федеральный закон от 27.11.2023 N 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»; Федеральный закон от 30.11.2024 N 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов». URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2024).

Таблица 3

Доля бюджетных ассигнований на реализацию проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики в общем объеме инвестиций в очередном бюджетном цикле (2025–2027 гг.)

Показатели	2025 г.	2026 г.	2027 г.
Объем инвестиций, млрд руб.	44 102,00	47 875,00	51 652,00
Доля в ВВП	20,6%	20,8%	20,8%
Объем бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов и проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики, млрд руб.	244,92	349,37	355,18
Доля проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики в общем объеме инвестиций	0,56%	0,73%	0,69%
Доля проектов технологического суверенитета и структурной адаптации экономики в ВВП	0,114%	0,152%	0,143%

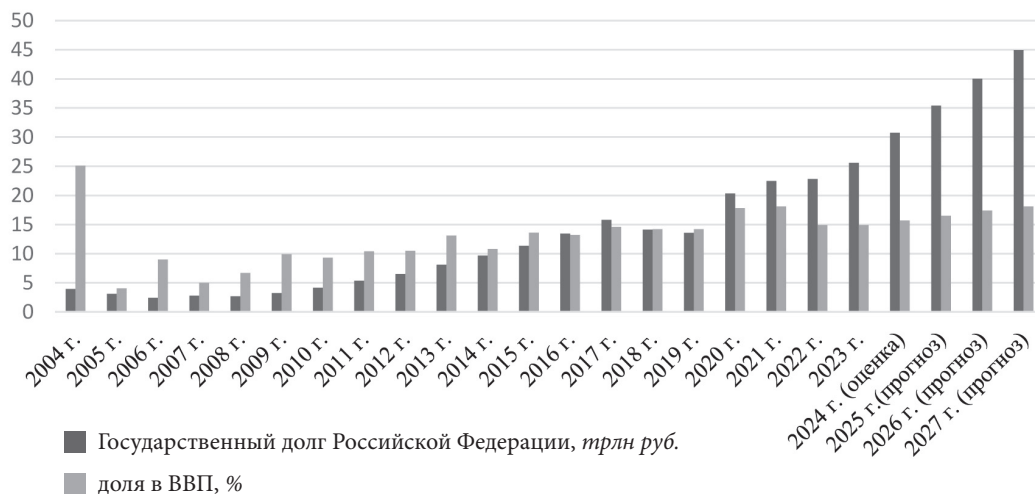
Источник: Федеральный закон от 30.11.2024 N 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов». URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2024).

Данная точка зрения поддерживается при обсуждении вопросов финансирования проектов технологического суверенитета в публикациях А. Б. Соколова, В. И. Филатова (2023), Н. В. Цехомского (2023), Д. В. Тихомирова, В. М. Никифорова, Д. А. Русинова (2023), Л. Г. Паштовой, С. В. Музалева (2023), Е. Б. Линчук (2023), О. С. Сухарева (2023), О. Н. Турыгина (2024), в которых обосновывается необходимость развития ресурсной базы для расширения инвестиционной поддержки.

В то же время серьезное увеличение бюджетных ассигнований на реализацию проектов технологического суверенитета может привести к росту бюджетного дефицита и, как следствие, объема государственного долга, показатель которого в Российской Федерации начиная с 2020 г. балансирует на грани допустимых пороговых значений (рис. 10).

Рисунок 10

Динамика государственного долга Российской Федерации в период 2004–2027 гг.*



Источник: построен авторами по данным сайта Минфина России на основе применения индексного метода. URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2024).

Несмотря на то, что за 20-летний период общий объем государственного долга Российской Федерации (включая внешние и внутренние долговые обязательства) вырос почти в 6,5 раза (с 3,95 трлн руб. в 2004 г. до 25,6 трлн руб. в 2023 г.), в макроэкономическом контексте подобный размер государственного долга далек от критически опасных значений, установившихся в мировой практике.

Так, на начало 2024 г. показатель доли госдолга по отношению к ВВП составил: в Германии – 63,7%, Китае – 83,6%, во Франции – 110,6%, США – 122%. В России данный показатель сейчас находится в пределах пороговых значений: в 2023 г. уровень госдолга достиг значения 14,9% ВВП.

При этом в очередном бюджетном цикле (2025–2027 гг.) прогнозируется дальнейший рост показателя доли долговых обязательств в ВВП: в 2025 г. –

на 0,8%, в 2026 г. – на 0,9%, в 2027 г. – 0,7%. Но в то же время темп роста госдолга очевидно ниже порогового значения (2%). Кроме того, согласно прогнозам, в 2027 г. этот показатель снизится до 0,7%.

Таким образом, поскольку показатели общего объема государственного долга и его темпа роста и доли в ВВП существенно ниже среднемировых (по данным МВФ, основной вклад в рост значения показателя среднемирового госдолга вносят США с ежегодным приростом не менее 3% и Китай, у которого показатель доли госдолга в ВВП к 2028 г. достигнет 104,9% ВВП), следует активнее использовать инструментарий долгового финансирования с приоритизацией направления финансовых ресурсов на стратегически важные инфраструктурные и высокотехнологичные проекты в важнейших секторах национального хозяйства.

В то же время следует отметить, что уже на протяжении нескольких десятилетий не прекращаются дискуссии об эффективности долгового финансирования экономического роста, особенно для стран со средними доходами (см.: Афанасьев, Шаш, 2021).

Тем более сложным является российский кейс, где увеличение государственного долга происходит на фоне неблагоприятной макроэкономической ситуации, сохраняющихся проинфляционных рисков, высокого значения ключевой ставки, которая в настоящее время составляет 21% (Соколов и др., 2024). Однако даже с учетом подобных негативных факторов представляется обоснованным увеличение уровня долговых обязательств в очередном бюджетном цикле (2025–2027 гг.) до 20%, что полностью укладывается в приемлемые пороговые значения данного показателя для Российской Федерации.

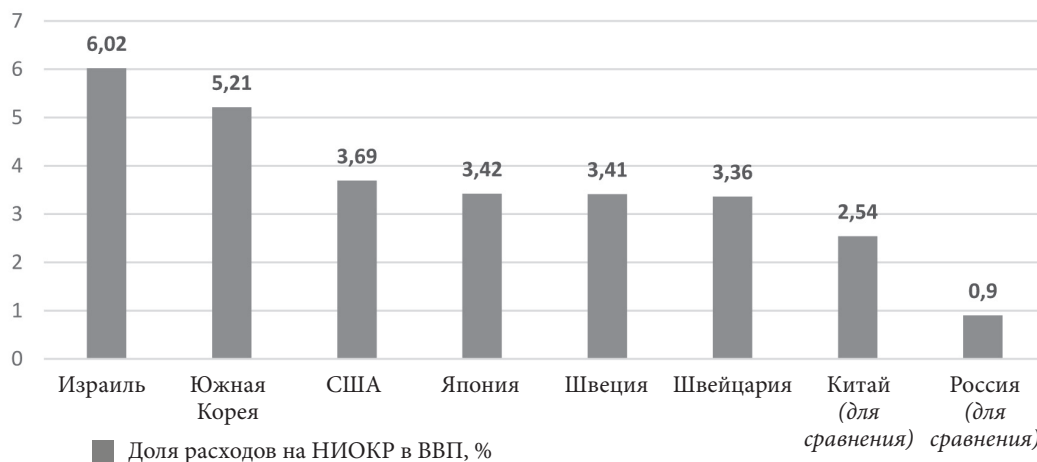
Так, по предварительным оценкам, увеличение государственного долга с 16,5 до 20% в ВВП в 2025 г. привлечет дополнительные ресурсы в объеме более 7,5 трлн руб., что позволит профинансировать более 300 масштабных проектов в сфере технологического суверенитета и структурной адаптации экономики.

При этом помимо обеспечения целевого характера использования инвестиционных ресурсов, привлеченных с долгового рынка, потребуются сформировать совокупность целевых показателей инновационного и технологического развития экономики (соответствующих решению задач национальной цели «Технологическое лидерство») и разработать комплекс мероприятий по их достижению, тем самым определив направления увеличения объема бюджетных ассигнований. В том числе необходимо обеспечить рост бюджетных расходов на НИОКР не менее 3–3,5% ВВП, при том что в странах – технологических лидерах этот показатель в 2022 г. находился в пределах 3,36–6,02% ВВП (рис. 11).

В 2023 г. рост показателя доли расходов на НИОКР в ВВП Российской Федерации увеличился на 0,2% и составил 1,1%, в то время как целевой показатель доли расходов на НИОКР в ВВП в рамках достижения национальной цели «Технологическое лидерство» к 2030 г. должен вырасти почти в два раза и достичь 2%. Однако это существенно ниже необходимых значений.

Рисунок 11

Доля затрат на НИОКР в ВВП в отдельных странах в 2022 г.



Источник: составлен авторами по данным Всемирного банка. URL: <https://www.worldbank.org/ext/en/> (дата обращения: 21.01.2025).

При этом значительное увеличение расходов на НИОКР в ВВП России закономерно приведет также к росту бюджетного дефицита и, как следствие, потребует увеличения государственных долговых обязательств в следующих бюджетных циклах на период до 2030 г. Данная стратегия бюджетной политики представляется наиболее рациональной в нынешнем макроэкономическом контексте, но не является единственно возможным вариантом.

Кроме того, для повышения эффективности бюджетных расходов федерального бюджета на НИОКР в рамках стратегии формирования технологического суверенитета целесообразно задействовать инструментарий бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), программно-целевые методы бюджетного планирования, а также механизмы обеспечения финансирования, построенного на принципах устойчивого развития и ESG.

Таким образом, была подтверждена гипотеза, что решение задачи обеспечения технологического суверенитета возможно только в рамках бюджетного механизма, включающего как прямую бюджетную поддержку (например, бюджетные ассигнования в реализацию масштабных инвестиционных проектов и сферу НИОКР), так и косвенную (например, применение системы налоговых льгот, субсидирование ставок купонных доходов, приобретение импортозамещенной продукции для государственных нужд).

Решение главной задачи – обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации – требует разработки и реализации стратегии бюджетного прорыва, основные положения которой должны учитывать необходимость финансирования скорейшего технологического и цифрового перехода в условиях новых макроэкономических вызовов. Для этого представляется целесообразным следующее:

- во-первых, определить комплекс условий и сформировать механизм перехода к формированию стратегии бюджетного прорыва для дости-

- жения национальных целей развития и обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации;
- во-вторых, активизировать использование инструментов бюджетной политики, способствующих мобилизации финансовых ресурсов, для увеличения объема бюджетных ассигнований на субсидирование приоритетных проектов инфраструктурных и технологических проектов в рамках секторальной модернизации экономики;
 - в-третьих, на очередной бюджетный цикл определить целевые стратегические ориентиры, например, определить потолки увеличения объема бюджетных расходов с учетом приоритизации инвестиционных расходов и темпа ежегодного увеличения показателя расходов на НИОКР в ВВП;
 - в-четвертых, активнее использовать инструментарий повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе на регулярной основе готовить обзоры бюджетных расходов по инвестиционным статьям государственного бюджета и осуществлять жесткий контроль за соблюдением сроков финансирования и самокупаемости проектов в сфере технологического суверенитета;
 - в-пятых, организовать более тесную координацию монетарной и бюджетной политики для противодействия проинфляционным процессам и поддержания процентных ставок на уровне, приемлемом для сохранения инвестиционной активности;
 - в-шестых, определить пороговые значения роста государственного долга и его доли в ВВП в долгосрочной перспективе на горизонте нескольких бюджетных циклов, поскольку период финансирования целого ряда проектов технологического суверенитета составляет до 20 лет, а срок окупаемости – до 30 лет;
 - в-седьмых, внедрить полноценный риск-ориентированный подход в бюджетный процесс для поддержания бюджетного баланса и недопущения бесконтрольного роста бюджетного дефицита.

Таким образом, в качестве итога подчеркнем, что выбор надлежащей стратегии бюджетной политики обеспечивает вероятностную возможность достижения технологического суверенитета.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Современные адаптационные стратегии государственных бюджетов // *Финансы*. 2024. № 2. С. 3–8.
2. Бодрова Е.В., Гайтамирова С.А. Поиск адекватных механизмов и ресурсов для обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации: точки зрения // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. 2023. Т. 74, № 1. С. 40–47. DOI:10.54398/1818510X_2023_1_40

3. Данейкин Ю.В. Достижение технологического суверенитета высокотехнологичных отраслей экономики РФ: состояние и перспективы // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2022. № 4. С. 74–92. DOI:10.28995/2073-6304-2022-4-74-92
4. Ершов М.В. О новых механизмах обеспечения экономического роста в условиях санкционных ограничений // Экономические стратегии. 2023. Т. 190, № 4. С. 60–63.
5. Камчатова Е.Ю., Муратова М.Н. Возможности применения ресурсного подхода при обеспечении технологического суверенитета промышленности РФ // Инновации и инвестиции. 2023. № 2. С. 196–204.
6. Константинов И.Б., Константинова Е.П. Технологический суверенитет как стратегия будущего развития российской экономики // Вестник Поволжского института управления. 2022. Т. 22, № 5. С. 12–23.
7. Кувалин Д.Б., Моисеев А.К., Широков А.А. Ценовая динамика в России и ее влияние на денежно-кредитную политику и развитие экономики // Проблемы прогнозирования. 2020. Т. 182, № 5. С. 97–107.
8. Ленчук Е.Б. Технологическая модернизация как основа антисанкционной экономики // Проблемы прогнозирования. 2023. Т. 199, № 4. С. 54–66.
9. Маевский В.И. О возможности таргетирования экономического роста: теоретический аспект // AlterEconomics. 2024. № 2. С. 159–178.
10. Моисеев А.К. Анализ современных подходов к стимулированию развития национальной экономики с помощью финансовых инструментов // Экономические стратегии 2019. Т. 21, № 8 (166). С. 24–29.
11. Паштова Л.Г., Музалев С.В. Формирование инвестиционной модели финансово-промышленной политики России // Финансы. 2023. № 11. С. 47–54.
12. Силуанов А.Г. Задачи финансовой политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21, вып. 3. С. 50–57.
13. Силуанов А.Г. Роль бюджетной политики в обеспечении финансового и экономического суверенитета страны // Экономическая политика. 2024. Т. 19, № 5. С. 6–29.
14. Соколов А.Б., Филатов В.И. Новые инструменты инвестиционной поддержки проектов в области технологического суверенитета // Мир новой экономики. 2023. Т. 17, № 3. С. 91–108. DOI:10.26794/2220-6469-2023-17-3-91-1082023
15. Соколов И.А., Сучкова О.В., Репкина Е.В. Оценка уровня государственного долга в современной России // Экономическая политика. 2024. Т. 19, № 4. С. 6–33.
16. Сухарев О.С. Государственное управление импортозамещением: преодоление ограничений // Управленец. 2023. № 1. С. 33–46.
17. Тихомиров Д.В., Никифоров В.М., Русинов Д.А. Механизмы поддержки инвестиционных проектов в России: спектр инструментов и обзор ситуации // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2023. Т. 142, № 4. С. 82–90.

18. Турыгин О.Н. Формирование финансовой политики обеспечения технологического суверенитета // *Фундаментальные исследования*. 2024. № 11. С. 35–39.
19. Цехомский В.Б. Фабрика проектного финансирования: особенности механизма // *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*. 2023. Т. 140, № 2. С. 45–49.
20. Янковская Е.С. Технологический суверенитет России: понятие, сущность, стратегия и пути ее реализации // *Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии*. 2022. Т. 84, № 4. С. 76–81.
21. Afanas'ev M.P., Shash N.N. From surplus to deficit fiscal policy // *Studies on Russian Economic Development*. 2021. Vol. 32, no. 5. P. 476–484.
22. Aizenman J., Ito H. Post COVID-19 Exit Strategies and Emerging Markets Economic Challenges // *NBER Working Paper*. 2020. No. 27966. October.
23. Cochrane J. Understanding policy in the great recession: Some unpleasant fiscal arithmetic // *European Economic Review*. 2011. Vol. 55, no. 1. P. 2–30.
24. Cohen-Setton J., Gornostay E., Ladreit C. Aggregate of budget stimulus: Evidence from the large fiscal expansions database // *Working Paper*. Peterson Institute for International Economics. 2019. P. 19–12.
25. Crespi F., Caravella S., Menghini M., Salvatori Ch. European technological sovereignty: An emerging framework for policy strategy // *Intereconomics*. 2021. Vol. 56, no. 6. P. 348–354. URL: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2021/number/6/article/european-technological-sovereignty-an-emerging-framework-for-policy-strategy.html> (дата обращения: 14.01.2025).
26. Edler J., Blind K., Kroll H., Schubert T. Technology sovereignty as an emerging frame for innovation policy. Defining rationales, ends and means // *Research Policy*. 2023. Vol. 52, iss. 6, art. no. 104765. July.
27. Geenens R. Sovereignty as autonomy // *Law Philos*. 2017. Vol. 36, no. 5. P. 495–524.
28. Haffert L., Mehrtens P. From austerity to expansion? Consolidation, budget surpluses, and the decline of fiscal capacity // *Politics & Society*. 2015. DOI:10.1177/0032329214556276
29. March C., Schieferdecker I. Technology sovereignty as ability, not autarky // *CESifo Working Papers*. 2021. No. 9139. CESifo, Munich, Germany. URL: <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2021/working-paper/technological-sovereignty-ability-not-autarky> (дата обращения: 14.01.2025).
30. Markard J. The life cycle of technological innovation systems // *Technol. Forecast. Soc. Chang*. 2020. Vol. 153, art. no. 119407.
31. Mazzucato M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities // *Industrial and Corporate Change*. 2018. Vol. 27, iss. 5. October. P. 803–815. DOI: 10.1093/icc/dty034

32. Reinhart C.M. The coronavirus debt threat // The Wall Street Journal. 2020. March 26. URL: <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-debt-threat-11585262515> (дата обращения: 14.01.2025).
33. Setterfield M. Fiscal and monetary policy interactions: lessons for revising the EU stability and growth pact // Journal of Post-Keynesian Economics. 2009. Vol. 31, no. 4. P. 623–643.
34. Zhang J. Data analysis of fiscal expenditure and GDP Based on financial budget performance evaluation indicators // Discrete Dynamics in Nature and Society. 2021. Vol. 2022, art. no. 1141618. DOI:10.1155/2022/1141618
35. Wanzenbock I., Wesseling J.H., Frenken K., Hekkert M.P., Weber K.M. A framework for mission-oriented innovation policy: alternative pathways through the problem-solution space // Sci. Public Policy. 2020. Vol. 47, no. 4. P. 474–489.

REFERENCES

1. Afanas'ev, M.P., and Shash, N.N. (2021) 'From surplus to deficit fiscal policy', *Studies on Russian Economic Development*, 5(32), pp. 476–484.
2. Afanasiev, M.P., and Shash, N.N. (2024) 'Modern adaptation strategies of state budgets', *Finance*, 2, pp. 3-8. (In Russian).
3. Aizenman, J., and Ito, H. (2020) 'Post COVID-19 Exit Strategies and Emerging Markets Economic Challenges', *NBER Working Paper*, 27966. October.
4. Bodrova, E.V., and Gaitamirova, S.A. (2023) 'The search for adequate mechanisms and resources to ensure the technological sovereignty of the Russian Federation: points of view', *The Caspian region: politics, economics, culture*, 1(74), pp. 40–47. (In Russian). DOI:10.54398/1818510X_2023_1_40 3
5. Cochrane, J. (2011) 'Understanding policy in the great recession: Some unpleasant fiscal arithmetic', *European Economic Review*, 1(55), pp. 2–30.
6. Cohen-Setton, J., Gornostay, E., and Ladreit, C. (2019) 'Aggregate of budget stimulus: Evidence from the large fiscal expansions database', *Working Paper. Peterson Institute for International Economics*, pp. 19–12.
7. Crespi, F., Caravella, S., Menghini, M., and Salvatori, Ch. (2021) 'European technological sovereignty: An emerging framework for policy strategy', *Intereconomics*, 6(56), pp. 348–354. URL: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2021/number/6/article/european-technological-sovereignty-an-emerging-framework-for-policy-strategy.html> (accessed 14 January 2025).
8. Daneikin, Yu.V. (2022) 'Achieving technological sovereignty of high-tech sectors of the Russian economy: state and prospects', *Bulletin of the Russian State University of Economics. The series: Economics. Management. The right.*, 4, pp. 74–92. (In Russian). DOI:10.28995/2073-6304-2022-4-74-924

9. Edler, J., Blind, K., Kroll, H., and Schubert, T. (2023) 'Technology sovereignty as an emerging frame for innovation policy. Defining rationales, ends and means', *Research Policy*, 6(52), art. no. 104765. July.
10. Geenens, R. (2017) 'Sovereignty as autonomy', *Law Philos*, 5(360), pp. 495–524.
11. Haffert, L., and Mehrrens, P. (2015) 'From austerity to expansion? Consolidation, budget surpluses, and the decline of fiscal capacity', *Politics & Society*. DOI:10.1177/0032329214556276
12. Kamchatova, E.Yu., and Muratova, M.N. (2023) 'The possibilities of using a resource approach to ensure the technological sovereignty of the industry of the Russian Federation', *Innovations and investments*, 2, pp. 196–204. (In Russian).
13. Konstantinov, I.B., and Konstantinova, E.P. (2022) 'Technological sovereignty as a strategy for the future development of the Russian economy', *Bulletin of the Volga Institute of Management*, 5(22), pp. 12–23. (In Russian).
14. Kuvalin, D.B., Moiseev, A.K., and Shirov, A.A. (2020) 'Price dynamics in Russia and its impact on monetary policy and economic development', *Problems of forecasting*, 5(182), pp. 97–107. (In Russian).
15. Lenchuk, E.B. (2023) 'Technological modernization as the basis of the anti-sanctions economy', *Problems of forecasting*, 4(199), pp. 54–66. (In Russian).
16. March, C., and Schieferdecker, I. (2021) 'Technology sovereignty as ability, not autarky', *CESifo Working Papers*, 9139. CESifo, Munich, Germany. Available at: <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2021/working-paper/technological-sovereignty-ability-not-autarky> (accessed 14 January 2025).
17. Markard, J. (2020) 'The life cycle of technological innovation systems', *Technol. Forecast. Soc. Chang*, 153, art. no. 119407.
18. Mazzucato, M. (2028) 'Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities', *Industrial and Corporate Change*, 5(27), October, pp. 803–815. DOI: 10.1093/icc/dty034
19. Mayevsky, V.I. (2024) 'On the possibility of targeting economic growth: a theoretical aspect', *Alter Economics*, 2, pp. 159–178. (In Russian).
20. Moiseev, A.K. (2019) 'Analysis of modern approaches to stimulating the development of the national economy using financial instruments', *Economic Strategies*, 8(21), pp. 24–29. (In Russian).
21. Pashtova, L.G., and Muzalev, S.V. (2023) 'Formation of the investment model of financial and industrial policy of Russia', *Finance*, 11, pp. 47–54. (In Russian).
22. Reinhart, C.M. (2020) 'The Coronavirus Debt Threat', *The Wall Street Journal*, March 26. Available at: <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-debt-threat-11585262515> (accessed 14 January 2025).
23. Setterfield, M. (2009) 'Fiscal and monetary policy interactions: lessons for revising the EU stability and growth pact', *Journal of Post-Keynesian Economics*, 4(31), pp. 623–643.

24. Siluanov, A.G. (2017) 'Tasks of the financial policy of the Russian Federation for the medium term', *Finance: theory and practice*, 3(21), pp. 50–57. (In Russian).
25. Siluanov, A.G. (2024) 'The role of budgetary policy in ensuring the financial and economic sovereignty of the country', *Economic policy*, 5(19), pp. 6–29. (In Russian).
26. Sokolov, A.B., and Filatov, V.I. (2023) 'New tools for investment support of projects in the field of technological sovereignty', *The world of the new economy*, 3(17), pp. 91–108. (In Russian). DOI:10.26794/2220-6469-2023-17-3-91-1082023
27. Sokolov, I.A., Suchkova, O.V. and Repkina, E.V. (2024) 'Assessment of the level of public debt in modern Russia', *Economic policy*, 4(19), pp. 6–33. (In Russian).
28. Sukharev, O.S. (2023) 'State management of import substitution: Overcoming restrictions', *Manager*, 1, pp. 33–46. (In Russian).
29. Tikhomirov, D.V., Nikiforov, V.M., and Rusinov, D.A. (2023) 'Mechanisms for supporting investment projects in Russia: A range of tools and an overview of the situation', *Proceedings of the St. Petersburg State University of Economics*, 4(142), pp. 82–90. (In Russian).
30. Tsekhomsky, V.B. (2023) 'The project finance factory: features of the mechanism', *Proceedings of the St. Petersburg State University of Economics*, 2(140), pp. 45–49. (In Russian).
31. Turygin, O.N. (2024) 'Formation of financial policy for ensuring technological sovereignty', *Fundamental research*, 11, pp. 35–39. (In Russian).
32. Wanzenbock, I., Wesseling, J.H., Frenken, K., Hekkert, M.P., and Weber, K.M. (2020) 'A framework for mission-oriented innovation policy: alternative pathways through the problem–solution space', *Sci. Public Policy*, 4(47), pp. 474–489.
33. Yankovskaya, E.S. (2022) 'Technological sovereignty of Russia: the concept, essence, strategy and ways of its implementation', *Scientific notes of the St. Petersburg named after V.B. Bobkov branch of the Russian Customs Academy*, 4(84), pp. 76–81. (In Russian).
34. Yershov, M.V. (2023) 'On new mechanisms for ensuring economic growth in the context of sanctions restrictions', *Economic strategies*, (4)190, pp. 60–63. (In Russian).
35. Zhang, J. (2021) 'Data Analysis of fiscal expenditure and GDP based on financial budget performance evaluation indicators', *Discrete Dynamics in Nature and Society*, 2022, art. no. 1141618. DOI:10.1155/2022/1141618

Статья поступила в редакцию 14.11.2024;
одобрена после рецензирования 01.12.2024;
принята к публикации 11.03.2025.

Научная статья

УДК: 35.077; 37.072

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-93-115

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ ОБ ОБРАЗОВАНИИ НА ПРОФЕССИОНАЛЬНУЮ ПОДГОТОВКУ И ЗАНЯТОСТЬ

**Шевцова Инесса Витальевна¹,
Днепровская Наталья Витальевна²**

¹ Кандидат экономических наук, доцент кафедры математических методов и информационных технологий в управлении, факультет государственного управления, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова; 119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1; shevtsova@sra.msu.ru; ORCID:0000-0003-1518-6277

² Доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры бизнес-информатики, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; 125167, г. Москва, Ленинградский пр., 49; navdneprovskaya@fa.ru; ORCID:0000-0002-9600-8474

Аннотация. Цифровой документ об образовании (далее – ЦДО) является одним из средств поддержки цифровой трансформации профессиональной занятости и образования. Цель исследования – выявить влияние ЦДО на систему подготовки кадров и высшее образование. На основе анализа правовых актов было выделено две формы ЦДО (электронный документ и цифровая запись в государственной информационной системе (далее – ГИС)) и систематизированы их свойства. Электронная форма наделяет документы следующими свойствами: автоматизированного подтверждения квалификации, подготовки и обработки данных. Цифровая форма способствует трансформации отношений между заинтересованными сторонами в сфере образования и занятости. ЦДО ведет к замене прямых взаимодействий между вузом, выпускником и работодателем на цифровые опосредованные через ГИС. Анализ ЦДО в контексте цифровизации государственного управления и экономики показал высокую важность сбора и обработки расширенных сведений о выпускниках, направлениях профессиональной подготовки и образовательных организациях, а также генерации новых данных в качестве информационного обеспечения управления образованием и образовательной организацией. ЦДО поддерживает развитие занятости с использованием платформ за счет доступа к полным и достоверным сведениям о профессиональной подготовке специалистов. Влияние

ЦДО распространяется на государственное управление, административную работу вуза и платформенную занятость граждан, но не затрагивает учебный процесс. Проведенный среди студентов опрос выявил их неготовность к ЦДО и необходимость переходного периода для продвижения преимуществ ЦДО. Главные преимущества состоят в возможности аналитической обработки цифровых данных для эффективности управления системой подготовки кадров и в создании юридически значимой среды электронного взаимодействия с документами об образовании для улучшения качества занятости и бизнес-климата в России в целом.

Ключевые слова: цифровая трансформация образования, цифровой документ, электронный диплом, цифровой диплом, цифровизация государственного управления, высшее образование.

Для цитирования: Шевцова И.В., Днепровская Н.В. Анализ влияния цифровизации документов об образовании на профессиональную подготовку и занятость // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 1. С. 93–115. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-93-115

Original article

ANALYSIS OF THE IMPACT OF DIGITIZATION OF EDUCATIONAL DOCUMENTS ON VOCATIONAL TRAINING AND EMPLOYMENT

Innessa V. Shevtsova¹,
Natalia V. Dneprovskaya²

¹ Ph.D. (in Economics), Associate Professor at the Department of Mathematical Methods and Information Technologies in Management, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University; 1 Leninskie Gory, Moscow, 119991 Russia; shevtsova@spa.msu.ru; ORCID:0000-0003-1518-6277

² Doctor of Economics, Associate Professor, Professor at the Department of Business Informatics, Financial University under the Government of Russian Federation; 49 Leningradsky Ave., Moscow, 125167 Russia; navdneprovskaya@fa.ru; ORCID:0000-0002-9600-8474

Abstract. The Digital Document on Education (DDE) is one of the means to support the digital transformation of vocational employment and education. The aim of the study is to identify the impact of DDE on the training system and higher education. The analysis of legal acts revealed two forms of DDE, such as electronic document and digital record in the government information system (GIS), and their specific characteristics were systematized. The properties attributed to documents by the electronic form are

automated qualification confirmation, preparation and data processing. The digital record as DDE fosters transformation of the relationships between stakeholders in education and employment. DDE leads to the replacement of direct interactions between higher education institutions (HEIs), graduates and employers with digital interactions mediated through GIS. The analysis of DDE in the context of digitization of public administration and economy has shown the high importance of collecting and processing enhanced data on graduates, training areas and educational organizations, as well as generating new data as information support for the management of vocational training system and educational organization. DDE supports the development of platform-based employment through access to complete and reliable information on vocational training of specialists. The influence of DDE extends to public authorities, management of HEI and platform employment of citizens, but does not affect the educational process. The survey conducted among students revealed their unpreparedness for DDE and the need for a transition period to promote the advantages of DDE. The main benefits include analytical data processing which contributes to efficient management of the vocational training system, and creating a legally significant environment for electronic interaction with education documents to improve the quality of employment and the business climate in Russia as a whole.

Keywords: digital transformation of education, digital document, e-diploma, digital diploma, digitalisation of public administration, higher education.

For Citation: Shevtsova, I.V., and Dneprovskaya, N.V. (2025) 'Analysis of the impact of digitization of educational documents on vocational training and employment', *Public Administration Issues*, 1, pp. 93–115. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-93-115

JEL Classification: J08, I26.

Введение

Цифровизация системы информационно-документационного обеспечения – основа трансформации системы государственного управления (Ковшикова и др., 2020). Переход на электронные документы повышает эффективность управления за счет скорости обработки, автоматической верификации и других преимуществ электронных документов. В системе подготовки кадров электронный документооборот и цифровые сервисы прочно вошли в практику образовательных организаций. Интенсификации цифровизации способствовали ограничения, вызванные борьбой с пандемией коронавирусной инфекции. В критической ситуации вузы самостоятельно формировали цифровую образовательную среду путем внедрения доступных цифровых сервисов поддержки учебного процесса (Титаренко, 2022).

В 2019 г. в России приступили к созданию «Федерального реестра сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении». Переход на электронную форму документов об образовании следует двум ключевым принципам цифровой трансформации и оптимизации государственных услуг: «в государстве нет физических документов, кроме удостоверения личности гражданина; запрет на запрос у граждан

информации, которая имеется в распоряжении государства, все необходимые документы запрашиваются из электронных реестров органов власти»¹. Введение электронной формы документов об образовании решает широкий спектр проблем: от нехватки бумажных бланков, из-за которых случались задержки в выдаче документов выпускникам, до верификации подлинности документов и предотвращения мошенничеств. Правительством Российской Федерации в 2024 г. был инициирован эксперимент по формированию цифровых документов об образовании². Полученные результаты подтвердили пригодность механизмов формирования ЦДО в государственной информационной системе и техническую готовность образовательных организаций такие документы издавать, а ГИС хранить, обрабатывать и предоставлять сведения из них.

В государственном управлении уже достигнут положительный эффект от замены бумажного документа электронной формой в социально значимых областях за счет перехода на электронные трудовые книжки в 2020–2024 гг. и перехода на электронные листки нетрудоспособности в 2022 г. Полученный опыт показывает, что изменения не ограничиваются формой документа, они гораздо глубже. Цифровизация документов ведет к трансформации основных процессов. Например, при переходе на электронные трудовые книжки произошла передача функций ГИС по документационному обеспечению учета трудового стажа и изменение процессов представления и получения данных о трудовом стаже.

Согласно результатам исследования уровень удовлетворенности граждан цифровизацией образования самый низкий – 44,2% среди всех рассматриваемых областей при среднем уровне 74,6% удовлетворенности (Южиков и Старостина, 2024). Это сигнализирует о том, что текущая цифровизация не влияет на решение актуальных проблем, связанных с образованием. Тенденция профессионального развития и обучения на протяжении всей карьеры в условиях интенсивного распространения цифровых технологий усиливается (Петрунин и др., 2024), а требования к компетенциям повышаются (Dneprovskaya et al., 2022; Umar et al., 2021). Специалисты подтверждают свою профессиональную квалификацию набором из нескольких документов об образовании. В цифровой экономике развиваются формы занятости через цифровые платформы, поддерживающие фриланс, меняется рынок труда, растет доля удаленной занятости (Aleksynska, 2021). Цифровая трансформация сферы занятости формирует запрос на регулирование электронного взаимодействия, в том числе с использованием документов об образовании.

¹ Федеральный проект «Цифровое государственное управление». URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 07.03.2025).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2024 г. N 173 «О проведении эксперимента по формированию цифровых документов об образовании и (или) о квалификации, документов об обучении посредством модуля “Единый реестр цифровых документов об образовании” федеральной информационной системы “Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении” в 2024 году». URL: <http://government.ru/docs/all/152203/> (дата обращения: 07.03.2025).

Цель исследования – выявить трансформирующее воздействие ЦДО на сферы профессиональной подготовки кадров и занятости. Для достижения цели поставлены следующие задачи:

1. На основе систематизации и классификации ключевых свойств и характеристик ЦДО выявить факторы, формирующиеся при внедрении ЦДО и оказывающие трансформирующее воздействие на профессиональную подготовку кадров и занятость.
2. Определить области цифровой трансформации при внедрении ЦДО, исходя из анализа фактических данных о состоянии и тенденциях развития образования и рынка труда.
3. Оценить готовность выпускников и молодых специалистов к замене дипломов на ЦДО.

Процесс перехода от бумажного документооборота к электронному исследован всесторонне как российскими, так и зарубежными учеными. Показано, что переход на электронные документы благотворно влияет на прямые и транзакционные издержки за счет исключения ошибок человеческого фактора, более быстрой обработки (Veselá, Radiměřský, 2014; Мехдиев и Плеханова, 2024). Уровень удовлетворенности граждан при переходе на электронные взаимодействия с органами власти растет за счет улучшения качества электронных услуг (Южаков и др., 2024). В ходе цифровизации появляются новые виды документов (Kwasnik, Crowston, 2005), новые атрибуты документов в виде машиночитаемых кодов (Бельдова, 2019). Количество исследований, посвященных разработке информационных систем для подтверждения квалификации и дипломов, растет каждый год (Castro, Au-Yong-Oliveira, 2021). Разработаны вузовские системы электронных дипломов за рубежом (Finandhita, Afrianto, 2018) и децентрализованные системы-блокчейн для подтверждения дипломов (Castro, Au-Yong-Oliveira, 2021). Децентрализованная система хранения ЦДО призвана способствовать международному признанию дипломов и трудовой мобильности (Шамсутдинова, 2018).

Опубликованные результаты исследований раскрывают свойства и атрибуты электронного документа, преимущества перехода на электронный документооборот, выгоды цифровизации документов для государственного управления и граждан. В общих исследованиях инструментов цифровизации включена область образования, но в них она не является самостоятельным объектом исследования. Проблема трансформирующего воздействия ЦДО на профессиональную занятость и образование граждан остается малоизученной и в России, и за рубежом. Однако исследование цифровизации документационного обеспечения сохраняет свою актуальность для государственного управления образованием.

В данном исследовании использован системный подход, включающий анализ правовых актов, опубликованные результаты научных исследований в области цифровой трансформации с помощью электронных документов, статистический анализ данных об обучающихся и метрик веб-аналитики. Для оценки готовности общества к ЦДО были использованы результаты социологических исследований ВЦИОМ за 2020–2024 гг. и проведен интернет-опрос студентов вузов в 2025 г. методом закрытой анкеты.

Определение цифрового документа об образовании

Понятие «цифровой документ об образовании» меняется по мере развития информационного общества. Дэвид Ф. Нобл в 1998 г. вводит термин «цифровой диплом» (digital diploma) для обозначения сертификатов, полученных после успешного прохождения онлайн-курсов, и видит в них немалую проблему для традиционных университетов и общества в целом (Noble, 1998). Рост их популярности вызвал опасения вытеснения онлайн-курсами программ высшего образования традиционного формата. Однако практика показала, что онлайн-курсы не несут угрозу традиционным университетам (Захарова и др., 2023), а создают новую образовательную услугу и рыночную нишу.

В электронной форме документа впервые были отмечены преимущества для решения проблем подтверждения и признания дипломов о высшем образовании. А. Финандхита и И. Африанто (Finandhita, Afrianto, 2018) разработали систему электронного диплома (E-Diploma) на основе построения каждой образовательной организацией своей системы электронных дипломов, обеспечивающей верификацию с использованием квалифицированной электронной подписи. При этом электронные дипломы определяются как приложение к традиционным бумажным дипломам, предоставляющее быстрый и удобный сервис подтверждения квалификации.

По мере формирования в обществе цифровой среды (Днепровская, Шевцова, 2024), а также с развитием технологий распределенной обработки данных – блокчейна, возникло направление по разработке децентрализованных систем документов об образовании, выданных образовательными организациями в разных странах. Блокчейн оказался особенно полезен в странах с высокой академической и трудовой международной мобильностью (Castro, Au-Yong-Oliveira, 2021). В российской практике для блокчейна есть существенные ограничения: это использование платежей криптовалютой; концептуально новая система хранения, отсутствие правовой базы (Шамсутдинова, 2018), риски зависимости от глобализации ИТ (Пашков, Пашкова, 2022). Проблема международного обмена в России стоит не так остро, поэтому выбор в пользу федеральной информационной системы, которая хранит и обрабатывает ЦДО всех российских учебных организаций, представляется целесообразным.

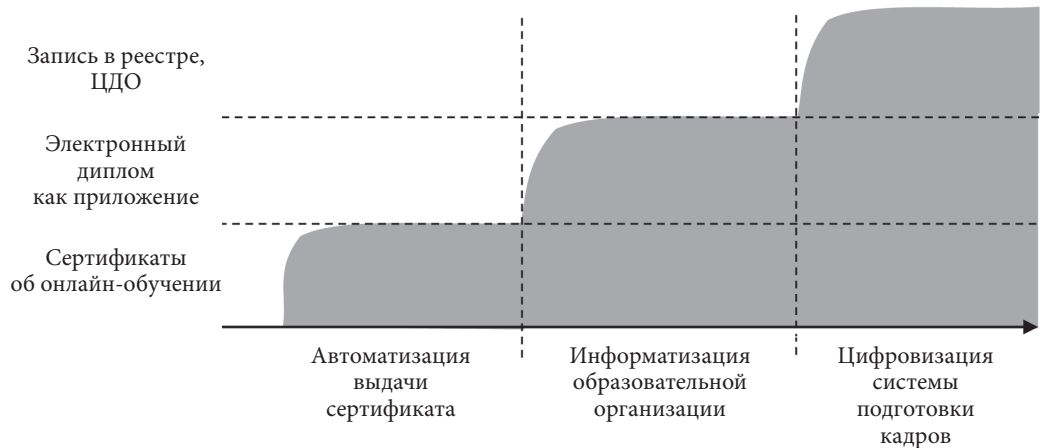
Концептуализация ЦДО происходила постепенно: от электронного приложения к диплому, подтверждающего квалификацию работодателю, до цифровой записи, обеспечивающей сбор и аналитическую обработку данных о подготовке кадров для управления, а также способствующей развитию новых форм занятости. Таким образом, ЦДО эволюционирует вместе с развитием ИТ и интенсивностью их использования в обществе.

Схематично расширение области применения ЦДО показано на волнах распространения ИТ на Рисунке 1. Гипотеза распространения ИТ, предложенная Р. Кацем (Katz, 2017), включает три волны: автоматизацию, информатизацию, цифровизацию. В период автоматизации использование ИТ и компьютера не было повсеместным, и ЦДО выдавались окончившим

онлайн-курсы. На волне информатизации были разработаны системы управления предприятиями и электронного документооборота. Многие вузы, использующие такие системы, стали выдавать ЦДО для онлайн-подтверждения своих дипломов. Автономные системы ЦДО поддерживаются самим вузом и содержат документы только своей организации. Данные системы имеют высокое значение в работе таких крупных вузов, как Массачусетский технологический институт³.

Рисунок 1

Эволюция цифрового документа об образовании в цифровой среде



Источники: составлено авторами.

Современный период цифровизации характеризуется высоким уровнем владения и использования ИТ и охватывает практически все слои населения и области деятельности (Днепровская, Шевцова, 2024), создает условия для перехода на ЦДО с уровня отдельных вузов на уровень всех документов об образовании в целом.

В положении «О проведении эксперимента по формированию цифровых документов об образовании...»⁴ содержатся определения двух форм ЦДО, представленных в Таблице 1. Первая форма ЦДО определяется как электронный документ на основании ФЗ-149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵. Определение

³ MIT degree verification. URL: <https://credentials.mit.edu/> (дата обращения: 07.03.2025).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2024 г. N 173 «О проведении эксперимента по формированию цифровых документов об образовании и (или) о квалификации, документов об обучении посредством модуля “Единый реестр цифровых документов об образовании” федеральной информационной системы “Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении” в 2024 году». URL: <http://government.ru/docs/all/152203/> (дата обращения: 07.03.2025).

⁵ Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

цифрового документа как категории электронного содержится в государственном стандарте ГОСТ Р 59999-2025, принятом в 2025 г.⁶. Вторая цифровая форма не имеет аналогов в федеральном законодательстве и для практического использования требует нормативного и методического уточнения. Однако именно с цифровой формой ЦДО связаны его ключевые характеристики и свойства, отличающие его от документов на бумажном носителе.

Таблица 1

Сравнительный анализ форм ЦДО

	Форма электронного документа	Цифровая форма сведений, сформированных в государственном реестре
Определение	Цифровой документ об образовании и (или) о квалификации, документ об обучении – электронный документ, содержащий набор сведений, необходимый и достаточный для удостоверения уровня образования, квалификации, полученных физическим лицом, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам основного общего образования или среднего общего образования, либо основным профессиональным образовательным программам, либо дополнительным предпрофессиональным программам, либо профессиональным программам, подписанный усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного лица организации, осуществляющей образовательную деятельность	Присвоение набору данных, сформированному в едином реестре организацией, осуществляющей образовательную деятельность, статуса действующего цифрового документа об образовании и (или) о квалификации, документа об обучении и реестрового номера цифрового документа об образовании и (или) о квалификации, документа об обучении
Виды документа	<p>1) <i>Диплом</i> – документ, свидетельствующий об окончании высшего или среднего специального учебного заведения, удостоверяющий присвоение квалификации по направлению подготовки или профессиональной переподготовки, ученой степени, почетного звания.</p> <p>2) <i>Удостоверение о повышении квалификации.</i></p> <p>3) <i>Сертификат</i></p>	1) <i>Сведения (справка)</i> – информационно-справочный документ, составляемый для подтверждения сведений биографического (служебного) характера

Источники: составлено авторами на основе анализа Постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2024 г. N 173⁷ и словаря видов и разновидностей управленческой документации (ВНИИДАД, 2014).

⁶ ГОСТ Р 59999-2025 Цифровой документооборот организации. Требования к эталонной модели.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2024 N 173. URL: <http://government.ru/docs/all/152203/> (дата обращения: 07.03.2025).

ЦДО в форме электронного документа издается образовательной организацией и представляет собой аналог бумажной формы диплома, который подписан квалифицированной электронной подписью руководителя. Первая форма ЦДО как аналог бумажного документа не зависит от конкретной информационной системы. Такие электронные документы уже выдают многие образовательные организации, например «Корпоративный университет Сбербанка», НИУ ВШЭ.

Вторая же форма ЦДО в виде «сведений» является результатом комплексной информатизации и цифровизации как государственного управления, так и общественной жизни. Вид документа «сведения» тождественен справке по классификации видов документа (ВНИИДАД, 2014). Уже действующая электронная трудовая книжка представляет собой сведения о трудовой деятельности, предоставляемые из информационных ресурсов Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, а не электронную форму документа «трудовая книжка». ЦДО в форме сведений относится к виду документа «справка», а не к привычным видам документов об образовании, таким как диплом, сертификат, удостоверение о повышении квалификации. В Таблице 2 приводятся свойства документов об образовании.

Таблица 2

Свойства документов о профессиональном образовании

	Подтверждает прохождение и завершение обучения	Подтверждает присуждение квалификации и право профессиональной деятельности	Предоставляет возможность для автоматизированного взаимодействия: доступа, сбора и анализа данных
Сертификат	Есть	–	–
Диплом, электронная форма диплома	Есть	Есть	–
ЦДО, сведения, справка из реестра (ГИС)	Есть	Есть	Есть

Источники: составлено авторами на основе анализа нормативно-правовых актов.

Анализ правовых документов показал различия свойств ЦДО в зависимости от его представления в форме электронного документа или цифровой записи в ГИС.

Электронная форма сама по себе не оказывает трансформирующее воздействие, поскольку она является версией бумажного документа и участвует в документообороте без изменения его свойств. Цифровая форма ЦДО обладает свойствами, вызывающими изменения в процессах хранения, предоставления и обработки документа.

Трансформирующие факторы ЦДО цифровой формы

В результате исследования свойств ЦДО выделены факторы, которые ведут к цифровой трансформации в процедурах обращения документов об образовании.

1) ЦДО формируются в государственной информационной системе.

Цифровая форма ЦДО создается в Едином реестре Цифровых документов об образовании⁸, который является модулем федеральной информационной системы «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» (далее – ФИС ФРДО). С 2019 г. ФИС ФРДО обеспечивает сбор и хранение сведений о выданных документах об образовании⁹. Образовательные организации обязаны вносить в ФИС ФРДО данные о слушателях, успешно прошедших обучение. В ФИС ФРДО уже сейчас работает сервис поиска сведений о документах об образовании, полученных с 1992 г. По данным веб-аналитики сервиса «Спутник»¹⁰, к странице поиска по ФИС ФРДО ежедневно обращаются около 20 тыс. интернет-пользователей и проводят около 50 тыс. поисковых запросов.

Оператором ФИС ФРДО выступает Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Цели создания ФИС ФРДО – обеспечить ведомства и работодателей достоверной информацией о квалификации претендентов при их трудоустройстве; сократить количество нарушений и коррупции в образовательных учреждениях; повысить качество образования за счет обеспечения общественности достоверной информацией о выпускниках. Хранение ЦДО в ГИС дает возможность мгновенной верификации документа, даже если оригинал документа недоступен, исключает подделку и манипуляцию с документами об образовании.

Цифровая форма ЦДО позволяет установить автоматическое взаимодействие с другими государственными информационными системами и запустить суперсервис «Цифровые документы об образовании онлайн» в 2025 г. Рособrnадзор совместно с Минцифры, Минобрнауки, Минпросвещения, Минкультуры и Миздравом провел апробации суперсервиса, который должен через портал госуслуг обеспечить онлайн-доступ гражданам к юридически значимым документам об образовании.

2) ЦДО включает дополнительный набор данных.

В ЦДО включены расширенные сведения о выпускнике, источнике финансирования его обучения и об образовательной организации. Такие данные, как СНИЛС, необходимы для связывания данных о выпускниках с системами

⁸ Единый реестр цифровых документов об образовании. URL: <https://mycdo.obrnadzor.gov.ru/> (дата обращения: 07.03.2025).

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2021 N 825 «О федеральной информационной системе «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении». URL: <https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2021/06/825-frdo.pdf> (дата обращения: 07.03.2025).

¹⁰ Аналитическая система «Спутник». URL: <https://www.sputnik.ru/analytics> (дата обращения: 07.03.2025).

ПФР и с личным профилем в ЕСИА (Попова, Беденкова, 2024). Это позволяет дополнить цифровой профиль гражданина, а также обеспечить сбор данных для анализа профессионального развития граждан через обучение и проводить оценку доступности профессионального образования (Бодров, Фатхуллин, 2023).

Возможность обогащать данные о профессиональном образовании за счет данных из других источников создаст полную и достоверную картину о профессиональном пути каждого гражданина. В обезличенном и агрегированном виде эти данные повысят качество анализа информации по направлениям подготовки и регионам, трудовой миграции, влиянии образовательных организаций на социально-экономическое развитие региона. Результаты аналитической обработки консолидированных данных необходимы для совершенствования государственного управления системой подготовки кадров.

Расширенные данные об образовательной организации позволят повысить контроль и регулируемость ее деятельности. Включение данных об источниках финансирования обучения, в том числе целевом обучении, послужит основой для определения наиболее эффективных способов и разработки новых механизмов финансирования.

3) Цифровые взаимодействия ЦДО.

Все взаимодействия с ЦДО происходят в электронном виде не напрямую, а через ГИС. Схематично взаимодействия заинтересованных сторон и потоки данных представлены на Рисунке 2. ГИС гарантирует подлинность и полноту документов об образовании, проводит идентификацию и аутентификацию всех сторон взаимодействия: выпускников, образовательных организаций, специалистов и работодателей. ГИС содержательно наполняется данными суперсервис, который становится инструментом в принятии информированных решений работодателем о приеме сотрудника на работу, вузами – о своих образовательных программах, органами государственного управления – о поддержке и развитии профессионального образования и занятости.

В процедуре получения ЦДО личные взаимодействия также заменены на цифровые в ГИС. Вузы предоставляют данные о выданных документах об образовании в информационную систему. Выпускники получают сведения о своем дипломе на портале государственных услуг Российской Федерации в суперсервисе «Цифровые документы об образовании». Все взаимодействия трансформируются в электронные и осуществляются не по схеме «вуз-выпускник», а через суперсервис ЦДО «вуз-суперсервис-выпускник». Процедура предоставления документов об образовании работодателям осуществляется также через ГИС. Суперсервис выполняет функции платформы, через которую специалист подтверждает свою квалификацию и право на осуществление профессиональной деятельности, а его работодатель имеет возможность в этом убедиться.

Цифровое опосредованное взаимодействие эффективнее личного за счет скорости и автоматической проверки участников взаимодействия. Удаленная

работа и новые формы занятости на рынке труда создают запрос на цифровые взаимодействия. Для граждан замена личных контактов на цифровой сервис позволяет снизить транзакционные издержки на личное взаимодействие, включающие время на общение и поездки.

Рисунок 2

Схема цифровых взаимодействий ЦДО



Источники: составлено авторами.

Области цифровой трансформации

Выявленные факторы ЦДО направлены на цифровую трансформацию трех областей.

1) Отношения «выпускник-вуз» и «вуз-выпускник».

Введение ЦДО сокращает расходы, связанные с оформлением документов на бумажных бланках, а также ошибки из-за человеческого фактора при подготовке документов об образовании. В целом образовательные организации эффективнее и быстрее издают электронные документы.

Связь ЦДО с цифровым профилем граждан дает возможность в обезличенном виде анализировать места работы и доходы выпускников по программам подготовки. В настоящее время такая работа уже частично про-

водится в рамках проекта «Мониторинг трудоустройства выпускников», где данные о выпускниках из ФИС ФРДО дополняются данными о трудовой деятельности из Пенсионного фонда России (Рожкова и др., 2021). Информация о профессиональной занятости выпускников позволит вузам развивать учебные программы, вовремя реагировать на новые потребности рынка труда.

Выпускники, получая ЦДО, получают и постоянный онлайн-доступ к своим документам. Таким образом, невозможно испортить или потерять цифровой диплом, а это дает уверенность в верификации диплома работодателями. Преимущества ЦДО основаны на замене личных контактов электронными взаимодействиями.

ЦДО трансформирует отношения между вузом и выпускником после окончания обучения. Они не заканчиваются как прежде, а продолжают через связь профиля выпускника и образовательной организации в ГИС. Образовательная организация получает возможность наблюдения за профессиональным развитием своего выпускника, анализировать его прохождение дополнительных образовательных программ, предметную область его развития и занятость.

2) Государственное управление в сфере профессиональной подготовки.

ЦДО генерирует новые данные для информационно-аналитического обеспечения управления образованием. В ГИС создаются данные, характеризующие образовательные организации, их программы, выпускников и их дальнейшее профессиональное развитие. Эти и другие сведения необходимы для повышения эффективности государственного управления в системе подготовки кадров.

В России профессиональная подготовка осуществляется в основном в федеральных бюджетных организациях. В частных вузах обучалось менее 10% российских выпускников, при этом их количество с каждым годом снижается¹¹. Информация об источниках финансирования обучения выпускников с привязкой к данным о трудовой деятельности послужит основой для оценки эффективности финансирования за счет средств бюджета, целевого обучения, средств самого обучающегося или его семьи. В настоящий момент проблема работы выпускников не по профилю подготовки стоит достаточно остро: около трети выпускников вузов работают не по специальности (Rudakov et al., 2022).

Проблема подготовки кадров для экономики актуальна в мировом масштабе (WEF, 2017), и ее решение на национальном уровне обеспечит конкурентные преимущества стране (Forster et al., 2016). Новые данные позволят сформировать критерии эффективного финансирования, усилить или разработать эффективные направления как государственного, так и частного финансирования. ЦДО окажет положительный эффект на качество управления профессиональной подготовкой в России.

¹¹ Выпуск специалистов из частных образовательных организаций высшего образования. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/44271> (дата обращения: 07.03.2025).

3) Рынок труда и развитие форм платформенной занятости.

Изменения в области профессиональной занятости говорят о том, что возрастает доля тех, кто осуществляет профессиональную деятельность через платформы. Доля экономически активных граждан, вовлеченных в платформенную занятость, достигает 15%, что составляет около 15,5 млн человек (Синявская и др., 2022). Популярными в России платформы «Авито» и «Профи.ру» обеспечивают поиск предложений и запросов на выполнение профессиональной работы, в том числе высококвалифицированными специалистами: преподавателями, юристами, психологами, финансистами и др.

Сотрудники, выбирающие платформенную занятость, ценят в ней возможность получения дополнительного дохода и гибкость в планировании своей деятельности (Синявская и др., 2022). Потенциальные работодатели, нанимающие профессионалов посредством платформы, должны иметь возможность удостовериться в квалификации специалиста, его праве на ведение профессиональной деятельности. Специалист в свою очередь подтверждает свою компетентность через ЦДО, включая высшее образование, переподготовку, повышение квалификации.

Эффект от цифровизации документов об образовании может включать развитие платформенной занятости за счет механизмов проверки квалификации специалистов. Платформа обеспечивает прозрачность сведений о профессиональном образовании специалистов, предлагающих свои услуги (Васильева, Днепровская, 2024). Особенность российской системы подготовки кадров состоит в том, что дипломы выдаются слушателям по итогам государственной итоговой аттестации, а сами программы высшего и профессионального образования проходят государственную аккредитацию. Таким образом, образовательные программы и дипломы разных вузов являются сопоставимыми, а с правовой точки зрения – равнозначными. А в странах, где высока автономия образовательных учреждений, например США, квалификация дополнительно подтверждается итогами независимых сертификационных экзаменов.

В начале цифровизации были опасения, связанные с усилением контроля за преподавателями и студентами (Донских, 2020), с изменением учебного процесса. Результаты данного исследования их не подтверждают. ЦДО и все отношения с ним возникают после завершения обучения и выдачи диплома, а не во время учебного процесса. Факторы и области трансформации ЦДО не затрагивают учебный процесс. Воздействуют на учебный процесс принимаемые на уровне вуза или государства решения, основанные на анализе новых генерируемых данных в ГИС и направленные на повышение качества обучения.

Готовность выпускников к ЦДО

Профессиональное образование является одной из главных ценностей человека, в которое вложены личные, общественные и государственные ресурсы. Любые изменения и реформы сферы образования вызывают обширную общественную дискуссию. Поэтому важно оценить готовность к переходу

на ЦДО как общества в целом, так и отдельной социальной группы – будущих выпускников. Опросы ВЦИОМ показывают, что российское общество высоко оценивает достижения цифровизации: 81% респондентов отмечает возросший уровень комфорта¹². При этом лишь 42% респондентов хотели бы оформить электронный паспорт¹³. Существует проблема визуализации для общества связи между достижениями цифровизации и переходом на электронные документы, которая сейчас для большинства является неочевидной.

Опрос студентов¹⁴ показал, что большинство будущих выпускников хотели бы получить ЦДО (98%). При этом 78% из них готовы его получить при условии, что этот вид документа будет дополнением к бумажному диплому.

Среди достоинств ЦДО большинство респондентов (76%) отметили мобильность, практичность и долговечность электронного документа. Более половины респондентов беспокоятся по поводу зависимости электронных документов от работоспособности информационных систем и средств связи, которые подвержены техническим сбоям и хакерским атакам (табл. 3).

Таблица 3

Результаты опроса по преимуществам и недостаткам ЦДО

Преимущества	Доля общей выборки респондентов, %
Компактность / занимает меньше места / мобильность	80
Удобнее в использовании, практичнее	76
Долговечность / износостойкость / не пачкается	76
Не потеряешь / не украдут	55
Функциональность	42
Содержит больше информации	19
Недостатки	
Могут быть сбои в системе / базе данных / ненадежная электронная система	80
Нет доступа без Интернета/электричества / телефон разрядился	69
Защита информации / ненадежный / могут взломать / больше будет мошенничества	65
Доступность данных для третьих лиц / доступность личной информации	58
Непривычно/непонятно	16
Содержит больше информации	9

Источники: составлено авторами по результатам опроса студентов.

¹² Данные опроса «Спутник», апрель 2024 г. ВЦИОМ. URL: <https://bd.wciom.ru/> (дата обращения: 07.03.2025).

¹³ Там же.

¹⁴ Интернет-опрос студентов вузов по закрытой анкете, период проведения – январь-февраль 2025 г., количество респондентов – 231 человек в возрасте от 18 до 26 лет.

Опрос показал низкую осведомленность будущих выпускников о ЦДО. Несмотря на то что система ФИС ФРДО работает уже семь лет, о перспективах перехода на ЦДО что-то слышала лишь половина респондентов (табл. 4). Это самый низкий показатель осведомленности (по сравнению с осведомленностью о прочих электронных документах).

Таблица 4

**Распределение ответов на вопрос:
«Укажите документы, о которых вы знаете или слышали»**

Электронный документ	Доля общей выборки респондентов, %
Цифровой паспорт	79
Электронная трудовая книжка	74
Электронное водительское удостоверение	67
Цифровой документ об образовании (цифровой диплом)	55
Ничего не слышал про электронные (цифровые) документы	6

Источники: составлено авторами по результатам опроса студентов.

Основная ценность диплома для студентов состоит в подтверждении квалификации для работодателя (табл. 5). Подтверждение документов об образовании на рынке труда – одна из областей цифровой трансформации при внедрении ЦДО. Поэтому интересы выпускников при переходе на ЦДО будут реализованы более эффективно.

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос: «Выберите важные для вас свойства диплома о высшем образовании»

Свойство	Доля общей выборки респондентов, %
Подтверждение квалификации для работодателя	94
Демонстрация близким итога своего обучения	42
Мотивация к продолжению обучения	37
Поощрение за добросовестную учебу	34
Напоминание себе о студенческих годах	33

Источники: составлено авторами по результатам опроса студентов.

Несмотря на то что большинство студентов отметили преимущества ЦДО, 78% студентов не согласны получать ЦДО вместо традиционного бумажного диплома. Результаты опроса (табл. 5) показывают высокую важность бумажного диплома в качестве материального свидетельства пройденного определенного жизненного этапа, своего рода артефакта.

Обладание традиционным дипломом поддерживает мотивацию студентов к обучению и воспринимается ими как поощрение: диплом можно продемонстрировать близким и друзьям как подтверждение своих успехов.

В результате опроса были выявлены проблемы по внедрению ЦДО:

1. Высокая важность бумажного диплома для студентов в качестве артефакта и памятного свидетельства о жизненном периоде. ЦДО этими свойствами не обладает.
2. Студенты не связывают свойства документа об образовании с его формой. Хотя 80% студентов отметили ценность отличительных преимуществ ЦДО, но только 20% готовы ради них отказаться от традиционного бумажного диплома.
3. Низкая осведомленность будущих выпускников о ЦДО (55%).

Для решения указанных проблем необходима разработка поэтапного переходного периода. При разработке переходного периода ЦДО полезен опыт внедрения электронных трудовых книжек, включающий этап согласия, в течение которого граждане самостоятельно выбирали вид получаемого документа (бумажный или электронный).

Важной вехой профессионального развития для выпускников является вручение дипломов, которое вузы часто проводят в торжественной обстановке с приглашением гостей. Так, Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя ежегодно проводит торжественное вручение дипломов на Красной площади с участием высокопоставленных лиц¹⁵, а по традиции МГУ им М. В. Ломоносова выпускники, удостоенные дипломов с отличием, получают их из рук ректора. В ЦДО все взаимодействия переходят в цифровой вид в ГИС, из-за этого присуждение квалификации выпускнику лишается важного мотивирующего эффекта церемонии вручения дипломов. В переходный период предстоит решить задачу о том, как трансформировать церемониал торжества для выпускников и их близких.

Заключение

На основе анализа нормативно-правовых актов предложена классификация ЦДО, включающая ЦДО в форме электронного документа и ЦДО в цифровой форме сведений из ГИС. Цифровая форма ЦДО, в отличие от форм бумажных и электронных документов, обладает новым свойством, а именно: предоставляет возможность для автоматизированного взаимодействия – доступа, сбора и анализа данных.

В результате исследования в цифровой форме ЦДО выделены и описаны трансформирующие факторы: ЦДО формируется в ГИС; ЦДО генерирует новые данные и связи объектов, которые являются источником информации для управления; ЦДО заменяет личные контакты на цифровые взаимодействия в единой информационной системе.

¹⁵ Владимир Колокольцев поздравил выпускников Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя с окончанием вуза. 06 Июля 2024 г. URL: <https://мосу.мвд.рф/Press-sluzhba/Novosti/item/52538123> (дата обращения: 07.03.2025).

Выделенные трансформирующие факторы ЦДО оказывают влияние на отношения выпускника и вуза, на государственное управление в сфере профессиональной подготовки и на рынок труда. Трансформируются все процессы, связанные с выпуском и обращением документов об образовании. Личные контакты заменены на цифровые и происходят в ГИС. Трансформация процессов обращения документов об образовании ведет к повышению их эффективности для всех участников процесса. Вуз получает возможность отслеживать трудовую деятельность выпускников и на основе обработки этих данных развивать программы подготовки кадров. Выпускники получают онлайн-доступ к своим образовательным документам и возможность ими распоряжаться. Цифровая форма ЦДО позволяет компаниям и ведомствам автоматически осуществлять проверку уровня подготовки и квалификацию соискателей на вакансии. ЦДО оказывает положительное влияние на рынок труда и развитие новых форм занятости, в том числе платформенную и фриланс, обеспечивая мгновенный механизм подтверждения образования и квалификации.

Дополнительные данные, включенные в цифровую форму ЦДО, создают возможности для связи их с информационными системами различных федеральных ведомств. Генерация новых данных создает возможности для роста эффективности управления высшим образованием за счет более качественного контроля и разработки эффективных механизмов финансирования обучения.

Настоящее исследование не подтвердило опасение о негативном влиянии ЦДО на учебный процесс и нагрузку преподавателей. ЦДО создается на завершающем этапе как результат обучения и не влияет на организацию и участников учебного процесса напрямую. Однако анкетирование студентов выявило их неготовность к переходу на ЦДО. Проблемы вызваны низкой осведомленностью о ЦДО, тем, что студенты не связывают свойства документа с его формой, и высокой ценностью бумажного диплома в обществе. Для принятия ЦДО обществом необходимо разработать переходный период с поэтапным решением проблем. Для профессионального сообщества важны просветительская работа и публикация отчетов по экономическому эффекту от внедрения ЦДО в переходный период.

Внедрение ЦДО – это последовательный шаг на пути цифровизации государственного управления. ЦДО отвечает запросу рынка труда на электронные взаимодействия, запросу граждан на удобство и комфорт цифровизации госуслуг, а также генерирует новые данные для развития экономики данных и цифрового государственного управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бельдова М.В. Государственный учет видов документов: вопросы и перспективы // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 6. С. 56–62.

2. Бодров А.В., Фатхуллин Р.Р. О злоупотреблении правом на бесплатное высшее образование: стратегия действий образовательной организации // Современная высшая школа: инновационный аспект. 2023. Т. 15, № 1. С. 10–19.
3. Васильева Е.В., Днепровская Н.В. Концептуализация кадровой экосистемы в цифровой среде // Информационное общество. 2024. № 2. С. 52–67. DOI: 10.52605/16059921_2024_02_52
4. Днепровская Н.В., Шевцова И.В. Формирование экономических свойств цифровой среды // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2024. № 4. С. 114–134. DOI:10.55959/MSU0130-0105-6-59-4-6
5. Донских О.А. Новая нормальность? // Высшее образование в России. 2020. Т. 29, № 10. С. 56–64. DOI:10.31992/0869-3617-2020-29-10-56-64
6. Захарова У.С., Вилкова К.А., Абрамов Р.Н. Применение MOOK в преподавании в российских вузах: почему нет роста спроса на них в условиях вынужденного перехода на дистанционное обучение? // Высшее образование в России. 2023. Т. 32, № 2. С. 125–148. DOI:10.31992/0869-3617-2023-32-2-125-148
7. Ковшикова Е.В., Шиндряева И.В., Шиндряев С.О. Трансформация системы информационно-документационного обеспечения как основа цифровизации системы государственного управления // ЦИТИСЭ. 2020. № 2. С. 308–316. DOI:10.15350/2409-7616.2020.2.28
8. Мехдиев Э.Т., Плеханова Е.А. Развитие систем электронного документооборота в цифровой экономике // Дискуссия. 2023. № 116. С. 58–70. DOI:10.46320/2077-7639-2023-1-116-58-70
9. Пашков М.В., Пашкова В.М. Проблемы и риски цифровизации высшего образования // Высшее образование в России. 2022. Т. 31, № 3. С. 40–57. DOI:10.31992/0869-3617-2022-31-22-3-40-57
10. Петрунин Ю.Ю., Агаян Г.М., Бухарин В.В., Григорян А.А., Шевцова И.В., Шикина Г.Е. Интеграция математических методов и цифровых технологий как основа создания комплекса фундаментальных курсов в подготовке современных управленческих кадров // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21, № 1. С. 139–167. DOI:10.55959/MSU2073-2643-21-2024-1-139-167
11. Попова С.С., Беденкова А.С. Цифровой профиль: определение и применение в государственном управлении // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21, № 1. С. 98–120. DOI:10.55959/MSU2073-2643-21-2024-1-98-120
12. Рожкова К.В., Роцин С.Ю., Солнцев С.А., Травкин П.В. Отдача на магистерскую степень на российском рынке труда // Вопросы экономики. 2021. № 8. С. 69–92. DOI:10.32609/0042-8736-2021-8-69-92
13. Синявская О.В., Бирюкова С.С., Горват Е.С. и др. Платформенная занятость в России: масштабы, мотивы и барьеры участия: аналитический доклад. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2022. DOI:10.17323/978-5-7598-2494-7

14. Титаренко Л.Г. Адаптация к ускоренной цифровизации в условиях пандемии: сравнительное исследование систем высшего образования России и Беларуси // Высшее образование в России. 2022. Т. 31, № 3. С. 58–68. DOI:10.31992/0869-3617-2022-31-22-3-58-68
15. Словарь видов и разновидностей управленческой документации. М.: Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), 2014. URL: <https://archives.gov.ru/sites/default/files/2014-slovar-upravl-documents.pdf> (дата обращения: 07.03.2025).
16. Шамсутдинова Т.М. Применение технологии блокчейн для выдачи цифровых дипломов: проблемы и перспективы // Открытое образование. 2018. Т. 22, № 6. С. 51–58. DOI:10.21686/1818-4243-2018-6-51-58
17. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Влияние цифровизации на качество государственного управления – через призму оценок граждан (на основе социологических опросов РАНХиГС 2022–2024 гг.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 85–109. DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109
18. Южаков В.Н., Старостина А.Н. Цифровое взаимодействие граждан и государства: оценка результативности с позиции граждан // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21, № 1. С. 82–97.
19. Aleksynska M. Digital work in Eastern Europe: overview of trends, outcomes and policy responses // ILO Working Paper. 2021. No. 32. International Labour Organization, Geneva.
20. Castro R.Q., Au-Yong-Oliveira M. Blockchain and Higher Education Diplomas // European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education. 2021. Vol. 11, no. 1. P. 154–167. DOI:10.3390/ejihpe11010013
21. Dneprovskaya N.V., Kang S.-B. C., Shevtsova I.V. Evolution of the Competencies to Embrace Digital Technology for Sustainable Development. In: Extended Abstracts of the 2022 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI EA '22). Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2022. Article 461. P. 1–8. DOI:10.1145/3491101.3519730
22. Finandhita A., Afrianto I. Development of e-diploma system model with digital signature authentication // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. IOP Publishing. 2018. Vol. 407, no. 1. Art. no. 012109. DOI:10.1088/1757-899X/407/1/012109
23. Forster A.G., Bol T., van de Werfhorst H.G. Vocational Education and Employment over the Life Cycle // Sociological Science. 2016. No. 3. P. 473–494. DOI:10.15195/v3.a21
24. Noble D.F. Digital diploma mills: The automation of higher education // Science as Culture. 1998. Vol. 7, no. 3. P. 355–368. DOI:10.1080/09505439809526510
25. Katz Raul L. Social and economic impact of digital transformation on the economy // GSR-17 Discussion paper. 2017. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/Documents/GSR2017/Soc_Eco_impact_Digital_transformation_finalGSR.pdf (дата обращения: 07.03.2025).

26. Kwasnik B. H., Crowston K. Genres of digital documents: Introduction to the special issue // *Information Technology & People*. 2005. Vol. 18, no. 2. P. 76–88. DOI:10.1108/09593840510601487
27. Rudakov V., Figueiredo H., Teixeira P., Roshchin S. Horizontal job-education mismatches and earnings of university graduates in Russia // *Journal of Education and Work*. 2022. Vol. 35, no. 6–7. P. 680–699. DOI:10.1080/13639080.2022.2126966
28. Umar M., Xu Y., Mirza S.S. The impact of Covid-19 on Gig economy // *Economic Research – Ekonomska Istraživanja*. 2021. Vol. 34, no. 1. P. 2284–2296. DOI:10.1080/1331677X.2020.1862688
29. Veselá L, Radiměřský M. The development of electronic document exchange // *Procedia Economics and Finance*. 2014. Vol. 12. P. 743–751. DOI:10.1016/S2212-5671(14)00401-8
30. WEF. The Global Human Capital Report. 2017. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017> (дата обращения: 07.03.2025).

REFERENCES

1. Aleksynska, M. (2021) 'Digital work in Eastern Europe overview of trends, outcomes and policy responses', *ILO Working Paper*, 32. Geneva: International Labour Organization.
2. All-Russian Research Institute for Records and Archives Management (VNIIDAD) (2014) *Dictionary of types and varieties of management documentation*. Moscow. Available at: <https://archives.gov.ru/sites/default/files/2014-slovar-upravl-documents.pdf> (accessed 07 March 2025).
3. Beldova, M.V. (2019) 'State accounting of types of documents: issues and prospects', *Vestnik VNIIDAD*, 6, pp. 56–62.
4. Bodrov, A.V., and Fatkhullin, R.R. (2023) 'On the abuse of the right to free higher education: a strategy of action by an educational organization', *Contemporary Higher Education: Innovative Aspects*, 15 (1), pp. 10–19.
5. Castro, R.Q., and Au-Yong-Oliveira, M. (2021) 'Blockchain and Higher Education Diplomas', *European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education*, 11(1), pp. 154–167. DOI:10.3390/ejihpe11010013
6. Dneprovskaya, N.V., Kang, S.-B. C., and Shevtsova, I.V. (2022) 'Evolution of the competencies to embrace digital technology for sustainable development', in: *Extended Abstracts of the 2022 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI EA '22)*. New York, NY, USA; Association for Computing Machinery. Article 461, pp. 1–8. DOI:10.1145/3491101.3519730

7. Dneprovskaya, N.V., and Shevtsova, I.V. (2024) 'Forming economic factors of digital environment', *Lomonosov Economics Journal*, 59(4), pp. 114–134. DOI:10.55959/MSU0130-0105-6-59-4-6
8. Donskikh, O.A. (2020) 'The new normal?', *Higher Education in Russia*, 29 (10), pp. 56–64. (In Russian). DOI:10.31992/0869-3617-2020-29-10-56-64
9. Finandhita, A., and Afrianto, I. (2018) 'Development of e-diploma system model with digital signature authentication', *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. IOP Publishing, 407(1), 012109. DOI:10.1088/1757-899X/407/1/012109
10. Forster, A.G., Bol, T., and van de Werfhorst, H.G. (2016) 'Vocational education and employment over the life cycle', *Sociological Science*, 3, pp. 473–494. DOI:10.15195/v3.a21
11. Katz, R.L. (2017) *Social and economic impact of digital transformation on the economy*. Available at: https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/Documents/GSR2017/Soc_Eco_impact_Digital_transformation_finalGSR.pdf (accessed 07 March 2025).
12. Kovshikova, E., Shindryaeva, I.V., and Shindryaev, S.O. (2020) 'Transformation of the information and documentation support system as the basis for digitalization of the public administration system', *Journal of Computing and Information Technology*, 24, pp. 308–316. DOI:10.15350/2409-7616.2020.2.28
13. Kwasnik, B.H., and Crowston, K. (2005) 'Genres of digital documents: Introduction to the special issue', *Information Technology & People*, 18(2), pp. 76–88. DOI:10.1108/09593840510601487
14. Mekhdiiev, E.T., and Plekhanova, E.A. (2023) 'Development of electronic document management systems in the digital economy', *Diskussiya [Discussion]*, 116(1), pp. 58–70. DOI:10.46320/2077-7639-2023-1-116-58-70
15. Noble, D.F. (1998) 'Digital diploma mills: The automation of higher education', *Science as Culture*, 7(3), pp. 355–368. DOI:10.1080/09505439809526510
16. Pashkov, M.V. and Pashkova, V.M. (2022) 'Problems and risks of digitalization in higher education', *Higher Education in Russia*, 31(3), pp. 40–57. (In Russian). DOI:10.31992/0869-3617-2022-31-3-40-57
17. Petrunin, Yu.Yu., Agayan, G.M., Bukharin, V.V., Grigoryan, A.A., Shevtsova, I.V., and Shikina, G.E. (2024) 'Integration of mathematical methods and digital technologies as the basis for the creation of a set of fundamental courses in the training of modern management personnel', *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21*, 21 (1), pp. 139–167. DOI:10.55959/MSU2073-2643-21-2024-1-139-167
18. Popova, S.S., and Bedenkova, A.S. (2024) 'Digital profile: definition and use in public administration', *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21*, 21 (1), pp. 98–120. DOI:10.55959/MSU2073-2643-21-2024-1-98-120
19. Rozhkova, K.V., Roshchin, S.Y., Solntsev, S.A., and Travkin, P.V. (2021) 'The return to master's degree in the Russian labor market', *Voprosy Ekonomiki*, 8, pp. 69–92. (In Russian). DOI:10.32609/0042-8736-2021-8-69-92

20. Rudakov, V., Figueiredo, H., Teixeira, P., and Roshchin, S. (2022) 'Horizontal job-education mismatches and earnings of university graduates in Russia', *Journal of Education and Work*, 35 (6–7), pp. 680–699. DOI:10.1080/13639080.2022.2126966
21. Shamsutdinova, T.M. (2018) 'Application of the blockchain technology for digital diplomas: problems and prospects', *Open Education*, 22(6), pp. 51–58. (In Russian). DOI:10.21686/1818-4243-2018-6-51-58
22. Sinyavskaya, O.V., Biryukova, S.S., Gorvat, E.S. et al. (2022) *Platform employment in Russia: scales, motives and barriers to participation: an analytical report*. Moscow: HSE. ISBN 978-5-7598-2494-7; DOI:10.17323/978-5-7598-2494-7
23. Titarenko, L.G. (2022) 'Adaptation to accelerated digitalization in the context of a pandemic: comparative study of higher education systems in Russia and Belarus', *Higher Education in Russia*, 31 (3), pp. 58–68. (In Russian). DOI:10.31992/0869-3617-2022-31-3-58-68
24. Umar, M., Xu, Y., and Mirza, S.S. (2021) 'The impact of Covid-19 on Gig economy', *Economic Research – Ekonomiska Istraživanja*, 34(1), pp. 2284–2296. DOI:10.1080/1331677X.2020.1862688
25. Vasilieva, E.V., and Dneprovskaya, N.V., (2024) 'A conceptualization of human resource ecosystem in digital environment', *Information Society*, 2, pp. 52–67. DOI:10.52605/16059921_2024_02_52
26. Veselá, L., . and Radiměřský, M. (2014) 'The development of electronic document exchange', *Procedia Economics and Finance*, 12, pp. 743–751. DOI:10.1016/S2212-5671(14)00401-8
27. WEF (2017) *The Global Human Capital Report*. Available at: <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017> (accessed 07 March 2025).
28. Yuzhakov, V.N., and Starostina, A.N. (2024) 'Digital interaction between citizens and the state: citizens' assesment of effectiveness', *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21*, 21(1), pp. 82–97.
29. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., and Starostina, A.N. (2024) "Citizens" assessment of the impact of digitalisation on the quality of public administration (based on sociological surveys of RANEPА 2022–2024)', *Public Administration Issues*, 2, pp. 85–109. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109
30. Zakharova, U.S., Vilkova, K.A., and Abramov, R.N. (2023) 'MOOCs Usage in Russian higher educational institutions: why is not there any increasing demand for MOOCs during emergency distance learning', *Higher Education in Russia*, 32 (2), pp. 125–148. (In Russian). DOI:10.31992/0869-3617-2023-32-2-125-148

Статья поступила в редакцию 25.02.2025;
одобрена после рецензирования 03.03.2025;
принята к публикации 11.03.2025.

Научная статья

УДК: 351/354

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-116-141

О РОЛИ ТИПОВЫХ КОНТРАКТОВ В СТАНДАРТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

**Лютова Ольга Игоревна¹,
Байрашев Виталий Радикович²**

^{1,2} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

¹ Кандидат юридических наук, доцент Департамента политики и управления;
olyutova@hse.ru; ORCID:0000-0002-6603-8859

² Аспирант; aromird@yandex.ru; ORCID:0009-0002-6424-4170

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы применения типовых контрактов в контексте происходящей цифровизации государственных закупок, осуществляемой путем перехода к цифровым (машиночитаемым) государственным контрактам. Выдвигаются гипотезы о признании процесса разработки типовых контрактов без учета мнения заинтересованных сторон в качестве значимого препятствия при подготовке государственного контракта, а также о возможности сокращения затрат на подготовку закупок за счет наделения типовых контрактов рекомендательным характером. Указанные гипотезы тестируются с помощью опроса и расширенных интервью, которые показали, что в полной мере реализовать идею наделения типового контракта рекомендательным статусом представляется возможным, если включить в законодательство правило об автоматическом соблюдении предъявляемых к контракту требований в случае использования типовых контрактов или типовых условий контракта. Делается вывод о возможности создания единой структуры контрактов для формирования контракта из типовых формулировок, а также о создании универсальных единых условий типового контракта, применяемых для любых контрактов, и их «встраивании» в структурированное извещение для ускорения процесса проведения закупок.

Ключевые слова: типовый контракт, типовые условия контрактов, цифровой контракт, управление контрактной деятельностью, смарт-контракт.

Для цитирования: Лютова О.И., Байрашев В.Р. О роли типовых контрактов в стандартизации государственных закупок // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 1. С. 116–141. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-116-141

Original article

ON THE ROLE OF STANDARD CONTRACTS IN THE STANDARDIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT

Olga I. Lyutova¹, Vitaly R. Bayrashev²

^{1,2} National Research University Higher School of Economics;
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

¹ Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department
of Politics and Management; olyutova@hse.ru; ORCID:0000-0002-6603-8859

² Ph.D. Student; aromird@yandex.ru; ORCID:0009-0002-6424-4170

Abstract. The article discusses the problems of applying standard contracts in the context of the ongoing digitalization of public procurement, carried out through the transition to digital (machine-readable) government contracts. Hypotheses are put forward to recognize the process of developing standard contracts without taking into account the opinions of interested parties as a significant obstacle in the preparation of a public contract, as well as the possibility of reducing procurement preparation costs by making model contracts advisory in nature.

These hypotheses are tested through a survey and extended interviews, which have shown that it is possible to fully implement the idea of giving a standard contract a recommendatory status if the law includes a rule on automatic compliance with the requirements imposed on the contract in the case of using standard contracts or standard contract terms. It is concluded that it is possible to create a unified contract structure for forming a contract from standard formulations, as well as to create universal uniform terms of a standard contract applicable to any contracts and embed them into a structured notice to speed up the procurement process.

Keywords: standard contract, standard terms of contracts, digital contract, contract management, smart contract.

For citation: Lyutova, O.I., and Bayrashev, V.R. (2025) 'On the role of standard contracts in the standardization of public procurement', *Public Administration Issues*, 1, pp. 116–141. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-116-141

JEL Classification: H57, L15.

Введение

Вопросы стандартизации правил взаимодействия государства и бизнеса при осуществлении государственных и муниципальных закупок, решаемые в том числе за счет применения типовых контрактов или типо-

вых условий контрактов, являются в настоящее время одной из ключевых задач совершенствования правил о контрактной системе. Действительно, типовые контракты либо типовые условия контрактов, обязательные для применения заказчиками, могут существенно упростить процедуры разработки проектов контрактов, а также обеспечить единообразие при формулировании условий для контрактов тех или иных видов, что, в свою очередь, позволит реализовать следующие принципы контрактной системы: единство контрактной системы в сфере закупок; повышение эффективности осуществления закупок. Таким образом, исследование проблем правил разработки таких контрактов, установления их содержания, условий и порядка применения представляется актуальным и заслуживает внимания исследователей также в силу поступательного развития цифровых технологий.

При внедрении типовых контрактов важно избежать излишней их зарегулированности, экспонентного роста коллизионных норм и их конфликта, увеличения нагрузки на бизнес в виде дополнительных контрольных мероприятий со стороны госорганов. В этой связи интересным было бы обсудить идею активного участия заинтересованных сторон в процессе разработки типовых контрактов.

Также при анализе возможностей использования типовых контрактов и типовых условий контрактов необходимо учитывать возникающие на практике отдельные проблемы правоприменительного характера. В частности, некоторые вопросы реализации законодательства о контрактной системе, например, связанные с высоким уровнем динамизма соответствующих норм, обуславливают тот факт, что типовые контракты периодически «не успевают» содержательно адаптироваться под новые предписания. Подобные обстоятельства не позволяют в должной мере реализовать потенциал типового контракта.

Постановка проблемы

Одним из ключевых элементов государственных и муниципальных закупок, фиксирующих результаты определения поставщика (подрядчика, исполнителя), являются государственные и муниципальные контракты. По данным единой информационной системы в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее – ЕИС), на протяжении последних 10 лет начиная с 2015 г. ежегодно государственными и муниципальными заказчиками заключается более трех миллионов контрактов¹. При этом затраты на подготовку закупок, включая государственные и муниципальные контракты, весьма велики – они составляют около 50% от общих затрат на проведение закупок (Сергеева, 2016). В процентном соотношении затраты на проведение закупок в России достигают 4% от их стоимости, что многократно превосходит аналогичные показатели в Евросоюзе (Авдашева и др., 2020).

¹ Без учета контрактов, сведения о которых не размещены в ЕИС (например, контракты, сведения о которых составляют государственную тайну).

При существующем значительном объеме затрат на подготовку государственных и муниципальных контрактов назревает потребность в оптимизации процессов их формирования и внедрении в закупочную деятельность типовых контрактов, которые могли бы стандартизировать закупку часто приобретаемых товаров, работ, услуг, а заодно сократить число технических ошибок и злоупотреблений в закупках (Наливайко, Сыропятов, 2019). Типовые контракты являются признанным инструментом упрощения закупочных процедур и на протяжении многих лет применяются в экономически развитых странах, включая США, Великобританию и Австралию (Мустафин, Мустафина и др., 2018).

Однако попытка применения в отечественных государственных закупках типовых контрактов привела к обратному эффекту и только осложнила процедуру закупок. В частности, существовавшие типовые контракты нередко устанавливали трудновыполнимые требования для поставщиков, а также приводили к необходимости заключения контрактов на неоптимальных для заказчиков условиях (Нордстрем, 2018).

Проблемы обострились также из-за отсутствия нормативного закрепления ряда принципиально важных положений. В частности, заказчики сталкивались с ситуациями, когда утверждаемые приказами федеральных органов исполнительной власти типовые контракты противоречили нормативным правовым актам более высокой юридической силы, что повышало риски привлечения заказчиков к административной ответственности за нарушения законодательства о закупках (Суров, Томилов, 2020). В результате, не имея возможности своевременно вносить изменения в типовые контракты, законодатель и вовсе отказался от применения типовых контрактов, сохранив лишь их элементы, названные типовыми условиями контрактов (Гурин, 2021).

Одновременно с этим ФНС России уже несколько лет реализует Концепцию развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности², включающую в том числе внедрение в хозяйственный оборот электронных машиночитаемых документов в специальных XML-форматах³. Это поддерживается происходящим в государственных закупках переходом к цифровым (машиночитаемым) государственным контрактам, предусматривающим единую структуру контрактов (Байрашев, 2024). Однако переход к цифровым (машиночитаемым) государственным контрактам на базе современных информационно-технических решений в отсутствие проработанной базы типовых контрактов не позволит существенно сократить затраты на проведение закупок.

В теоретическом плане вопрос сокращения затрат на проведение государственных и муниципальных закупок можно рассматривать в контексте

² Утверждена решением президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 25.12.2020 N 34).

³ Например, Приказ ФНС России от 13.02.2023 N ЕД-7-26/109@ «Об утверждении формата электронного договора фрахтования». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440419/ (дата обращения: 11.03.2025).

проблемы участия заинтересованных сторон в принятии управленческих решений о выборе оптимальных условий государственных контрактов, которая изучается в теории заинтересованных сторон (stakeholder theory) в рамках концепции New Public Governance (NPG).

Появившаяся в результате исследований в области стратегического менеджмента теория заинтересованных сторон определяет заинтересованные стороны как лица или группы, которые влияют или могут влиять на стратегические результаты компании. Авторы ставших «классическими» трудов в указанной области (Freeman, 1984; Donaldson, Preston, 1995) отмечают, что компании, учитывающие интересы широкой группы заинтересованных сторон, отличаются большей эффективностью по сравнению с конкурентами, сосредоточенными на одной или нескольких заинтересованных сторонах.

Впоследствии теория заинтересованных сторон стала широко применяться в различных отраслях науки, включая государственное управление (Parmar et al., 2010), в том числе и в части, связанной с государственными закупками (Flynn, Davis, 2014). Так, с точки зрения государственного управления теория заинтересованных сторон представляет интерес: ее предметом является поиск оптимальных организационных структур, которые бы отвечали потребностям управленцев, взаимодействующих с высоким уровнем внешней турбулентности (Freeman, Mcvea, 2001) и при этом стремящихся к долгосрочному успеху с применением инноваций (Collins et al., 2005).

Соответственно, с позиции теории заинтересованных сторон для государственного управления принципиально важным является активное управление деловой средой и взаимоотношениями различных групп интересов с целью эффективного решения задач (например, выработка оптимальных условий типовых контрактов) с учетом того, что таким различным группам свойственно скрывать мотивы своих действий, если раскрытие этих мотивов способно ухудшить их положение (Bosse, Philips, 2010). Помимо этого, управленческая задача включает в себя поиск и привлечение заинтересованных сторон к формулированию оптимальных управленческих решений с учетом имеющихся ограничений (Collins et al., 2005) и с пониманием того, что управление заинтересованными сторонами представляет собой непрекращающийся динамичный процесс (Freeman, Mcvea, 2001).

Рассматривая специфику государственных закупок в контексте теории заинтересованных сторон, исследователи отмечают, что именно постоянное сотрудничество способно ослабить противоречия между заинтересованными сторонами и способствовать формированию новых решений и получению лучших результатов (Johnson, Klassen, 2022). При этом привлечение к процессу принятия решений внешних заинтересованных сторон, не являющихся заказчиками и поставщиками, способствует распространению положительных закупочных практик, в частности, экологических («зеленых») государственных закупок (Liu, Ma et. al., 2021).

С точки зрения исследования проблемы применения типовых контрактов теория заинтересованных сторон полезна при решении вопроса о необходимости обеспечения публичности разработки таких контрактов и их условий, предполагающей участие в таком процессе заинтересованных

сторон. На сегодняшний день подобные научные разработки проводились в целом в отношении вопросов стандартизации закупочной деятельности, что обуславливает ценность эмпирического исследования именно в отношении типовых контрактов.

Обзор источников

Аспекты применения типовых контрактов неоднократно попадали в фокус внимания как российских, так и зарубежных ученых. При этом вопросы целесообразности применения типовых контрактов и/или типовых условий контрактов по праву можно считать межотраслевыми: ими интересуются представители как экономических, юридических, так и технических наук.

Исследователи проблем применения типовых контрактов традиционно оценивают, насколько применение таких контрактов способно решить задачу по сокращению затрат на проведение государственных закупок за счет стандартизации условий заключаемых контрактов. Так, некоторыми авторами (см., например: Харитонов, 2018) отмечается позитивное влияние типовых контрактов на сокращение затрат на подготовку закупок, что связано, в том числе, с сокращением числа допускаемых специалистами заказчиков ошибок и повышением качества договорной работы, а также с избеганием затягивания закупочных процедур и возможного неисполнения поставленных перед заказчиками задач (Дудченко, 2024). С другой стороны, типовые контракты содействуют согласованию существенных условий государственных контрактов (Бакланова, 2015), что также сокращает затраты на подготовку закупок, составляющие большую часть всех затрат на организацию закупочной деятельности (Сергеева, 2016). В то же время часть исследователей сомневается в том, что в российской специфике правового регулирования типовые контракты смогут принести значительную пользу государственным заказчикам. Так, по мнению С. В. Наливайко и В. А. Сыропятова (2019), типовые контракты не встроены надлежащим образом в единую институциональную структуру государственных закупок, и это является причиной вынужденного постоянного регулирования противоречий между требованиями типовых контрактов и законодательства о закупках.

В целом в литературе условия, при которых введение типовых контрактов обеспечивает сокращение затрат на подготовку закупок, оцениваются весьма обобщенно, а сделанные учеными выводы могут быть дополнены на основании анализа правоприменительной практики ФАС России, что позволит оценить результаты использования типовых контрактов в динамике.

Также важно отметить, что исследователи обращают внимание на отраслевую специфику применения типовых контрактов. Например, при рассмотрении типового контракта по обучению вопросам охраны труда (Коротаева, 2019) отмечаются многочисленные противоречия типового контракта федеральному законодательству, увеличивающие затраты на подготовку закупок. Критике подвергается и типовый контракт на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства ввиду включения

в него неоптимальных условий выполнения строительных работ (Лебедев, Лебедева, 2023; Удалихин, 2019). Схожие проблемы демонстрируются и в типовом контракте на техническую диагностику, ремонт и обслуживание автотранспортных средств (Нордстрем, 2018). Ученые также отмечают, что жесткие требования типовых контрактов могут быть обусловлены намерениями регулятора не допустить неэффективных результатов исполнения государственных контрактов, в частности, в отношении медицинского оборудования (Александров, 2022). Однако неготовность разработчиков типовых контрактов оперативно их корректировать с учетом изменений законодательства приводит к закономерному отказу от типовых контрактов в пользу типовых условий контрактов (Гурин, 2021). Наконец, касательно типовых условий строительных контрактов авторы настаивают на дальнейшем развитии правового регулирования заключения таких контрактов путем дифференцирования правового регулирования соответствующих условий в зависимости от вида комплексного развития (Сперанский, 2023).

Вместе с тем в литературе не уделяется значительного внимания анализу затрат на подготовку закупок и вопросам разработки типовых контрактов.

В зарубежной литературе вопрос применения типовых контрактов традиционно анализируется в контексте того, в какой степени заинтересованные стороны способны влиять на его содержание. С этой точки зрения авторы (Zhou, Feng, 2021) отмечают, что разработчики типовых контрактов стремятся улучшить свое положение при исполнении контрактов, что приводит к появлению множества несбалансированных контрактов (Patterson, 2010). При этом частота внесения изменений в типовые контракты напрямую связана со степенью осведомленности сторон контракта об издержках и рисках его применения (Dari-Mattiacci, Marotta-Wurgle, 2022). В этой связи наличие у заинтересованных сторон возможностей участвовать в обсуждении проектов типовых государственных контрактов способствует исключению неэффективных моделей контрактации (Spassova, 2018). Наконец, авторы подчеркивают значимость наличия институциональных механизмов, позволяющих ответственным лицам принимать оперативные решения по сложным вопросам управления контрактами (Othman, 2008).

Российские исследователи также высказываются по этому поводу. Например, отмечается, что недостаточная квалификация исполнителей способствует стремлению применять неподходящие типовые контракты (Кулешова, 2021).

Однако, несмотря на широкий охват проблем взаимодействия заинтересованных сторон, все эти исследования не затрагивают аспекты взаимосвязи типовых контрактов и затрат на подготовку государственных закупок, хотя, на взгляд авторов данной статьи, эти моменты принципиальны для ответа на вопрос о необходимости внедрения типовых контрактов.

Существенным для практики применения типовых контрактов является их место в системе правоприменительных актов. Например, авторами критикуется имеющийся в российских государственных закупках императивный подход к применению типовых контрактов. Исследователи отмеча-

ют проблему блокирования свободы заказчика в формулировании условий контрактов (Тасалов, 2019), что приводит к заключению неполных контрактов (Анчишкина, 2014). Кроме того, высокая детализация имеющихся типовых контрактов делает их малоприспособными для большей части проводимых закупок (Беляева, 2020). Исследователи пишут, что рекомендательный характер типовых контрактов не исключает их широкое применение в государственных закупках при наличии рамочного регулирования на федеральном уровне с широкими полномочиями ведомств и муниципалитетов (Chassin, Joanis, 2010).

Однако несмотря на то, что приведенные примеры исследований посвящены вопросам определения правового статуса типовых контрактов в государственных закупках, в них не проводится анализ роли заинтересованных сторон в формировании типовых контрактов.

Также в литературе периодически затрагиваются методические аспекты применения типовых контрактов. Некоторые авторы (см., например: Суоров, Томилов, 2020; Пелехатая, 2019) обращают внимание на незначительное число утвержденных на федеральном уровне типовых контрактов, что побуждает органы власти субъектов Российской Федерации разрабатывать собственные типовые контракты. Также высказываются мнения о низком качестве типовых контрактов и/или их условий по причине анонимности и отсутствия ответственности их разработчиков за некорректное описание объекта закупки, которым впоследствии обязан руководствоваться заказчик (Тасалов, 2022). Однако отсутствие четких условий применения типовых контрактов создает риски привлечения заказчиков к административной ответственности (Кашкарева, Рогулина, 2016). Также в работах отмечается, что структурные отличия типовых контрактов препятствуют стандартизации государственных закупок (Томилова, 2020), а неиспользованный потенциал привлечения заинтересованных сторон к стандартизации контрактных условий, включая описание объекта государственных закупок, способен обеспечить приобретение заказчиками конкурентоспособной, инновационной продукции (Андреева, 2017).

В то же время в качестве перспективных для исследования в рассматриваемой области остаются вопросы взаимосвязи типовых контрактов с затратами на подготовку государственных закупок.

Наконец, значительный пласт исследований посвящен оценке зарубежного опыта определения структуры типовых контрактов. В частности, обращается особое внимание на объемную структуру типовых контрактов США, подразумевающую разветвленное дерево правил с обязательным или рекомендательным статусом (Ingram, Jensen, 2018). Эта структура включает в себя формы извещения о закупке, что позволяет минимизировать количество ошибок (Тасалов, 2016) и одновременно превращает типовой контракт в инструмент проводимой в США экономической и внешнеторговой политики (Мустафин, Мустафина и др., 2018; Nagle, 2000). Подобная структура типовых контрактов с обязательной и вариативной частью применяется и многими международными организациями, разрабатывающими типовые контракты, предназначенные для применения в различных юрисдикциях (Смирнов, 2011)

с целью снижения неопределенности во взаимоотношениях сторон в рамках внешнеторговых сделок (Бибиков, Удовиченко, 2018). В то же время на основании опыта государственных закупок Австралии можно прийти к выводу о том, что использование подробных типовых контрактов целесообразно, главным образом, для долгосрочных и высокорисковых проектов (Головщинский, Шамрин, 2011), где степень неопределенности в вопросах исполнения контракта для его сторон по определению выше.

В этой связи в качестве перспективы дальнейших исследований интерес представляет проблема оценки влияния типовых контрактов на затраты по подготовке государственных закупок, что требует анализа дополнительных данных.

Материалы и методы исследования

В ранее проведенных исследованиях нередко упоминалась проблема участия заинтересованных сторон в формировании типовых контрактов. Авторы настоящей статьи выдвинули и проверили гипотезу о том, что *типовые контракты, разработанные без участия заинтересованных сторон, являются значимым препятствием для подготовки государственных контрактов.*

Для проверки данной первой гипотезы исследования был применен опросный метод с охватом респондентов из различных субъектов Российской Федерации. Опросный лист нацелен на выявление особенностей работы с типовыми контрактами и пришедшими им на смену типовыми условиями контрактов. Опрос был дополнен расширенными интервью.

В опросе принял участие 291 респондент. Из них 248 являются государственными (муниципальными) заказчиками или уполномоченными органами в сфере закупок, которые осуществляют ряд функций по определению поставщика за государственных (муниципальных) заказчиков. Оставшиеся респонденты представлены поставщиками (25 респондентов), экспертами по закупкам (25 респондентов), контролирующими органами (семь респондентов) и прочими категориями (семь респондентов)⁴. Повышенное внимание к деятельности заказчиков связано с тем, что именно государственные (муниципальные) заказчики чаще всего сталкиваются на практике с применением типовых контрактов / типовых условий контрактов (непосредственно участвуют в процессе подготовки государственных контрактов). С учетом преобладающей доли заказчиков в структуре опроса основные выводы работы базируются на результатах анализа анкет заказчиков, имевших опыт работы с типовыми контрактами / типовыми условиями контрактов (83,5% респондентов).

Во многом достижение задачи по смещению выборки респондентов в сторону заказчиков стало возможным благодаря использованию для сбора данных профессиональных сообществ в социальных сетях и мес-

⁴ Опрос допускал выбор нескольких вариантов ответа, поскольку отдельные респонденты совмещают роли заказчика и поставщика, заказчика и эксперта по закупкам и т.д. К прочим категориям относились в основном заказчики по 223-ФЗ, руководители заказчиков.

сенджерях, основной аудиторией которых являются заказчики, получающие информацию об изменениях законодательства в указанных информационных ресурсах.

При этом опрос являлся анонимным: респонденты до начала его прохождения были предупреждены об отсутствии вопросов, относящихся к их персональным данным. В ходе опроса респондентам также не задавались вопросы, связанные с их индивидуальными характеристиками (возраст, место жительства, стаж работы), что, с одной стороны, не позволило дифференцировать ответы респондентов в зависимости от указанных характеристик, а с другой стороны, снизило влияние проблемы самоотбора на исследование, поскольку исключалась ситуация отказа от участия в опросе ввиду нежелания респондентов сообщать свои индивидуальные характеристики. Прошла одна волна опроса в ноябре 2024 г. В течение последних нескольких лет значимых изменений законодательства или практики, касающихся темы опроса, не происходило. Это также снижало влияние проблемы самоотбора (например, более активное участие в опросах тех категорий заказчиков, которые сильнее погружены в проблемы исследования).

Опрос включал в себя 13 вопросов, значительная часть которых допускала возможность предоставления респондентом собственного варианта ответа, что позволило получить дополнительную информацию для исследования. Поскольку ключевой целью опроса было выяснение восприятия респондентами существующих проблем применения типовых контрактов / типовых условий контрактов, в ряде вопросов респондентам предлагалось оценить значимость явлений по пятибалльной шкале (где «1» – абсолютно не согласен с утверждением, «5» – полностью согласен с утверждением).

Полученные в ходе опроса ответы представлены ниже (с выделением отдельных групп респондентов в случае существенных отличий их ответов от общей совокупности).

Представленные результаты опроса были дополнены серией интервью с пятью представителями заказчиков из различных субъектов Российской Федерации; некоторые из них также имеют опыт участия в закупках на стороне поставщика. В ходе интервью были получены расширенные ответы на поставленные вопросы и уточнены технические аспекты, с которыми заказчики сталкиваются при применении типовых контрактов / типовых условий контрактов.

Отмечаемые в литературе и указанные выше проблемы применения типовых контрактов (динамика российского законодательства о контрактной системе, низкое качество таких контрактов, их неполнота и проч.) в совокупности с обязательностью их применения обусловили целесообразность проверки второй гипотезы исследования: *наделение типовых контрактов рекомендательным статусом приведет к сокращению затрат на подготовку закупок.*

Основным методом проверки второй гипотезы исследования также выступил опросный метод, дополненный серией интервью, где отдельные вопросы были посвящены изучению взаимосвязей типовых контрактов и затрат на подготовку закупок.

Таблица 1

**Результаты опроса об участии заинтересованных сторон
в разработке типовых контрактов**

№ п.п.	Вопрос	Варианты ответов	Комментарий
1.	Ваша роль в закупках:	1) заказчик/уполномоченный орган по 44-ФЗ – 248 (85,2%); 2) поставщик (подрядчик, исполнитель) по 44-ФЗ – 25 (8,6%); 3) консультант/эксперт по закупкам – 25 (8,6%); 4) контролирующий орган – 7 (2,4%); 5) иное – 7 (2,4%) (в основном заказчики по 223-ФЗ)	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа
2.	Сталкивались ли вы с применением типовых контрактов / типовых условий контрактов в своих закупках?	1) да, многократно – 200 (80,6%); 2) да, эпизодически – 43 (17,4%); 3) нет – 5 (2%). <i>Примечания: В последующих вопросах 3–13 в ответах представлена совокупность заказчиков / уполномоченных органов, имевших опыт работы с типовыми контрактами / типовыми условиями контрактов</i>	
3.	Введение типовых контрактов / типовых условий контрактов в закупках по 44-ФЗ:	1) упрощает проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – упрощает участие в закупках) – 82 (33,7%); 2) затрудняет проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – затрудняет участие в закупках) – 97 (40%); 3) не влияет на проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – не влияет на участие в закупках) – 64 (26,3%)	
4.	Какие типовые контракты / типовые условия контрактов вам доводилось применять или изучать?	1) оказание охранных услуг – 155 (63,8%); 2) строительство, реконструкция, капитальный ремонт – 130 (53,5%); 3) поставка продуктов питания – 109 (44,9%); 4) монтаж, техобслуживание средств пожарной безопасности – 92 (37,8%); 5) поставка медицинских изделий – 89 (36,6%); 6) техобслуживание и ремонт транспортных средств – 88 (36,2%); 7) проектные, изыскательские работы – 74 (30,5%); 8) поставка лекарственных препаратов – 72 (29,6%); 9) оказание услуг питания детей – 66 (27,2%); 10) ремонт автодорог, искусственных дорожных сооружений – 50 (20,6%); 11) повышение квалификации / профпереподготовка государственных служащих – 44 (18,1%); 12) иное (свой вариант)* – 40 (16,5%). <i>* чаще всего отмечались типовой контракт, утвержденный приказом Минпромторга России от 07.04.2020 N 1152, с широким объектом закупки (от бумаги до радиоэлектронной продукции), типовой контракт на НИОКР, типовой контракт на специальную оценку условий труда, типовые контракты в рамках гособоронзаказа</i>	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа

№ п.п.	Вопрос	Варианты ответов	Комментарий
5.	Оцените качество типовых контрактов / типовых условий контрактов, которые вам доводилось применять или изучать	<p>– Типовые контракты/типовые условия контрактов в полной мере учитывают специфику объекта закупки и требования отраслевого законодательства: 1 – 31 (12,8%); 2 – 44 (18,1%); 3 – 97 (39,9%); 4 – 54 (22,2%); 5 – 17 (7%).</p> <p>– Типовые контракты/типовые условия контрактов в полной мере соответствуют требованиям 44-ФЗ и актов Правительства России в сфере закупок: 1 – 52 (21,4%); 2 – 61 (25,1%); 3 – 68 (28%); 4 – 47 (19,3%); 5 – 15 (6,2%).</p> <p>– Использование типовых контрактов/типовых условий контракта экономит время на подготовку закупки (вариант ответа для поставщиков – экономит время на подготовку заявки): 1 – 63 (25,9%); 2 – 35 (14,4%); 3 – 52 (21,4%); 4 – 44 (18,1%); 5 – 49 (20,2%).</p> <p>– Использование типовых контрактов/типовых условий контракта способствует оптимальному формированию лотов и экономии средств заказчика: 1 – 86 (35,4%); 2 – 50 (20,6%); 3 – 56 (23%); 4 – 35 (14,4%); 5 – 16 (6,6%).</p> <p>– Типовые контракты/типовые условия контрактов обеспечивают адекватное распределение прав и обязанностей заказчика и поставщика при исполнении контракта: 1 – 45 (18,5%); 2 – 36 (14,8%); 3 – 70 (28,8%); 4 – 57 (23,5%); 5 – 35 (14,4%)</p>	Оценка по пятибалльной шкале, где (1) – абсолютно не согласен с утверждением, (5) – полностью согласен с утверждением
6.	К существенным недостаткам типовых контрактов / типовых условий контракта следует отнести:	<p>1) несоответствие актуальным требованиям законодательства – 193 (79,4%);</p> <p>2) отсутствие понятных механизмов их неприменения, если они не подходят заказчику – 167 (68,7%);</p> <p>3) неполный учет отраслевой и региональной специфики, масштабов деятельности заказчиков и поставщиков – 128 (52,7%);</p> <p>4) нежелание разработчиков типовых контрактов / типовых условий контракта улучшать их качество путем централизованного сбора обратной связи от заказчиков и поставщиков – 160 (65,8%);</p> <p>5) иное (свой вариант)* – 5 (2,1%).</p> <p><i>* отмечалась недостаточная гибкость типовых контрактов, отсутствие возможности установления дополнительных требований при использовании типовых контрактов</i></p>	Допускался выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа
7.	При подготовке закупок возникают вопросы: «Применяется ли типовой контракт/типовые условия контракта в конкретной ситуации?»	<p>1) согласен – 79 (32,5%);</p> <p>2) не согласен – 52 (21,4%);</p> <p>3) согласен, с такой ситуацией уже сталкивались я или мои коллеги – 112 (46,1%)</p>	

№ п.п.	Вопрос	Варианты ответов	Комментарий
8.	Процедура разработки и утверждения типовых контрактов / типовых условий контрактов:	<p>1) является открытой и прозрачной: есть возможность обсудить с разработчиками проекты готовящихся типовых контрактов / типовых условий контрактов, указать на ошибки в уже применяемых контрактах – 10 (4,1%);</p> <p>2) характеризуется высокой закрытостью: проекты типовых контрактов / типовых условий контрактов не сопровождаются открытым обсуждением с заказчиками и поставщиками, коммуникация с разработчиком уже применяемых контрактов затруднена – 91 (37,4%);</p> <p>3) должна быть изменена: участники контрактной системы должны иметь возможность посредством ЕИС публично обсуждать с разработчиком проекты типовых контрактов / типовых условий контрактов, а также уже применяемые контракты на предмет внесения в них изменений – 176 (72,4%);</p> <p>4) иное (свой вариант)* – 11 (4,5%).</p> <p><i>* в основном респонденты указывали на необходимость отмены типовых контрактов</i></p>	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа
9.	Обязательный статус типовых контрактов / типовых условий контрактов	<p>1) способствует предотвращению злоупотреблений заказчиков при формулировании условий контрактов – 74 (30,5%);</p> <p>2) затрудняет подготовку государственных контрактов из-за противоречий другим нормативным правовым актам – 171 (70,4%);</p> <p>3) иное (свой вариант)* – 12 (4,9%).</p> <p><i>* в основном респонденты указывали на неполный учет в типовых контрактах региональной специфики, потребностей заказчика. В качестве положительных моментов отмечали повышение дисциплины поставщиков</i></p>	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа
10.	Наделение типовых контрактов / типовых условий контрактов статусом рекомендательных документов:	<p>1) сократит трудозатраты на подготовку контрактов, поскольку заказчик получит право не применять неподходящие типовые контракты / типовые условия контрактов – 122 (50%);</p> <p>2) повысит эффективность закупок, поскольку заказчик получит право не применять неподходящие типовые контракты / типовые условия контрактов – 107 (44%);</p> <p>3) сократит риски привлечения заказчиков к административной ответственности за нарушения 44-ФЗ – 109 (44,9%);</p> <p>4) сделает типовые контракты / типовые условия контрактов бессмысленными документами – 97 (40%);</p> <p>5) иное (свой вариант)* – 3 (1,2%).</p> <p><i>* в основном указывали на усложнение процедуры применения типовых контрактов</i></p>	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа

№ п.п.	Вопрос	Варианты ответов	Комментарий
11.	К числу значимых препятствий при подготовке проекта контракта относятся:	1) типовые контракты / типовые условия контрактов, не учитывающие специфику деятельности заказчика – 146 (60,1%); 2) высокая зарегулированность содержания контрактов нормами 44-ФЗ и подзаконными актами – 105 (43,2%); 3) недостаток квалификации инициаторов закупки и/или юридической службы заказчика – 64 (26,3%); 4) необходимость учитывать особенности функционала ЕИС, предполагающие частичный перевод контрактов в структурированный вид – 158 (65%); 5) иное (свой вариант)* – 3 (1,2%). <i>* отмечалось противоречие типовых контрактов 44-ФЗ</i>	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа
12.	Оцените следующие утверждения о типовых контрактах / типовых условиях контрактов:	– По многим предметам закупки ощущается недостаток качественных типовых контрактов, разработанных с привлечением представителей заказчиков и поставщиков: 1 – 20 (8,2%); 2 – 10 (4,1%); 3 – 49 (20,2%); 4 – 43 (17,7%); 5 – 121 (49,8%). – Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования должны получить больше полномочий по утверждению типовых контрактов / типовых условий контрактов в отношении своих заказчиков: 1 – 44 (18,1%); 2 – 20 (8,2%); 3 – 61 (25,1%); 4 – 39 (16,1%); 5 – 79 (32,5%). – Вводимые типовые контракты / типовые условия контрактов должны проходить обязательное общественное обсуждение с участием представителей заказчиков и поставщиков: 1 – 10 (4,1%); 2 – 7 (2,9%); 3 – 39 (16,1%); 4 – 31 (12,7%); 5 – 156 (64,2%)	Оценка по пятибалльной шкале, где (1) – абсолютно не согласен с утверждением, (5) полностью согласен с утверждением
13.	Для повышения стандартизации государственных контрактов в цифровой среде необходимо:	1) встроить типовые контракты / типовые условия контрактов в структурированное извещение для ускорения процесса подготовки закупок – 137 (56,4%); 2) предусмотреть единые типовые условия контрактов, которые можно было бы применять для любых контрактов в рамках 44-ФЗ – 148 (60,9%); 3) предусмотреть в ЕИС единую структуру контрактов в рамках 44-ФЗ с возможностью для заказчика «собирать» проект контракта из сохраненных им типовых формулировок – 161 (66,3%); 4) предусмотреть в 44-ФЗ правило, в рамках которого применение заказчиком утвержденного Правительством России типового контракта означало бы автоматическое соблюдение всех требований 44-ФЗ, предъявляемых к контракту – 161 (66,3%); 5) иное* (свой вариант) – 3 (1,2%). <i>* предлагалось исключить файлы государственных контрактов, оставить только контракты в структурированном виде в ЕИС</i>	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа

Примечание: 44-ФЗ – Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ; 223-ФЗ – Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ.

Источники: Составлена автором.

Результаты исследования

Ряд вопросов исследования был нацелен на выявление реального опыта респондентов в отношении работы с типовыми контрактами / типовыми условиями контрактов. По результатам проведенного опроса почти 98% респондентов из числа заказчиков имели практический опыт работы с типовыми контрактами / типовыми условиями контрактов.

В ходе исследования удалось выявить типовые контракты, чаще всего применяемые респондентами. Например, более половины респондентов имели дело с типовым контрактом на оказание охранных услуг (63,8% респондентов), типовым контрактом / типовыми условиями контракта на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт (53,5% респондентов), более трети опрошенных применяли типовые контракты / типовые условия контрактов на поставку продуктов питания (44,9%), выполнение работ по монтажу, техническому обслуживанию средств пожарной безопасности (37,8%), поставку медицинских изделий (36,6%), техническое обслуживание и ремонт транспортных средств (36,2%).

Поскольку большое внимание в исследовании уделялось затратам на подготовку проектов государственных контрактов, значительная часть вопросов была посвящена изучению препятствий, с которыми сталкиваются заказчики в процессе применения типовых контрактов / типовых условий контрактов. По оценкам общего влияния типовых контрактов / типовых условий контрактов на проведение закупок, респонденты поделились на три практически равные группы: 33,7% высказались за то, что типовые контракты упрощают проведение закупок, 40% отметили, что типовые контракты усложняют проведение закупок, а 26,3% указали на отсутствие влияния типовых контрактов на проведение закупок.

Не было единства по этому вопросу и среди опрошенных в ходе интервью специалистов. Несмотря на то, что относительное большинство специалистов высказалось за идею усложнения процессов подготовки закупок из-за введения типовых контрактов (в основном из-за их противоречия нормам законодательства и сложившимся практикам), нередко звучали и мнения об упрощении при использовании типовых контрактов проведения закупок за счет снижения вероятности претензий к заказчику со стороны контролирующих органов.

Один из специалистов также отметил, что переход от типовых контрактов к типовым условиям контрактов в значительной степени снизил степень их противоречия нормам Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – Закон № 44-ФЗ; 44-ФЗ) и позволил более гибко их применять при подготовке проектов государственных контрактов.

Опрос также показал, что типовые контракты / типовые условия контрактов, не учитывающие специфику деятельности заказчика, признаются большинством заказчиков в качестве значимого препятствия для подготовки типовых контрактов (60,1% опрошенных), а ключевым недостатком ти-

повых контрактов является их несоответствие актуальным требованиям законодательства (79,49% респондентов). При этом специалисты справедливо подчеркнули, что степень соответствия типовых контрактов / типовых условий контрактов требованиям законодательства существенно варьируется в зависимости от конкретного типового контракта / типовых условий контрактов. В качестве красноречивого примера был назван типовой контракт на НИОКР, в который много лет не вносились изменения для приведения его в соответствие с законодательством, что требует от заказчиков неоправданно высоких трудозатрат на его корректировку⁵. В то же время на актуализацию типового контракта на повышение квалификации / профессиональную переподготовку государственных служащих требуется на порядок меньше усилий.

Также 65,5% опрошенных отмечают, что по многим предметам закупки ощущается недостаток качественных типовых контрактов, разработанных с привлечением представителей заказчиков и поставщиков, а разработчики типовых контрактов не проявляют инициативы по их систематической актуализации путем централизованного сбора информации от заказчиков и поставщиков (65,8% респондентов). Опрошенные специалисты согласились с необходимостью открытого обсуждения типовых контрактов / типовых условий контрактов. Они также обратили внимание на то, что большинство заказчиков и поставщиков вряд ли захотят активно участвовать в таком обсуждении, поэтому для активизации обсуждения типовых контрактов / типовых условий контрактов может быть целесообразно создание небольших рабочих групп с участием представителей заказчиков и поставщиков.

Актуальность подобного обсуждения связана еще и с тем, что разработчики типовых контрактов / типовых условий контрактов не всегда в должной мере учитывают сложившиеся подходы контролирующих органов. Это создает дополнительные риски привлечения к административной ответственности заказчиков, применяющих типовые контракты / типовые условия контрактов. Например, по мнению одного из опрошенных специалистов, типовые условия контракта на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, разработанные при участии Минстроя России, не учитывают сложившуюся практику ФАС России и ФНС России по вопросу учета НДС в цене контракта. С учетом того, что подавляющее большинство респондентов (76,9%) указало на необходимость изменения процесса разработки и утверждения типовых контрактов / типовых условий контрактов, предоставив заказчикам возможность их обсуждения

⁵ Необходимость корректировки типовых контрактов обусловлена тем, что акты более высокой юридической силы (федеральные законы, Постановления Правительства Российской Федерации) устанавливают иные требования к контрактам по сравнению с типовыми контрактами, утвержденными приказами федеральных органов исполнительной власти. С типовыми условиями контрактов ситуация проще, поскольку они утверждаются Постановлениями Правительства Российской Федерации.

посредством ЕИС, можно прийти к выводу о *подтверждении первой гипотезы исследования*.

Рассматривая вопрос качества существующих типовых контрактов, чуть более половины респондентов (56%) не согласились с утверждением, что типовые контракты / типовые условия контрактов способствуют оптимальному формированию лотов и экономии средств заказчика. Подобные сомнения разделила и большая часть опрошенных экспертов. Например, неоднократно они упоминали требование типового контракта на поставку медицинских изделий об обеспечении поставщиками ввода в эксплуатацию медицинских изделий и обучении персонала по работе с ними, что совершенно оправдано для сложного медицинского оборудования, но очевидно избыточно для простейших медизделий. Подобная проблема присутствует и в типовом контракте на поставку лекарственных препаратов, который предусматривает предоставление поставщиком образцов лекарственных препаратов для исследований, что явно трудновыполнимо в случае поставки наркотических лекарственных препаратов, предполагающих отдельную систему учета. Соответственно, заказчикам приходится либо указывать на отсутствие необходимости исполнения данных требований, что создает риск привлечения заказчика к административной ответственности за отклонение от требований типового контракта, либо требовать от поставщика исполнения данных бессмысленных требований, что неоправданно увеличивает затраты на исполнение государственных контрактов.

Ситуация осложняется тем, что, по мнению 70,4% респондентов, обязательный статус типовых контрактов / типовых условий контрактов затрудняет подготовку государственных контрактов из-за противоречий другим нормативным правовым актам. В отношении типовых контрактов / типовых условий контрактов 68,7% респондентов также отмечают отсутствие понятных механизмов их неприменения, если они не подходят заказчику. Опрошенные специалисты подтвердили наличие данных проблем, подчеркивая, что специалисты низкой квалификации, слабо владеющие Законом № 44-ФЗ, чаще всех сталкиваются с затруднениями в вопросе необходимости применения типовых контрактов / типовых условий контрактов в конкретных закупках.

С этой точки зрения наделение типовых контрактов / типовых условий контрактов статусом рекомендательных документов способно, по мнению половины респондентов, сократить трудозатраты на подготовку контрактов (50% опрошенных) и повысить эффективность закупок (44% опрошенных), поскольку заказчик получит право не применять неподходящие типовые контракты / типовые условия контрактов. Подобное мнение разделялось и большинством специалистов, опрошенных в ходе интервью: рекомендательный характер типовых контрактов позволит решить проблему противоречия типовых контрактов законодательству, но в то же время сохранит статус ориентира для подготовки проектов контрактов.

Одновременно с наделением типовых контрактов рекомендательным статусом законодатель мог бы предусмотреть в Законе № 44-ФЗ правило,

в рамках которого применение заказчиком утвержденного Правительством России типового контракта означало бы автоматическое соблюдение всех требований 44-ФЗ, предъявляемых к контракту⁶. Данную идею поддержало как большинство респондентов (66,3%), так и большинство опрошенных в ходе интервью специалистов. На основании этих данных можно прийти к выводу о *частичном подтверждении второй гипотезы исследования*.

Что касается дальнейшего развития инструмента типовых контрактов / типовых условий контрактов в рамках ЕИС, то большинство опрошенных поддержали различные варианты их применения в практике электронных закупок. В частности, почти две трети опрошенных одобрили предложенную идею предусмотреть в ЕИС единую структуру контрактов в рамках 44-ФЗ с возможностью для заказчика «собирать» проект контракта из сохраненных им типовых формулировок. Кроме того, более половины опрошенных согласились с возможностью предусмотреть единые типовые условия контрактов, которые можно было бы применять для любых контрактов в рамках 44-ФЗ (60,9% респондентов), а также встроить типовые контракты / типовые условия контрактов в структурированное извещение для ускорения процесса подготовки закупок (56,4% респондентов).

В ходе проведенных интервью специалисты в целом согласились с указанными предложениями, однако выразили определенные опасения в связи с их реализацией. По мнению отдельных специалистов, функционал ЕИС имеет ограниченные возможности для эффективной реализации в ней конструктора договоров, а включение в типовые контракты большей вариативности, когда, например, один и тот же типовой контракт мог бы использоваться и для поставок фиксированного количества продукции, и для поставок продукции в указанном заказчиком объеме («по заявкам заказчика»), должно производиться с учетом уровня исполнителей, которые и сейчас нередко ошибаются при выборе вариативных условий типовых контрактов. Также, по их мнению, важно обеспечить исключение дублирования информации в различных разделах извещения о закупке и внутри типового контракта.

Выводы

По итогам проведенного исследования отметим, что разработка типовых контрактов без участия заинтересованных сторон не является эффективным решением и не позволяет решить задачу упрощения проведения закупок, снижая при этом вероятность претензий к заказчику со стороны контролирующих органов. Актуальная практика разработки типовых контрактов и типовых условий контракта требует проявления большей инициативы от разработчиков в вопросах систематической актуализации типовых контрактов путем централизованного сбора информации от за-

⁶ Подобный подход в настоящее время практикуется законодателем в отношении проектной документации, применяемой в закупках строительных работ (п. 8 ч. 1 ст. 33 Закона N 44-ФЗ).

казчиков и поставщиков. Помимо этого, несомненным условием внедрения практики использования типовых контрактов и типовых условий контрактов должна быть возможность проведения открытого обсуждения таких контрактов и/или их условий.

Также результаты исследования показали, что обязательный характер типовых контрактов и типовых условий контрактов можно оценивать преимущественно негативно, поскольку он затрудняет подготовку государственных контрактов из-за противоречий их другим нормативным правовым актам, обусловленным, прежде всего, динамизмом законодательства в соответствующей области правового регулирования. Что касается практической реализации, то такой вывод обладает несомненной ценностью: проведенное исследование может быть использовано как основа для развития правового регулирования условий применения типовых контрактов.

С точки зрения науки государственного управления дальнейшее исследование вопросов применения типовых контрактов и/или типовых условий контрактов приведет к развитию теории заинтересованных сторон, поскольку позволит оценивать пределы открытости различных процедур. Например, интересной для дальнейшего изучения представляется проблема выбора процедуры такого обсуждения, установления ее условий и последствий. Как представляется, подобные выводы могут послужить основой дальнейших обобщений относительно привлечения заинтересованных сторон к законопроектной деятельности, ведущейся в отношении правил о госзакупках в целом.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авдашева С.Б., Яковлев А.А., Головщинский К.И. и др. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний: доклад НИУ ВШЭ к XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2020.
2. Александров Г.А. Закупки медицинских товаров. Полное руководство. Т. 1. М.: Первый том, 2022.
3. Андреева Л.В. Формирование библиотеки типовых контрактов, типовых условий контрактов в единой информационной системе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 10. С. 40–46.

4. Анчишкина О.В. Типы контрактов (договоров) и их применение в российской контрактной системе в целях эффективного обеспечения публичных нужд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2014. С. 80–94.
5. Байрашев В.Р. Каталогизация объектов закупки как основное условие успешного перехода к цифровым государственным контрактам // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 3. С. 137–161.
6. Бакланова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование государственного контракта на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в России: проблемы теории и практики: 12.00.03: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2015.
7. Беляева О.А. Условия цифровой модернизации публичных закупок // Проблемы гармонизации экономических отношений и права в цифровой экономике: монография. Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2020. С. 29–43.
8. Бибииков С.Е., Удовиченко Е.С. Роль международных организаций в разработке типовых контрактов // Устойчивое развитие науки и образования. 2018. № 4. С. 117–123.
9. Головщинский К.И., Шамрин А.Т. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации: препринт. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011.
10. Гурин О.Ю. Типовые контракты, типовые условия контрактов: практика применения // Прогосзаказ.РФ. 2021. № 2. С. 44–60.
11. Дудченко К.А. Типовые условия государственного контракта на государственное геологическое изучение недр // Конкурентное право. 2024. № 4. С. 30–33.
12. Кашкарева М.А., Рогулина С.В. О проблемах применения типовых контрактов // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2016. № 44. С. 106–111.
13. Коротаяева А.И. Типовой контракт по обучению вопросам охраны труда: заслуживает внимания // Прогосзаказ.РФ. 2019. № 5. С. 18–31.
14. Кулешова А.Н. Преимущества и недостатки типовых контрактов в нефтяной отрасли. Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности: взаимодействие науки, нормотворчества и практики: IV Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых, 16–17 июня 2021 г.: сборник научных трудов. Сост. Р.Б. Осокин. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2021.
15. Лебедев В.А., Лебедева Е.И. Типовые условия контрактов – новый регулятор в капстроительстве // Бухучет в строительных организациях. 2023. № 6. С. 48–59.
16. Мустафин Р.Ф., Мустафина С.А., Передрий Т.Е. Типовые договоры в рамках законодательства о закупках разных стран // Право и практика. 2018. № 2. С. 136–140.

17. Наливайко С.В., Сыропятов В.А. Особенности административных барьеров в отечественной контрактной системе на современном этапе // *Colloquium-journal*. 2019. Т. 52, № 28 (52). С. 47–52.
18. Нордстрем А.Е. Типовые договоры при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд: проблемы правового регулирования и реализации // *Актуальные проблемы юриспруденции. Сборник статей по материалам VIII международной научно-практической конференции*. М., 2018. С. 53–58.
19. Пелехатая О.А. Типовые контракты. Настоящее и будущее // *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*. 2019. № 56. С. 3–9.
20. Сергеева С.А. Государственные закупки как инструмент статистического анализа // *Инновации и инвестиции*. 2016. № 11. С. 121–122.
21. Смирнов Е.Б. Типовые формы международных и национальных строительных контрактов и их адаптация к условиям России // *Транспортное дело России*. 2011. С. 9–12.
22. Сперанский О.В. К вопросу о типовых условиях строительных контрактов в законодательстве о градостроительной деятельности // *Право и управление*. 2023. № 2. С. 86–90.
23. Суров А.Ф., Томилов А.Ю. К вопросу о значимости типовых контрактов для сферы регулирования государственных закупок // *Юридический факт*. 2020. № 112. С. 3–7.
24. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016.
25. Тасалов Ф.А. Контрактные обязательства в сфере публичных закупок по праву Российской Федерации и Европейского союза: сравнительно-правовое исследование: 5.1.3: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2022.
26. Тасалов Ф.А. Несвобода договора и несправедливые договорные условия в практике государственных и муниципальных закупок // *Актуальные проблемы российского права*. 2019. Т. 99, № 2 (99). С. 87–94.
27. Томилова О.С. Типовой контракт и проблемы его применения // *Юридический факт*. 2020. № 96. С. 9–13.
28. Удалихин А.В. Типовой контракт на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства: некоторые проблемы применения и возможные пути их решения // *Прогосзаказ.РФ*. 2019. № 5. С. 6–17.
29. Харитонов С.С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций // *Военно-юридический журнал*. 2018. № 5. С. 13–16.
30. Bosse D.A., Phillips R.A. Managing for Stakeholders, Stakeholder Utility Functions and Competitive Advantage // *Strategic Management Journal*. 2010. Vol. 31, no. 1. P. 58–74.

31. Chassin Y., Joanis M. Détecter et prévenir la collusion dans les marchés publics en construction. Meilleures pratiques favorisant la concurrence. Project report. Montréal, 2010.
32. Collins E., Kearins K., Roper J. The risks in relying on stakeholder engagement for the achievement of sustainability // *Electronic Journal of Radical Organisation Theory*. 2005. Vol. 9, no. 1. P. 81–101.
33. Dari-Mattiacci G., Marotta-Wurgler F. Learning in standard-form contracts: theory and evidence // *Journal of Legal Analysis*. 2022. Vol. 14, no. 1. P. 244–314.
34. Donaldson T., Preston L.E. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications // *Academy of Management Review*. 1995. Vol. 20. P. 65–91.
35. Flynn A., Davis P. Theory in public procurement research // *Journal of Public Procurement*. 2014. Vol. 14. P. 139–180.
36. Freeman R.E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing, Boston, MA. 1984.
37. Freeman R.E., McVea J.F. *A Stakeholder Approach to Strategic Management* // *SSRN Electronic Journal*. Working Paper. 2001. No. 01–02.
38. Ingram L.M., Jensen L.S. The utility of narrative voices in the federal procurement contract // *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*. 2018. Vol. 4, no. 1–2. P. 58–74.
39. Johnson P.F., Klassen R.D. New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions // *Cleaner Logistics and Supply Chain*. 2022. Vol. 3.
40. Liu J., Ma Y., Appolloni A., Cheng W. How external stakeholders drive the green public procurement practice? An organizational learning perspective // *Journal of Public Procurement*. 2021. Vol. 21, no. 2. P. 138–166.
41. Nagle J.F. *Contracting with the Federal Government* // *Government Benefits*. 2000. Vol. 17, no. 5. P. 42–46.
42. Othman N. Standard forms of contract and its influence on construction professionals // *Jurnal Alam Bina*, Jilid 11. 2008. No. 2. P. 45–60.
43. Parmar B.L., Freeman R.E., Harrison J.S., Wicks A.C., Colle S., Purnell L. *Stakeholder Theory: The State of the Art* // *Management Faculty Publications*. 2010. Vol. 99.
44. Patterson M.R. Standardization of Standard-Form Contracts: Competition and Contract Implications // *William & Mary Law Review*. 2010. Vol. 52. P. 327–414.
45. Spassova A. Standard forms for public procurement construction contracts in Bulgaria // *A paper for the ESCL Conference in Bucharest*. 2018.
46. Zhou Q., Feng J. What We Do and Do Not Know About Standard Form Contracts? An Empirical Study of Wealth Management Product Contracts in China // *Asian Journal of Comparative Law*. 2021. No. 16. P. 124–154.

REFERENCES

1. Alexandrov, G.A. (2022) *Purchases of medical goods. The complete guide*. Vol. 1. Moscow. (In Russian).
2. Andreeva, L.V. (2017) 'Formation of a library of standard contracts, standard terms of contracts in a single information system', *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 10, pp. 40–46. (In Russian).
3. Anchishkina, O.V. (2014) 'Types of contracts (contracts) and their application in the Russian contract system in order to effectively meet public needs', *STAGE: Economic Theory, Analysis, Practice*, pp. 80–94. (In Russian).
4. Bayrashev, V.R. (2024) 'Cataloguing procurement items as a key condition for successful transition to digital government contracts', *Public Administration Issues*, 3, pp. 137–161. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-3-137-161
5. Baklanova, E.G. (2015) *Civil law regulation of the state contract for the performance of research, development and technological works for state needs in Russia: problems of theory and practice*. PhD Thesis. Moscow. (In Russian).
6. Belyaeva, O.A. (2020) 'Conditions of digital modernization of public procurement', in: *Problems of harmonization of economic relations and law in the digital economy: Monograph*. V.A. Vaypan and M.A. Egorova (Eds). Moscow: Justicinform, pp. 29–43. (In Russian).
7. Bibikov, S.E., and Udovichenko, E.S. (2018) 'The role of international organizations in the development of standard contracts', *Sustainable development of science and education*, 4, pp. 117–123. (In Russian).
8. Golovshchinsky, K.I. (2011) *The main directions of creation and development of an integrated federal contract system in the Russian Federation*. Moscow: HSE. (In Russian).
9. Gurin, O.Y. (2021) 'Standard contracts, standard contract terms: application practice', *Progozakaz.RF*, 2, pp. 44–60. (In Russian).
10. Kashkareva, M.A., and Rogulina, S.V. (2016) 'On the problems of applying standard contracts', *State order: Management, Placement, Provision*, 44, pp. 106–111. (In Russian).
11. Korotaeva, A.I. (2019) 'A standard contract for training on labor protection issues: deserves attention', *Progozakaz.RF*, 5, pp. 18–31. (In Russian).
12. Kuleshova, A.N. (2021) 'Advantages and disadvantages of standard contracts in the oil industry', in: *Issues of improving law enforcement: the interaction of science, rulemaking and practice: IV All-Russian Scientific and Practical Conference of Young Scientists, June 16–17, 2021: collection of scientific papers*. Moscow: Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot. (In Russian).

13. Lebedev, V.A., and Lebedeva, E.I. (2023) 'Standard contract terms – a new regulator in capital construction', *Accounting in Construction Organizations*, 6, pp. 48–59. (In Russian).
14. Mustafin, R.F., Mustafina, S.A., and Peredriy, T.E. (2018) 'Model contracts within the framework of procurement legislation of different countries', *Pravo i Praktika*, 2, pp. 136–140. (In Russian).
15. Nalivaiko, S.V., and Syropyatov, V.A. (2019) 'Features of administrative barriers in the domestic contract system at the present stage', *Colloquium-Journal*, 28 (52), pp. 47–52. (In Russian).
16. Nordstrom, A.E. (2018) 'Standard contracts for procurement for state and municipal needs: problems of legal regulation and implementation', in.: *Actual problems of jurisprudence. Collection of articles based on the materials of the VIII International Scientific and practical conference*. Moscow, pp. 53–58. (In Russian).
17. Pelekhataya, O.A. (2019) 'Standard contracts. Present and future', *State order: management, placement, provision*, 56, pp. 3–9. (In Russian).
18. Avdasheva, S.B., Yakovlev, A.A., Golovshchinsky, K.I. et al. (2020) *Regulated purchases in Russia: how to increase the stimulating role of budget expenditures and regulated companies: Report of the Higher School of Economics for the XXI April International Scientific Conference on Economic and Social Development*. Moscow: HSE.
19. Sergeeva, S.A. (2016) 'Public procurement as a tool of statistical analysis', *Innovations and investments*, 11, pp. 121–122. (In Russian).
20. Smirnov, E.B. (2011) 'Standard forms of international and national construction contracts and their adaptation to the conditions of Russia', *Transport business of Russia*, pp. 9–12. (In Russian).
21. Speransky, O.V. (2023) 'On the issue of standard terms of construction contracts in the legislation on urban development', *Law and management*, 2, pp. 86–90. (In Russian).
22. Surov, A.F., and Tomilov, A.Yu. (2020) 'On the importance of standard contracts for the regulation of public procurement', *Legal fact*, 112, pp. 3–7. (In Russian).
23. Tasalov, F.A. (2016) *The contract system in the field of public procurement in Russia and the USA: comparative legal research*. Monograph. Moscow: Prospect. (In Russian).
24. Tasalov, F.A. (2019) 'Non-freedom of contract and unfair contractual conditions in the practice of state and municipal procurement', *Actual problems of Russian law*, 2 (99), pp. 87–94. (In Russian).
25. Tasalov, F.A. (2022) *Contractual obligations in the field of public procurement under the law of the Russian Federation and the European Union: comparative legal research*. PhD Thesis. Moscow. (In Russian).
26. Tomilova, O.S. (2020) 'A standard contract and problems of its application', *Legal fact*, 96, pp. 9–13. (In Russian).

27. Udalikhin, A.V. (2019) 'A standard contract for the construction (reconstruction) of a capital construction facility: some problems of application and possible solutions', *Progoszakaz.RF*, 5, pp. 6–17. (In Russian).
28. Kharitonov, S.S. (2018) 'Legal regulation as a component of legal support of contractual relations involving military organizations', *Military Law Journal*, 5, pp. 13–16. (In Russian).
29. Bosse, D.A., and Phillips, R.A. (2010) 'Managing for stakeholders, stakeholder utility functions and competitive advantage', *Strategic Management Journal*, vol. 31(1), pp. 58–74.
30. Chassin, Y., and Joanis, M. (2010) 'Détecter et prévenir la collusion dans les marchés publics en construction', *Meilleures pratiques favorisant la concurrence. Project report*. Montréal.
31. Collins, E., Kearins, K., and Roper, J. (2005) 'The risks in relying on stakeholder engagement for the achievement of sustainability', *Electronic Journal of Radical Organisation Theory*, 9(1), pp. 81–101.
32. Dari-Mattiacci, G., and Marotta-Wurgler, F. (2022) 'Learning in standard-form contracts: theory and evidence', *Journal of Legal Analysis*, 14(1), pp. 244–314.
33. Donaldson, T., and Preston, L.E. (1995) 'The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications', *Academy of Management Review*, 20, pp. 65–91.
34. Dudchenko, K.A. (2024) 'Standard terms of a state contract for state geological exploration of subsoil', *Konkurentnoe Pravo*, 4, pp. 30–33. (In Russian).
35. Flynn, A., and Davis, P. (2014) 'Theory in public procurement research', *Journal of Public Procurement*, 14, pp. 139–180.
36. Freeman, R.E. (1984) *Strategic management: a stakeholder approach*. Pitman Publishing: Boston, MA.
37. Freeman, R.E., and McVea, J.F. (2001) 'A stakeholder approach to strategic management', in: M. Hitt, E. Freeman, and J. Harrison (Eds.) *Handbook of Strategic Management*. Oxford: Blackwell Publishing.
38. Johnson, P.F., and Klassen, R.D. (2022) 'New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions', *Cleaner Logistics and Supply Chain*, 3. DOI:10.1016/j.clscn.2021.100017
39. Ingram, L.M., and Jensen, L.S. (2018) 'The utility of narrative voices in the federal procurement contract', *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 4 (1–2), pp. 58–74.
40. Liu, J., Ma, Y., Appolloni, A., and Cheng, W. (2021) 'How external stakeholders drive the green public procurement practice? An organizational learning perspective', *Journal of Public Procurement*, 21(2), pp. 138–166. DOI:10.1108/JOPP-04-2020-0035

41. Nagle, J.F. (2020) 'Contracting with the Federal Government', *Government Benefits*, 17(5), pp. 42–46.
42. Othman, N. (2008) 'Standard forms of contract and its influence on construction professionals', *Journal Alam Bina, Jilid 11, 2*, pp. 45–60.
43. Parmar, B.L., Freeman, R.E., Harrison, J.S., Wicks, A.C., Colle, S., and Purnell, L. (2010) 'Stakeholder theory: The state of the art', *The Academy of Management Annals*, 3(1), pp. 403–445. DOI:10.1080/19416520.2010.495581
44. Patterson, M.R. (2010) 'Standardization of standard-form contracts: competition and contract implications', *William & Mary Law Review*, 52, pp. 327–414.
45. Spassova, A. (2018) 'Standard forms for public procurement construction contracts in Bulgaria', *A paper for the ESCL Conference*, Bucharest.
46. Zhou, Q., and Feng, J. (2021) 'What we do and do not know about standard form contracts? An empirical study of wealth management product contracts in China', *Asian Journal of Comparative Law*, 16, 124–154.

Статья поступила в редакцию 07.10.2024;
одобрена после рецензирования 20.01.2025;
принята к публикации 11.03.2025.

УДК 332.1

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-142-168

ОТРАЖЕНИЕ В НЕФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ КОМПАНИЙ ИНФОРМАЦИИ О ВЛИЯНИИ НА УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ ИХ ПРИСУТСТВИЯ

Еремеева Ольга Сергеевна¹

¹ Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и бизнеса; Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова; 655017, г. Абакан, пр. Ленина, д. 90; yeremeevaos@yandex.ru; ORCID:0000-0001-9258-4610

Аннотация. В статье оцениваются возможности и проблемы информирования о влиянии бизнеса на территорию посредством отчетности об устойчивом развитии предприятий. Тема актуальна в связи с обсуждением проекта стандарта отчетности об устойчивом развитии, разрабатываемым Минэкономразвития России. Цель статьи – определить способы повышения полезности отчетности об устойчивом развитии. В статье проводится анализ: (1) содержания нефинансовых отчетов компаний на предмет раскрытия информации о влиянии бизнеса на местное сообщество, ESG-показателей деятельности компаний в разрезе территорий их присутствия; (2) международных и отечественных стандартов отчетности об устойчивом развитии на предмет наличия рекомендаций о раскрытии территориального компонента воздействия на устойчивость. Контент-анализ нефинансовых отчетов компаний, представленных в национальном регистре нефинансовых отчетов Российского союза промышленников и предпринимателей, позволил подтвердить гипотезу о том, что информация в существующих форматах нефинансовой отчетности компаний не является полезной для оценки влияния бизнеса на устойчивое развитие территорий. Отмечено, что в Методических рекомендациях Минэкономразвития России по подготовке отчетности об устойчивом развитии, как и в проекте аналогичного стандарта, нет указания на раскрытие значимых для местного сообщества показателей по территориям присутствия. Предложено компаниям представлять сегментированную отчетность об устойчивом развитии по территориям присутствия, ESG-показатели деятельности раскрывать в региональном разрезе. В части государственного регулирования предлагается дополнить отечественные стандарты нефинансовой отчетности принципом «контекста устойчивости». Понятие «контекста устойчивости» основывается на стандартах Глобальной инициативы по отчетности (Global Reporting Initiative) и предполаगा-

ет определение воздействия на устойчивость с учетом местных условий. Предложения по решению проблемы недостатка информации о воздействии компаний на устойчивое развитие территории их присутствия помогут при формировании стандартов отчетности об устойчивом развитии, а также при формировании учетной политики предприятий в области нефинансовой отчетности.

Ключевые слова: нефинансовая отчетность, отчетность об устойчивом развитии, устойчивое развитие территории, стандарты нефинансовой отчетности.

Для цитирования: Еремеева О.С. Отражение в нефинансовой отчетности компаний информации о влиянии на устойчивое развитие территории их присутствия // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2025. С. 142–168. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-142-168

Original article

REFLECTING THE IMPACT ON THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE TERRITORY IN NON-FINANCIAL REPORTING OF COMPANIES

Olga S. Eremeeva¹

¹ Ph.D. (in Economics), Assistant Professor, Associate Professor;
the Department of Economics and Business,
Khakass State University named after N.F. Katanov;
90 Lenina Str., 655017 Abakan, Russia;
yermeevaos@yandex.ru; ORCID:0000-0001-9258-4610

Abstract. The article assesses the opportunities and problems of informing about the impact of business on the territory through reporting on sustainable development of enterprises. The topic is timely due to the discussion of the draft standard of sustainable development reporting being devised by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. The purpose of the article is to identify ways to increase the usefulness of sustainability reporting. The article performs content analysis of non-financial reports of companies to disclose information about the impact of business on the local community, evaluates ESG-indicators of companies' activities in the context of their territories of presence; examines international and domestic standards of reporting on sustainable development to determine whether there are recommendations to disclose the territorial component of sustainability impact. The content analysis of non-financial reports of companies presented in the national register of non-financial reports of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs has confirmed that the information in the existing formats of non-financial reports of companies appears to be irrelevant for assessing the impact of busi-

ness on sustainable development of territories. It has been noted that the Methodological Recommendations of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation on the preparation of sustainable development reporting, as well as the draft of a similar standard, do not specify the disclosure of indicators significant for the local community in the territories of operation. The article puts forward recommendations for companies to present segmented sustainability reporting by territories of operation and disclose ESG performance indicators in the regional context. In terms of state regulation, it is proposed to supplement domestic standards of non-financial reporting with the principle of “sustainability context”. The concept of “sustainability context” is based on the standards of the Global Reporting Initiative and implies determining the impact on sustainability taking into account local conditions. The proposals to address the lack of information on the company’s impact on sustainable development in the territory of their presence aim to help in the development of sustainability reporting standards, as well as in the formation of accounting policies of enterprises in the field of non-financial reporting.

Keywords: non-financial reporting, sustainable development reporting, sustainable development of the territory, non-financial reporting standards.

For citation: Eremeeva, O.S. (2025) ‘Reflecting the impact on the sustainable development of the territory in non-financial reporting of companies’, *Public Administration Issues*, 1, pp. 142–168. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-142-168

JEL Classification: R1, R13, R58, M40, M48.

Введение

25 сентября 2015 г. государства – члены ООН приняли Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., где обозначены 17 целей устойчивого развития. Фактически это всеобщий призыв к действиям по искоренению нищеты, обеспечению защиты нашей планеты, повышению качества жизни и улучшению перспектив для всех людей во всем мире¹.

В преддверии саммита SDG в Нью-Йорке в 2023 г. под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН был составлен Глобальный отчет об устойчивом развитии². Отчет представляет собой результат независимой научной оценки, проводимой каждые четыре года, включающей глобальные консультации для сбора точек зрения по регионам и синтез научных доказательств из разных дисциплин. В отчете проанализировано достижение 36 задач устойчивого развития. Оценка была рецензирована 104 исследователями, имеющими опыт в различных областях: от благополучия человека и экономики до продовольствия, энергетики, городов и природных ресурсов.

¹ Повестка дня в области устойчивого развития. ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 20.01.2025).

² Times of crisis, times of change: science for accelerating transformations to sustainable development. Global sustainable development report. 2023. URL: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/FINAL%20GSDR%202023-Digital%20-110923_1.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

По результатам анализа указанного отчета делается вывод, что в решении только двух задач был показан существенный прогресс к 2023 г. (это доступ к мобильным сетям и использование Интернета). Четырнадцать задач показали удовлетворительный прогресс, но для достижения цели требуется активизация усилий. Двенадцать задач показали ограниченный прогресс или отсутствие прогресса, в том числе по бедности, безопасной питьевой воде и сохранению экосистем. И по восьми задачам ситуация была оценена как ухудшающееся состояние. Это касается продовольственной безопасности, охвата вакцинацией, усиления экономического роста, рационализации субсидирования использования ископаемого топлива, сокращения выбросов парниковых газов, устойчивого рыболовства, предотвращения вымирания видов, сокращения числа неосужденных заключенных.

В имеющихся тенденциях перенос крайнего срока достижения целей устойчивого развития не поможет: при текущей траектории прогнозы моделей показывают, что мир не достигнет ни одной из целей устойчивого развития даже к 2050 г. (Soergel, 2021).

По истечении половины срока – 2015–2030 гг. – проблема устойчивого развития остается крайне острой. Так, в статье в журнале «Nature» от лица независимой группы ученых, назначенных ООН для оценки прогресса и выработки рекомендаций в части достижения целей устойчивого развития, указано, что мир не находится на пути к достижению ни одной из 17 целей устойчивого развития. Идет призыв к ученым выяснить, что препятствует системным изменениям в разных местностях и отраслях, замечается, что во многом от местных условий зависит, как можно ускорить прогресс, как именно правительствам стимулировать инновации и регулировать бизнес (Malekroug, 2023).

Органами государственной власти нашей страны ведется планомерная и последовательная работа по созданию правовой системы устойчивого развития. Принципы устойчивого развития внедряются и в корпоративную систему управления российских компаний. С этим связано усиление внимания к отчетности об устойчивом развитии, нефинансовой отчетности. Информационная значимость нефинансовой отчетности во многом зависит от стандартизации подхода к ее содержанию на государственном уровне. Важно, чтобы подход к отечественному стандарту по подготовке отчетности об устойчивом развитии учитывал особенности хозяйствования и жизнедеятельности на конкретных территориях. Детализированная по территориям информация нефинансовой отчетности будет способствовать большей осведомленности местных сообществ, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе о влиянии бизнеса на развитие территории.

Без учета местных, региональных условий невозможно разобраться в проблемах, тормозящих прогресс глобального устойчивого развития. При разработке мер по достижению целей устойчивого развития должны учитываться местные условия реализации этих мер, региональный аспект. Выводы о необходимости учета региональных и местных условий при реализации повестки целей устойчивого развития (далее – ЦУР) содержатся

ся как в научных исследованиях (Данилова, 2015; Мамедов, 2021; Массеров, 2018; Митяков, 2023; Смешко, 2020; Трапезникова, 2020; Mingaleva, 2023), так и в документах министерств и ведомств. В связи с чем возникают региональные стратегии устойчивого развития либо цели устойчивого развития встраиваются в региональные стратегии социально-экономического развития, проводится анализ показателей достижения ЦУР регионами³. Среди концепций управления регионами развивается концепция «зеленого» региона, в котором происходит эколого-ориентированное развитие (Гладун, 2021).

В России разработан Перечень национальных показателей достижения ЦУР в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/71/313 от 6 июля 2017 г. по разработке национальных наборов показателей ЦУР исходя из национальных приоритетов, местных условий и имеющегося статистического потенциала⁴. В сборнике «Цели устойчивого развития в Российской Федерации» Федеральной службы государственной статистики России представлена информация о показателях достижения ЦУР в Российской Федерации, в том числе многие показатели приведены в разрезе субъектов Российской Федерации⁵.

В достижении территориального устойчивого развития участвуют две основные стороны: бизнес и территория (территория как природный комплекс и население, на ней проживающее, а также органы управления территорией, действующие в интересах населения). Исходя из концепции устойчивого развития, финансово-хозяйственная деятельность организаций должна осуществляться не только в интересах бизнеса, но и в интересах территории присутствия бизнеса. Территории нужны только те инвестиции, которые способствуют ее устойчивому развитию.

Активность бизнес-сообщества в реализации повестки устойчивого развития, как и раскрытие информации о деятельности в области устойчивого развития, носит инициативный характер. Для информирования о деятельности компаний в области устойчивого развития существует инструмент публичной отчетности: отчетность об устойчивом развитии (и другие виды нефинансовой отчетности и интегрированная отчетность). Исследование, представленное в данной статье, направлено на определение роли учета и отчетности в достижении целей устойчивого развития, на повышение эффективности использования методологии учета и отчетности в достижении согласования интересов бизнеса и территории (и населения территории) в области устойчивого развития, на совершенствование стандартов отчетности об устойчивом развитии.

Существующие практики нефинансовой отчетности изучаются, ведется постоянный поиск повышения качества информации в отчетности.

³ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации // Устойчивое развитие. 2023. № 9 (310). URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/c59/nvj03vghnm6yzwmbczxr1isq2lsb4tsq.pdf> (дата обращения: 20.01.2025).

⁴ Национальный набор показателей ЦУР // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/sdg/national> (дата обращения: 20.01.2025).

⁵ Цели устойчивого развития в Российской Федерации. Росстат. М., 2023. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/SDG_Russia_2023_RUS.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

Так, в числе недостатков существующих форматов отчетности отмечаются разрозненность, фрагментарность, низкая сопоставимость данных в отчетах (Куклина, 2022; Олейник, 2022; Третьякова, 2022; Cardoni, 2019; Grainger-Brown, 2019). Для преодоления недостатков рассматриваются возможности унификации отчетов (Афанасьев, 2023; Санникова, 2024; Pati, 2023; Turzo, 2022), разрабатываются показатели отчетности (Efimova, 2013), ставятся задачи стандартизации корпоративной социальной отчетности (далее – КСО) и общественного контроля для предотвращения «конфликта интересов, когда аудит отчетности по КСО осуществляет компания, предоставляющая субъекту отчетности по КСО консалтинговые услуги, либо аффилированная с такой компанией организация» (Афанасьева, 2013, с. 220).

В ряде исследований частично затронуты проблемы недостатка территориальной информации в отчетах. Так, например, для повышения качества отчетов транспортным компаниям рекомендуется проводить опрос заинтересованных сторон, в том числе общественных организаций и населения, на тему актуальных тем для раскрытия (Сухов, 2023). Изучая отчеты об устойчивом развитии в части раскрытия информации о биоразнообразии исследователи отмечают, что отчетность в основном является обобщенной, повествовательной (Solimene, 2024). В публичной нефинансовой отчетности предлагается раскрывать данные о распределении основных климатических рисков по географическому положению (Гаджиев, 2024). Анализ отчетов компаний, работающих как в развитых, так и в развивающихся странах, позволил сделать вывод о необходимости оценки баланса между глобальными и локальными повестками корпораций в области устойчивости (Simões-Coelho, 2024), о наличии неисследованных опосредующих и смягчающих факторов, которые влияют на связи между направленностью предпринимательской деятельности на устойчивое развитие и ее результатами (Tuncer, 2024). Для оценки корпоративной устойчивости компании должны учитывать среду, в которой они работают (см. об этом: Vlinova, 2023). Анализируя интеграцию ЦУР в корпоративные системы отчетности, исследователи приходят к выводу о ее низком уровне, о том, что большинство компаний не расставляют приоритеты в соответствии с анализом существенности деятельности (Ferrero-Ferrero, 2023), которая в области достижения ЦУР может быть оценена относительно влияния на конкретное сообщество. Однако проблема раскрытия влияния бизнеса на конкретные территории присутствия недостаточно освещена в научной литературе.

Система информации о взаимном влиянии бизнеса и территории в сфере устойчивого развития не дает возможность анализировать степень и тенденции этого влияния, а следовательно, не позволяет принимать эффективные управленческие решения для достижения устойчивого развития территории. Необходимы новые способы раскрытия информации о взаимном влиянии бизнеса и территории, базирующиеся на традиционных методах бухгалтерского, статистического учета, развитие которых в аспекте учета нефинансовой информации, информации об устойчивом развитии повысит качество отчетности об устойчивом развитии и сделает ее полезной для анализа взаимного влияния бизнеса и территории.

Поддерживая раскрытие компаниями нефинансовой отчетности, президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин сказал, выступая на съезде Российского союза промышленников и предпринимателей в 2023 году: «Предлагаю подумать о ежегодной публикации нефинансовой отчетности для крупных предприятий. В ней будет рассказываться о том, что та или иная компания сделала для общества, для конкретного поселка, города, региона, для своей страны. Я знаю, подавляющее большинство, практически все имеют такие социальные программы, но о них знают только в узком секторе, давайте сделаем это достоянием всего общества. Это пойдет всем на пользу и будет хорошим примером для всех»⁶.

Методы

Российский союз промышленников и предпринимателей (далее – РСПП) ведет реестр – Национальный регистр корпоративных нефинансовых отчетов, являющийся банком данных добровольных нефинансовых отчетов организаций, действующих на территории Российской Федерации. В Национальном регистре 280 компаний, начиная с 2001 г. зарегистрировано 1654 выпущенных отчета. В их числе: экологические отчеты (ЭО) – 121, социальные отчеты (СО) – 393, отчеты в области устойчивого развития (ОУР) – 687, интегрированные отчеты – 4530⁷.

Вопрос доверия заинтересованных сторон к содержанию нефинансовой отчетности стоит довольно остро, поэтому некоторые компании обращаются в РСПП с запросом на проведение общественного заверения, т.е. независимого подтверждения раскрываемых компаниями сведений о реализации принципов ответственного ведения бизнеса в корпоративных стратегиях и деловой практике. По данным Российского союза промышленников и предпринимателей, процедуру общественного заверения прошли 287 нефинансовых отчетов 66 компаний⁸.

В статье проведен контент-анализ нефинансовых отчетов компаний, имеющих в перечне своих территорий присутствия Республику Хакасия. Рассматривались только те отчеты, которые прошли процедуру общественного заверения. Из 66 компаний свое присутствие в Хакасии имеют девять. Контент-анализ проводился на предмет раскрытия, детализации информации отчета по республике Хакасия и/или ее населенным пунктам. Анализировались нефинансовые отчеты за 2021–2023 гг. Для сплошного изучения отчетов необходимо было отметить все отсылки и указания на территориальный аспект. Проводилось сплошное прослеживание в тексте упомина-

⁶ Путин выступил за раскрытие компаниями нефинансовой отчетности // Интерфакс. 16 марта 2023 г. URL: <https://www.interfax.ru/russia/891386> (дата обращения: 20.01.2025).

⁷ Российский союз промышленников и предпринимателей. Национальный регистр корпоративных нефинансовых отчетов. URL: https://rspp.ru/sustainable_development/registr/ (дата обращения: 20.01.2025).

⁸ Российский союз промышленников и предпринимателей. Отчеты компаний, прошедшие процедуру общественного заверения. URL: https://rspp.ru/sustainable_development/otchety-kompaniy-proshedshie-protseduru-obshchestvennogo-zavereniya/ (дата обращения: 20.01.2025).

ния любого из населенных пунктов региона. Для исследования был выбран регион Республика Хакасия, поскольку он является местом жительства автора; так, используя личный опыт и знание административных единиц региона, удалось не упустить из виду упоминания в отчетах отдельных населенных пунктов, принадлежность которых к субъекту Российской Федерации в отчете не указана.

В работе проанализированы международные и отечественные стандарты, применяемые российскими компаниями, на предмет содержания рекомендаций по отражению в отчетности территориальных аспектов устойчивого развития.

Это следующие международные стандарты:

- Global Reporting Initiative (далее – GRI)⁹. Это самый часто применяемый международный стандарт (по данным опроса компаний, проводимого Аналитическим кредитным рейтинговым агентством АКРА¹⁰). В настоящем исследовании рассмотрено три стандарта GRI серии «Универсальные стандарты»¹¹: GRI 1: Foundation 2021; GRI 2: General Disclosures 2021; GRI 3: Material Topics 2021.
- Руководство по основным показателям отчетности предприятий о вкладе в достижение Целей устойчивого развития (Конференция ООН по торговле и развитию ЮНКТАД, Женева, 2021)¹² (далее – Руководство ООН). Данный стандарт рассматривался в исследовании, поскольку именно это руководство применялось Министерством экономического развития России при разработке отечественных Методических рекомендаций по отчетности об устойчивом развитии (Печегина, 2024).
- Международные стандарты финансовой отчетности (далее – МСФО): МСФО S1 «Общие требования к раскрытию финансовой информации, связанной с устойчивым развитием» (IFRS S1. General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information¹³) – универсальный стандарт; МСФО S2 «Раскрытие информации, связанной с климатом» (IFRS S2. Climate-related Disclosures¹⁴) – тематический стандарт. Это новые стандарты МСФО (IFRS), вступившие в силу с января 2024 г.

⁹ Global Reporting Initiative. URL: <https://www.globalreporting.org/standards/download-the-standards/> (дата обращения: 20.01.2025).

¹⁰ Нефинансовая отчетность российского бизнеса: итоги 2023 года и ожидания на 2024 год. Аналитическое кредитное рейтинговое агентство. 22.12.2023. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/2756/> (дата обращения: 20.01.2025).

¹¹ Global Reporting Initiative. Universal Standards. URL: <https://www.globalreporting.org/standards/standards-development/universal-standards/> (дата обращения: 20.01.2025).

¹² Руководство по основным показателям отчетности предприятий о вкладе в достижение Целей устойчивого развития. Конференция ООН по торговле и развитию ЮНКТАД, Женева, 2021. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/diae2019d1_ru.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

¹³ IFRS S1 General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information. URL: <https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-standards-navigator/ifrs-s1-general-requirements/> (дата обращения: 20.01.2025).

¹⁴ IFRS S2 Climate-related Disclosures. URL: <https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-standards-navigator/ifrs-s2-climate-related-disclosures.html/content/dam/ifrs/publications/html-standards-issb/english/2023/issued/issbs2/> (дата обращения: 20.01.2025).

Что касается российских стандартов, то в исследовании проанализированы наиболее применяемые национальные стандарты согласно данным опроса компаний, проводимого Аналитическим кредитным рейтинговым агентством АКРА¹⁵. Среди них:

- Рекомендации по раскрытию публичными акционерными обществами нефинансовой информации, связанной с деятельностью таких обществ (Приложение к письму Банка России от 12 июля 2021 г. N ИН-06-28/49) (далее – Рекомендации ЦБ).
- Методические рекомендации Минэкономразвития Российской Федерации по подготовке отчетности об устойчивом развитии (приказ Минэкономразвития N 764 от 1.11.2023 г.) (далее – Методические рекомендации).

Актуальны задачи сопоставимости отчетов разных компаний между собой, унификации показателей отчетности. Достижение сопоставимости отчетности различных организаций является одной из целей Методических рекомендаций.

В Методических рекомендациях приведен минимальный набор показателей отчетности об устойчивом развитии. Ключевые показатели сгруппированы по четырем разделам: экономические показатели (12 наименований), экологические показатели (11 наименований), социальные (11 наименований), управленческие показатели (10 наименований), что соответствует современному тренду необходимости соответствия деятельности компании ESG-принципам (E – Environmental (окружающая среда), S – Social (общество), G – Governance (управление)), т.е. принципам, направленным на вовлеченность компании в решение экологических, социальных и управленческих проблем.

В исследовании отчетность компаний анализировалась на предмет раскрытия в разрезе территорий присутствия ESG-показателей, указанных в Методических рекомендациях.

В Таблице 1 представлена информация по отчетам компаний непромышленных отраслей.

Таблица 1

Отражение региональных факторов устойчивого развития в отчетности непромышленных компаний

Компания / год отчета	Региональный контекст в нефинансовом отчете (с указанием страниц отчета компании)
ДОМ.РФ, 2022 г. ¹	За период с 2012 г. по 2022 г. в портфеле ДОМ.РФ находится 114 проектов ЖСК в 43 субъектах Российской Федерации, из которых: 34 проекта успешно завершены, земельные участки переданы в собственность членам кооперативов. (Дан перечень 20 регионов, в их числе Хакасия.) (С. 44)
ПАО «ВымпелКом» («Билайн»), 2022 г. ²	Регионы, с которыми заключены соглашения о сотрудничестве в области цифровой инфраструктуры (немонетарные). (Дан перечень восьми регионов, в их числе Хакасия) (С. 64)

¹⁵ Нефинансовая отчетность российского бизнеса: итоги 2023 года и ожидания на 2024 год. Аналитическое кредитное рейтинговое агентство. 22.12.2023. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/2756/> (дата обращения: 20.01.2025).

Компания / год отчета	Региональный контекст в нефинансовом отчете (с указанием страниц отчета компании)
Акционерная финансовая корпорация «Система», 2022 г. ³	– В рамках проекта «Место силы» осенью 2022 г. в Республике Хакасия актив создал VR-фильмы, посвященные двум заповедным территориям: участку «Оглахты» заповедника «Хакасский» и заказнику «Позарым» им. М. Зимина. Фильмы представляют собой виртуальные экскурсии по труднодоступным достопримечательностям горной части Сибири (с. 147). – Расширение регионов присутствия, в том числе в Хакасии (с. 161)
МТС, 2021 г. ⁴	Федеральная волонтерская акция «В школу с МТС» – организация и проведение комплекса мероприятий (подвижные игры, показ кукольных спектаклей) для воспитанников детских социальных учреждений (в 27 регионах, в том числе в Хакасии) (с. 133)

Примечания: ¹ Отчет об устойчивом развитии ДОМ.РФ. 2022. URL: https://rspp.ru/upload/uf/059/qly_s2lqj5irqd7ad55p6lapxsgzhlg89/%D0%B4%D0%BE%D0%BC%20%D1%80%D1%84.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

² ПАО «ВымпелКом». ESG отчет. 2022. URL: https://rspp.ru/upload/uf/362/655eufzbugwz3u6kk3k3z157rimkar1q/OUR-2022-PAO-_VYMPPELKOM_.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

³ АФК «Система». Отчет об устойчивом развитии. 2022. URL: <https://rspp.ru/upload/uf/97d/e0ucnm518m23vxiu0gzcuahgin7mp8ge0/AFK-Sistema-OUR-2022.pdf> (дата обращения: 20.01.2025).

⁴ Отчет об устойчивом развитии группы МТС. 2021. URL: <https://rspp.ru/upload/uf/a5a/eoijyzk87xluyx1cetx7fsyk8rgy45p/PAO-MTS-OUR-2021.pdf> (дата обращения: 20.01.2025).

Источник: Составлена автором (– и далее, если не указано иное).

В Таблице 2 представлены промышленные компании энергетической и металлургической отраслей.

Таблица 2

Отражение региональных факторов устойчивого развития в отчетности компаний «Россети» и En+ Group

Компания / год отчета	Региональный контекст в нефинансовом отчете (с указанием страниц отчета компании)
«Россети», 2022 г. ¹	– В Кузбассе и Хакасии введены в работу линия электропередачи 220 кВ «Междуреченская – Степная» протяженностью более 218 км, подстанции 220 кВ «Междуреченская» и «Степная», которые позволят увеличить пропускную способность Транссибирской железнодорожной магистрали (с. 17, с. 99). – Среднемесячная заработная плата и отношение среднемесячной заработной платы общества и региональной (с. 156). – Отношение минимальной ставки работника к минимальному размеру оплаты труда (с. 157)
En+ Group, 2022 г. ²	– Компания представлена в Хакасии Хакасским алюминиевым заводом (с. 30). – Обзор активов: Абаканская солнечная электростанция, мощность 52 мВт (с. 35), 5,9 МВт – производство электроэнергии на Абаканской СЭС в 2022 г. (с. 22, с. 34). – Компания поддерживает развитие лыжного спорта. Проект «На лыжи!» успешно реализуется в партнерстве с Федерацией лыжных гонок России уже на протяжении многих лет и охватывает 21 город, в том числе города в Хакасии (с. 133). – Компания проводит анализ возможностей расширения Абаканской солнечной электростанции примерно на 15 МВт на основании договоров о распределении мощности (с. 7)

Примечания: ¹ Россети. Отчет о социальной ответственности и корпоративном устойчивом развитии. 2022. URL: https://rspp.ru/upload/uf/c1a/f8jlv1338eh7k815bzcwlwm00yp0rm04/Otchet_Rosseti_RUSS_ITOG.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

² Единый отчет 2022. En+ Group. URL: https://rspp.ru/upload/uf/4ab/z9gk9mzccqkqprxjnginzh9dw605jgd/OUR-En_-Group.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

В Таблице 3 представлены фрагменты отчетности «РусГидро» за 2021–2023 гг.

Таблица 3

Отражение региональных факторов устойчивого развития в отчетности компании «РусГидро»

Отчет за 2021 г. ¹	Отчет за 2022 г. ²	Отчет за 2023 г. ³
<p>1) Выплаченные налоги в региональные бюджеты (с. 61).</p> <p>2) Совместно с Хакасским заповедником Группа РусГидро реализует проект «Снежный барс и козерог: стратегия выживания», цель которого – создание благоприятных условий для мигрирующих особей снежного барса, и проект «Журавль-красавка в Хакасии: сохранение ключевых мест обитаний на местах гнездования и путях миграции» (с. 53)</p>	<p>1) Выплаченные налоги в региональные бюджеты (с. 39).</p> <p>2) Совместно с Хакасским заповедником Группа РусГидро реализует проект «Снежный барс и козерог: стратегия выживания», цель которого – создание благоприятных условий для мигрирующих особей снежного барса, и проект «Журавль-красавка в Хакасии: сохранение ключевых мест обитаний на местах гнездования и путях миграции» (с. 117).</p> <p>3) Осуществлено финансирование проекта по восстановлению популяции снежного барса на территории Саяно-Шушенского и Хакасского заповедников (с. 119)</p>	<p>1) Выплаченные налоги в региональные бюджеты (с. 53).</p> <p>2) Совместно с Хакасским заповедником Группой РусГидро продолжена реализация проекта «Снежный барс и козерог – стратегия выживания» и проект «Журавль-красавка» (с. 122–123).</p> <p>3) В рамках реализации проекта «Экологические тропы и зоны» в 2023 г. продолжено обустройство экологических троп «Берендей» в Республике Хакасия (с. 124–125).</p> <p>4) На смотровой площадке Саяно-Шушенской ГЭС компания РусГидро открыла первый информационно-туристический центр, предназначенный для комфортного приема путешественников и жителей Хакасии (с. 24–25).</p> <p>5) Проведен корпоративный чемпионат Группы РусГидро среди юниоров по методике движения «Профессионалы» по компетенции «Электромонтаж» для воспитанников подшефных детских домов. Названо пять городов, в том числе Саяногорск (с. 94–95).</p> <p>6) В преддверии профессионального праздника – Дня энергетика – Группа РусГидро передала современное оборудование в 17 медицинских учреждений. Названо 15 регионов, в том числе Хакасия (с. 126–127).</p> <p>7) В ДК пгт. Черемушки г. Саяногорска произведена реконструкция помещений (с. 126–127)</p>

Примечания: ¹ РусГидро. Годовой отчет. 2021. URL: <https://rspp.ru/upload/uf/218/22bzel0zf4vprgqmoerg r83ou3n8sia8/PAO-RusGidro-IO-2021.pdf> (дата обращения: 20.01.2025).

² РусГидро. Годовой отчет. 2022. URL: https://rspp.ru/upload/uf/2b8/6i4o26byz7ugte3ib68lx7cbhe511dju/RusGidro_AR22_book_publication_03.07_1603_compressed-_1_.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

³ РусГидро. Годовой отчет. 2023. URL: https://rspp.ru/upload/uf/21d/g57tmzc9dds1qbnbcecg2446sj6kpk6qni/AR2023_RusHydro.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

Отражение региональных факторов устойчивого развития в отчетности компании СУЭК приводится в Таблице 4, в группировке текстовой ин-

формации отчета по близости к характеристике ESG-показателей: экологическое, социальное, управленческое направления.

Таблица 4

Отражение региональных факторов устойчивого развития в отчетности компании СУЭК

Информация по ESG-направлениям в отчете об устойчивом развитии СУЭК
<i>Экологическое направление</i>
<ul style="list-style-type: none"> – В 2020 году предприятия СУЭК в Красноярском крае и Республике Хакасия прошли независимый аудит AFNOR, подтвердив высокий уровень экологического менеджмента, включая управление рисками (с. 89). – В отчетном периоде стартовали работы по реконструкции очистных сооружений на шахтах Хакасии (с. 103). – В Хакасии работает установка по переработке изношенных шин в плитку для травмобезопасного покрытия спортивных площадок и в крошку для дорожного покрытия. На некоторых активах в Хакасии и Красноярском крае установлены опытные площадки по раздельному сбору твердых коммунальных отходов, которые передаются специализированным организациям для переработки (с. 104). – Проекты по утилизации золошлаков реализуются в пяти регионах, в том числе в Хакасии (с. 105). – В целях совершенствования методов рекультивации компания сотрудничает с научными учреждениями. Так, совместно с Научно-исследовательским институтом аграрных проблем Хакасии разработаны и внедрены новейшие методы по биологической рекультивации земель в лесохозяйственном направлении (с. 108). – При поддержке фонда «СУЭК–РЕГИОНАМ» корпоративные волонтеры ежегодно участвуют в уборке природных территорий. В рамках федеральной акции «Вода России», которая является частью национального проекта «Экология», проводится очистка от мусора берегов рек и озер, городских водоемов, туристических мест и накопителей карьерных вод (в семи регионах, в том числе в Хакасии) (с. 131). – По инициативе волонтеров СУЭК в семи населенных пунктах (в том числе в Абакане) был реализован проект помощи бездомным животным «За живое». С помощью корпоративных информационных ресурсов неравнодушные сотрудники привлекали внимание к проблемам специализированных приютов, проводили сбор средств и призывали желающих оказать нефинансовую помощь (с. 133)
<i>Социальное направление</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Средняя заработная плата работающих в регионах, руб. (с. 151). – Распределение персонала угольного сегмента по регионам в 2021 г., количество человек (с. 113). – Распределение персонала энергетического сегмента по регионам в 2021 г., количество человек (с. 113). – Распределение персонала по регионам, всего в Группе СУЭК, количество человек (с. 113). – Сотрудничество с учебными заведениями (названо 12 учебных заведений, в том числе Хакасский государственный университет, Черногорский горностроительный техникум) (с. 55). – В рамках празднования Дня шахтера определены лучшие предприятия в области безопасности труда в различных номинациях: открытые горные работы – разрез «Изыхский» ООО «СУЭ-Хакасия» (с. 66).

<i>Социальное направление</i>
<p>– Компания располагает собственной базой медицинских пунктов и штатом квалифицированных специалистов. На предприятиях регионов (названо семь регионов, в том числе Хакасия) организована работа 67 врачебных или фельдшерских здравпунктов и кабинетов предменного медицинского осмотра (с. 78).</p> <p>– Для повышения качества управления социальными инвестициями каждые два года компания проводит опросы общественного мнения, которые касаются актуальных вопросов, связанных с развитием городов и потребностями социальной сферы. Опрос проведен в том числе в Хакасии (с. 115).</p> <p>– Закладка памятных аллей и парков к 20-летию СУЭК, в том числе в Хакасии (с. 119).</p> <p>– При участии компании построен физкультурно-оздоровительный комплекс открытого типа в г. Черногорске (с. 121).</p> <p>– СУЭК проводит Межрегиональный конкурс социальных проектов по благоустройству «Комфортная среда обитания». Победители получают гранты компании на реализацию предложенных идей. Конкурс проходит в 10 регионах, в том числе в Хакасии (с. 122).</p> <p>– Усиление профориентационной деятельности путем объединения опыта образовательных учреждений и структур по подготовке кадров и повышению квалификации на предприятиях СУЭК. Новая программа «Мир угля – современное профессиональное изменение» охватила семь ключевых регионов присутствия, в том числе Хакасию (с. 123–124).</p> <p>– Компания организывает лекции, стажировки и семинары для медицинского персонала из регионов присутствия (в том числе в Хакасии) в рамках программы «Наше здоровье: новые подходы к организации здравоохранения» (с. 127).</p> <p>– Оказание помощи системе здравоохранения в борьбе с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 стало главной задачей 2020 г. и продолжалось в 2021 г. Компания запустила масштабную противоэпидемиологическую программу, которая включала финансовую, организационную и мобилизационную поддержку медицинским учреждениям, а также оказание волонтерской помощи социально уязвимым группам граждан. Больницы, которым оказана помощь в Республике Хакасия: Черногорская межрайонная больница, Черногорская станция СМП, Белоярская ЦРБ (с. 126).</p> <p>– В 2020 г. фонд «СУЭК–РЕГИОНАМ» помог юной пианистке из Абакана пройти обучение в Международной летней творческой школе для одаренных детей в г. Суздале (с. 130).</p> <p>– Организации и учреждения, которым была оказана благотворительная помощь или с которыми были реализованы проекты на условиях софинансирования, в том числе ОО «Федерация легкой атлетики Республики Хакасия», МБОУ «Лицей» г. Абакана, МБУ «Абаканское парковое хозяйство (с. 145)</p>
<i>Управленческое направление</i>
<p>– Направления деятельности. Разрезы: «Абаканский», «Восточно-Бейский», «Изыхский», «Черногорский» (с. 10).</p> <p>– ООО «Восточно-Бейский разрез» (ООО «СУЭК–Хакасия») прошло сертификацию на соответствие ISO 45001 (с. 70).</p> <p>– В 2022 г. запланирована реализация пилотного проекта многофункциональной системы безопасности на разрезе «Изыхский» (АО «СУЭК–Хакасия») (с. 75)</p>

Примечания: Отчет об устойчивом развитии 2020–2021 гг. СУЭК. URL: https://rspp.ru/upload/uf/4b4/ipszi7abxpevinzj4f11g8rnpun81m2/SUEK_2022_AnurepOUR_WWW_.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

Отражение региональных факторов устойчивого развития в отчетности компании РУСАЛ приводится в Таблице 5, в группировке текстовой информации отчета по близости к характеристике ESG-показателей: экологическое, социальное, управленческое направления.

Таблица 5

Отражение региональных факторов устойчивого развития в отчетности компании РУСАЛ

Информация по ESG-направлениям в отчете об устойчивом развитии РУСАЛа
<i>Экологическое направление</i>
<p>– Компания осуществляет периодическую оценку воздействия собственной операционной деятельности на биоразнообразие и мониторинг в регионах ответственности, охватывающий популяции редких и исчезающих видов флоры и фауны, оценку загрязнения и здоровья среды в регионах ответственности. Изучается рекреационная нагрузка на прилегающие территории. Особое внимание уделяется особо охраняемым природным территориям (национальный парк «Шушенский бор», заповедник «Хакасский», заповедник «Саяно-Шушенский», заказник «Позарым») (с. 56).</p> <p>– В Саяногорске проводится проект «День реки», он включает множество мероприятий для участников, в том числе выпуск мальков рыб ценных пород (например, осетра и хариуса) в Енисей и другие водные объекты. Силами волонтерских команд на прибрежных территориях проводятся субботники, экологические квесты и сопровождающие их активности (с. 56)</p>
<i>Социальное направление</i>
<p>– В города (три города, в том числе Саяногорск) и регионы (два региона, в том числе в Хакасию) с труднодоступной медицинской помощью и дефицитом специалистов компания направляет узких специалистов для проведения плановых консультаций 2–3 раза в год (с. 106).</p> <p>– В Хакасии находится представительство благотворительного фонда «Центр социальных программ», созданного компанией (с. 116).</p> <p>– Одним из крупнейших по объему инвестиций проектов в 2022 г. стала инициатива РУСАЛа по строительству центров спортивных единоборств в 10 населенных пунктах, в том числе в Саяногорске (с. 118).</p> <p>– Создание и оснащение Центра досуга и развития («Женского счастья») г. Саяногорска, бюджет на создание центра составляет 79 млн руб. В 2022 г. общий объем инвестиций составил 25 млн руб. (с. 119).</p> <p>– Строительство госпиталей в семи населенных пунктах, в том числе в Саяногорске (с. 119).</p> <p>– Проекты благоустройства открытых общественных пространств полностью реализованы в пяти населенных пунктах, в том числе в Саяногорске (с. 120).</p> <p>– Выдана финансовая поддержка в 2022 г. в размере 20 млн руб. 19 проектам, в том числе в Саяногорске, в рамках грантового конкурса «Поддержать важно!», нацеленного на некоммерческие организации (НКО), которые реализуют социальные инфраструктурные проекты и системно оказывают помощь уязвимым категориям населения в сложной экономической ситуации (с. 121).</p> <p>– Специалист Саяногорского алюминиевого завода – корпоративный волонтер компании, победитель конкурса «Всероссийский проект в области социальной ответственности «Героям – быть!» (с. 127)</p>
<i>Управленческое направление</i>
<p>– В 2022 г. компания проводила повторную сертификацию на ISO 45001 на многих своих предприятиях, в том числе в АО «РУСАЛ Саяногорск» (с. 96).</p> <p>– С целью осуществления контроля состояния и оценки соответствия объектов компании обязательным требованиям пожарной безопасности, в 2022 г. были проведены внутренние аудиты на многих предприятиях, в том числе на Саяногорском алюминиевом заводе (с. 110).</p> <p>– В 2022 г. успешно проведены внешние ресертификационные аудиты по стандартам ASI предприятий компании (в том числе на Саяногорском алюминиевом заводе) (с. 36)</p>

Примечание: Отчет об устойчивом развитии 2022 г. РУСАЛ. URL: https://rspp.ru/upload/uf/04d/vhpjwz_mzec4t7t0xnqm3l79va2grbbvh/UC_RUSAL_SR_2022_RU.pdf (дата обращения: 20.01.2025).

Раскрытие территориальных аспектов влияния на устойчивое развитие в нефинансовых отчетах компаний

Отражение в отчетности деятельности в регионе непромышленных компаний (как, например, ДОМ.РФ, ПАО «ВымпелКом», Акционерная финансовая корпорация «Система», МТС) является явно недостаточным, незначительным. В отчетах этих компаний приводится только констатация их присутствия в регионе. Информации о ESG-показателях регионального влияния, о взаимодействии с местным сообществом нет.

В отчетах промышленных предприятий анализ показал упоминание региона или его населенных пунктов в связи с осуществлением каких-либо конкретных мероприятий в регионе. Представлена информация в основном качественного характера. Так, в отчете СУЭК из 26 упоминаний региона только четыре представлено количественными данными, в отчете РУСАЛа – 13 упоминаний региона, в том числе одно с количественными данными; «РусГидро» – семь упоминаний региона, в том числе одно с количественными данными; En+Group – пять упоминаний региона, в том числе одно с количественными данными; в отчете компании «Россети» все три упоминания региона имеют количественные данные.

Зачастую в отчетах приводятся обобщенные количественные данные по нескольким регионам, например, в отчете РУСАЛа написано: «выдана финансовая поддержка 20 млн руб. в рамках грантового конкурса «Поддержать важно!» (табл. 5). Сумма 20 млн руб. направлена на финансирование 19 проектов, находящихся в разных регионах присутствия компании, но каково распределение денежных средств между проектами, из отчета не видно.

Из 44 ESG-показателей, которые нужно раскрывать согласно Методическим рекомендациям, в разрезе регионов представлены: у компании «Россети» – два показателя, характеризующие заработную плату сотрудников; у «РусГидро» – один показатель (налоги, выплаченные в региональные бюджеты); СУЭК – два показателя (средняя заработная плата и количество работников). У остальных шести анализируемых компаний ESG-показатели по регионам не раскрыты. Информация регионального характера имеет в основном описательный событийный характер.

Необходимо отметить, что компания РУСАЛ рассчитывает Индекс устойчивого развития городов ответственности по всем городам присутствия, в том числе по городам Саяногорск и Сорск (с. 114–115 отчета). Индекс устойчивого развития в отчетности компании определяется как аналитический инструмент для оценки привлекательности городов и приоритизации проектов. Индекс рассчитывается по 12 направлениям качества жизни, экологического и социального благополучия: жилищные условия, доход и работа, здоровье, образование, мобильность, благоустройство, экология, безопасность, общество, работа и отдых, гражданские права, удовлетворенность. Алгоритм расчета индекса в отчете не раскрывается. В нефинансовом отчете компании дана сводная таблица с итоговыми баллами индекса по городам.

Общий вывод о раскрытии региональных факторов устойчивого развития в отчетности компаний таков: ESG-показатели отчетности раскрываются котловым методом по всей компании. Но регионы нашей страны значительно различаются по размеру, местоположению, природным условиям, плотности населения, уровню жизни и прочим параметрам. Отражение показателей котловым способом не дает возможности оценить влияние компании на устойчивость развития территории ее присутствия.

Поиск информации о взаимодействии с конкретной территорией присутствия в отчетах неудобен. Из отчетов не понятно, все ли проекты взаимодействия компании с конкретной территорией отражены. Данные по территориям приводятся фрагментарно, описательно, несистемно. В качестве позитивных примеров раскрывается информация по отдельным территориальным проектам, но насколько реализация этих проектов существенна для населения – из отчетности не понятно.

Указанная проблема относится не только к продемонстрированным отчетам, но и к отчетам других компаний. В нефинансовых отчетах в лучшем случае есть раздел «Взаимодействие с местным сообществом», где в виде описания представлены некоторые положительные практики.

И. С. Трапезникова в 2020 г. проводила контент-анализ отчетностей ПАО «Северсталь», АО «СУЭК», ПАО ГМК «Норильский никель» и групп угольных компаний, по результатам которого пришла к выводу, что отчеты формируются исходя из общей схемы социального взаимодействия корпораций, и определить сумму финансовых вложений в территории присутствия, исходя из информации отчетов, затруднительно (Трапезникова, 2020).

В концепции управления «зеленым» регионом существует категория «геотрион» как система элементов – территория, хозяйство, население (Гладун, 2021). В соответствии с данной концепцией все показатели устойчивого развития региона могут быть сгруппированы в соответствии с элементами геотриона, при этом они взаимосвязаны и каждый показатель отражает определенное состояние всех трех элементов геотриона. Таким образом, рассмотрение «зеленого» имиджа хозяйства отдельно от его влияния на территорию невозможно. Определение индикаторов устойчивого развития, минуя уровень территории, а сразу обобщая вне территории на глобальный уровень, вызывает логические противоречия и, следовательно, искажение смысла информации.

Консолидированная отчетность об устойчивом развитии без раскрытия ESG-показателей в разрезе территорий не является полезной. Укрупнение ведет к потере информации для круга инвесторов и общественности в целом, а сегментарная отчетность, напротив, будет полезной для принятия решений.

Проводя аналогию с финансовой отчетностью, опираемся на мнения о недостатках консолидированной финансовой отчетности, высказываемые исследователями, подтверждающими полезность раскрытия информации именно по сегментам (Aitken, 1994; Behn, 2002; Brown, 2019; Douçnik, 2001; Mande, 2002; Lu, 2024). Для финансовой отчетности существуют как отече-

ственный¹⁶, так и международный¹⁷ стандарты по раскрытию информации по сегментам. Для нефинансовой же отчетности самостоятельных стандартов по раскрытию информации по сегментам (территориям, регионам) нет. В отсутствие регламентов по сегментированной нефинансовой отчетности и научных исследований в этой области автор статьи провела исследование с целью выработки рекомендаций по раскрытию территориальных аспектов в стандартах нефинансовой отчетности общего характера.

Территориальные аспекты устойчивого развития в стандартах нефинансовой отчетности

В стандартах нефинансовой отчетности присутствуют рекомендации о раскрытии территориальных аспектов деятельности. Покажем, каким образом в стандартах регламентируется информирование о территориальном влиянии. В Таблице 6 обобщены данные о контекстах территориального раскрытия с указанием пунктов стандартов, где есть регламентация учета территориальной принадлежности информации.

Таблица 6

Территориальные аспекты устойчивого развития в стандартах нефинансовой отчетности

Контекст раскрытия территориальных аспектов в отчетности	Стандарт отчетности
Местное сообщество – заинтересованная сторона	Все стандарты
Принцип контекста устойчивости (Sustainability context), существенность информации	– GRI 1 (Раздел 4. Reporting principles); – GRI 3 (Раздел 1. Guidance to determine material topics); – Руководство ООН (п. 34); – IFRS S1 (п. B30 Приложения В раздела «Aggregation and disaggregation»); – Рекомендации ЦБ (п. 3)
Характеристика бизнес-модели, цепочки создания стоимости, рисков и возможностей, включая географическую среду	– IFRS S1(п. 32, Приложение A (Defined terms)); – Приложение В (Application guidance B2); – IFRS S2 (пункты 13, 22); – Рекомендации ЦБ (п. 5)
Аналитический учет показателей с учетом географических границ	– Руководство ООН (пункты 24, 26, 99, 106)
Выделение доли местных закупок, местных налогов, данных по персоналу, зарплате, других показателей по регионам	– Руководство ООН (пункты 35, 42, 204, 226); – Рекомендации ЦБ (п. 5 раздела «Социальные аспекты деятельности и вопросы взаимоотношений с работниками», Приложение 4)

¹⁶ Положение по бухгалтерскому учету «Информация по сегментам» (ПБУ 12/2010), утверждено приказом Минфина России от 29.04.2008 N 48н.

¹⁷ Международный стандарт финансовой отчетности (IFRS) 8 «Операционные сегменты», введен в действие на территории Российской Федерации приказом Минфина России от 28.12.2015 N 217н.

Во всех исследуемых стандартах местное сообщество называется в качестве одной из заинтересованных сторон. Это означает, что отчеты об устойчивом развитии должны содержать информацию для оценки характера и качества отношений организации с местным сообществом, того, как организация понимает и реагирует на потребности и интересы местного сообщества.

Стандарты обращают внимание на то, что воздействие на устойчивое развитие проявляется на разных уровнях, в том числе и на местном. В число принципов отчетности входит принцип контекста устойчивости (Sustainability context). Принцип предполагает определение воздействия на устойчивость с учетом местных условий и тесно взаимосвязан с принципом существенности.

Ключевое понятие важности информации – ее существенность. Существенность ESG-показателей нельзя определить без оценки их влияния на конкретную среду – территорию как природный комплекс и общество. В разделе «Агрегация и дезагрегация» («Aggregation and disaggregation») МСФО S1 сказано, что организация не должна агрегировать информацию, которая затмит существенную информацию, что организации может потребоваться дезагрегировать информацию о рисках и возможностях, связанных с устойчивостью, например, по географическому положению или с учетом геополитической среды. Организации может потребоваться дезагрегировать информацию об использовании воды, чтобы различать воду, взятую из обильных источников, и воду, взятую из районов с дефицитом воды.

Ведение аналитического учета в разрезе территорий предусматривается в Руководстве ООН. Данные учета по основным показателям должны регистрироваться на уровне бизнес-единицы и обобщаться, в том числе с учетом географических границ. Пункт 26 Руководства ООН гласит: «...если организация владеет заводами, расположенными на различных территориях, то вполне вероятно, что эти заводы работают в различных условиях и оказывают различное воздействие на окружающую среду и общество. Поэтому полезно сначала собирать и компилировать экологические и социальные показатели по каждому объекту, а затем агрегировать в отчетность бизнеса, если это применимо».

Территориальный контекст стандартов МСФО можно проследить в характеристике бизнес-модели и цепочки создания стоимости, описание которых включают географическую среду, в которой работает организация; риски и возможности показываются в том числе также по географическим районам.

Без учета местных условий нельзя выполнить требования МСФО S2 по анализу климатического сценария, когда необходимо учитывать данные регионального уровня: местные погодные условия, демографию, землепользование, инфраструктуру и доступность природных ресурсов.

Отечественные Рекомендации ЦБ в раскрытии данных по регионам основной акцент делают на социальных показателях: количество работников; количество часов обучения работников; гарантии; компенсации и льготы, которые предоставляются работникам; соотношение базового оклада муж-

чин и женщин; программы развития местных сообществ; местные производственные советы; комитеты по охране труда и технике безопасности, другие органы, представляющие интересы работников.

В Методических рекомендациях Минэкономразвития России по подготовке отчетности об устойчивом развитии и в проекте стандарта об отчетности об устойчивом развитии¹⁸ не сказано об отражении показателей в разрезе регионов, территорий. Есть только упоминание об учете заинтересованных сторон (п. 10 Методических рекомендаций): «В целях подготовки отчета об устойчивом развитии рекомендуется взаимодействовать с заинтересованными лицами для формирования понимания их ключевых интересов, запросов и опасений, связанных с деятельностью организации».

Но именно этот стандарт является наиболее четким и конкретным в части перечня ESG-показателей, а значит удобным в практическом применении. В Методических рекомендациях приведен минимальный набор ключевых показателей отчетности, компании по своему усмотрению могут расширить перечень показателей. 44 рекомендуемых показателя сгруппированы по четырем разделам: экономические, экологические, социальные и управленческие. В перечне показателей присутствуют и абсолютные, и относительные показатели. Показатели представлены данными как в денежном выражении, так и в других натуральных измерителях. В Методических рекомендациях прописано, как считать показатели и откуда брать данные, что очень удобно для составителей отчета об устойчивом развитии. На взгляд автора статьи, набор показателей является полным, показатели – понятными, однозначно трактуемыми, соответствующими тем сторонам устойчивого развития, которые они призваны характеризовать. Поэтому считаем крайне важным положение о принципе контекста устойчивости и рекомендации предприятиям раскрывать показатели ESG в региональном разрезе включить именно в Методические рекомендации и Стандарт, который планируется принять Минэкономразвития России в развитие Методических рекомендаций.

Заключение

В статье освещена одна из проблем качества нефинансовых отчетов – излишняя консолидация ESG-показателей. Назначение публичной отчетности – предоставить информацию для анализа и принятия управленческих решений. Само название отчетности показывает основное направление ее содержания: отчетность об устойчивом развитии призвана давать представление о влиянии на него компаний.

Отчетность об устойчивом развитии без достоверных показателей влияния на устойчивое развитие является бесполезной, оценка ESG-факторов

¹⁸ Минэкономразвития предложило бизнесу новый стандарт отчетности об устойчивом развитии. Министерство экономического развития Российской Федерации. Новости. 3 мая 2024 г. URL: https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_predlozhilo_biznesu_novyy_standart_otchetnosti_ob_ustoychivom_razvitiy.html (дата обращения: 20.01.2025).

без привязки к территории не имеет смысла. Одни и те же объемы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу для одних территорий могут быть допустимы, а для других – чрезмерны; одни и те же объемы финансирования социальных проектов для одних территорий могут быть значительны, для других – недостаточны.

Оценка эффективности мероприятий в области устойчивого развития, декларируемых в отчетах компаний, должна происходить со стороны местных сообществ, с учетом экологических, социальных особенностей территории. Развитие государственной системы территориальной информации, статистического учета видится в их интеграции с базами данных бизнеса, во взаимопроверке, взаимодополнении, сопоставлении однородной информации, тем самым будет обеспечена достоверность отчетов уже в процессе их создания. Продолжение исследований может быть направлено на поиск механизмов такой интеграции. Например, возможно распределение декларируемых в отчетах ESG-показателей для их оценки по уполномоченным государственным или общественным органам, которые будут обладать информацией об общем уровне указанного показателя в регионе и смогут оценить влияние на него отдельной бизнес-единицы, а также эффективность мероприятий компании. После такой оценки компании будут включать в отчет показатель уже проверенный и ранжированный по качеству и масштабу воздействия на территорию.

Для финансовой отчетности понимание того, что излишнее обобщение информации может привести к значительным смысловым потерям, устоялось как в теории, так и на практике, в нормативном регулировании. Стандарты финансовой отчетности являются обязательными, финансовая отчетность проходит регламентированную процедуру аудита, тем самым обеспечивается должное качество финансовой отчетности.

Нефинансовая же отчетность является добровольной, стандарты нефинансовой отчетности носят рекомендательный характер, процедуры верификации нефинансовой отчетности нормативно не определены. Не существует механизмов стимулирования к повышению качества и достоверности нефинансовых отчетов. Направлением решения проблемы является нормативное регулирование отражения в нефинансовой отчетности территориальной составляющей влияния бизнеса.

Проведенный анализ содержания международных стандартов отчетности об устойчивом развитии позволяет сделать вывод о том, что в основном стандарты предусматривают раскрытие информации о влиянии организации на конкретную территорию присутствия. Во всех стандартах местное сообщество рассматривается как заинтересованная сторона. Уделять внимание территориальной составляющей деятельности необходимо, исходя из принципа контекста устойчивости, когда оценка устойчивого влияния возможна лишь из контекста такого влияния, в том числе влияния на территорию, регион, местное сообщество. Существенность влияния организации на устойчивость определяется с учетом местных условий. Но в наиболее практически применимом отечественном стандарте (Методические рекомендации по подготовке отчетности об устойчивом

развитии) не говорится о раскрытии показателей ESG по территориям присутствия. Автор настоящей статьи считает целесообразным в отечественный стандарт по подготовке отчетности об устойчивом развитии включить положение о принципе контекста устойчивости и рекомендации предприятиям раскрывать показатели ESG в региональном разрезе. В рамках действующего законодательства, когда стандарты нефинансовой отчетности не являются обязательными, необходимо в процессе общественного заверения, добровольного аудита нефинансовой отчетности проверяющим обращать внимание на соблюдение принципа контекста устойчивости.

Располагая детализированной по территориям информацией, пользователи отчетности будут лучше осведомлены о ESG-показателях деятельности, смогут оценивать эффективность и риски работы на отдельных территориях. Таким образом отражение нефинансовых показателей деятельности компании в привязке к территории ее фактического влияния будет соответствовать интересам заинтересованных сторон, в том числе местного сообщества, органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Афанасьева О.В. Публичная отчетность компаний: между социальной ответственностью и тотальным маркетингом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 182–198. EDN: PXPUNX.
2. Гаджиев Н.Г., Лазарева Н.В., Коноваленко С.А., Трофимов М.Н., Юсуфов Н.А. Публичная нефинансовая отчетность: отражение экологических аспектов развития и деятельности хозяйствующих субъектов // Юг России: экология, развитие. 2024. Т. 19, № 3(72). С. 204–218. DOI:10.18470/1992-1098-2024-3-20. EDN: VUHANG.
3. Гладун Е.Ф., Захарова О.В., Жеребятьева Н.В., Ахмедова И.Д. Управление «зеленым» регионом: концепция эколого-ориентированного регионального развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 3. С. 31–52. EDN: TSEQZM.
4. Данилова О.В. Комплексная оценка влияния деятельности бизнес-структур на устойчивое развитие территории присутствия // Экономико-правовые аспекты реализации стратегии модернизации России: поиск модели эффективного социохозяйственного развития: Сборник статей международной научно-практической конференции, Сочи, 30 сентября – 04 октября 2015 года. Под редакцией Г.Б. Клейнера, Э.В. Соболева, В.В. Сорокожердьева, З.М. Хашевой. Сочи: Южный институт менеджмента, 2015. С. 87–90. EDN: VNHFIP.

5. Куклина Т.В. Оценка качества отражения безопасности и охраны труда в нефинансовой отчетности угольных компаний: на примере АО СУЭК и Anglo American PLC // Уголь. 2022. № 3 (1152). С. 72–75. DOI:10.18796/0041-5790-2022-3-72-75. EDN: SZJQRJ.
6. Мамедов Н.М. Концепция устойчивого развития: глобальное видение и российская действительность // Экопозитив: экогуманитарные теория и практика. 2021. Т. 2, № 1. DOI:10.24412/2713-1831-2021-1-6-12
7. Массеров Д.А. Формирование региональной политики устойчивого развития в России // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. Т. 24, № 8. С. 128–136. DOI:10.21209/2227-9245-2018-24-8-128-136. EDN: YOTQEX.
8. Митяков С.Н. Новые цели устойчивого развития России // Развитие и безопасность. 2023. № 1(17). С. 21–35. DOI:10.46960/2713-2633_2023_1_21. EDN: YAZHLN.
9. Мэтьюс М.Р., Перер М.Х.Б. Теория бухгалтерского учета: Учебник. Пер. с англ., под ред. Я.В. Соколова, И.А. Смирновой. М.: Аудит, ЮНИТИ, 1999.
10. Печегина Т. Своим путем. Разработка российского Стандарта отчетности об устойчивом развитии и его перспективы // Позитивные изменения. 2024. Т. 4, № 1. С. 10–25. DOI:10.55140/2782-5817-2024-4-1-10-25. EDN: OZVOUI.
11. Санникова И.Н. ESG-данные в нефинансовой отчетности российского бизнеса // ЭКО. 2024. № 5 (599). С. 104–119. DOI:10.30680/ECO0131-7652-2024-5-104-120. EDN: NPYIVQ.
12. Сухов Ф.И. Оценка аспектов устойчивого развития в деятельности транспортных компаний // Мир транспорта. 2023. Т. 21, № 1(104). С. 49–54. DOI:10.30932/1992-3252-2023-21-1-6. EDN: ABSBHU.
13. Смешко О.Г. Устойчивое развитие: региональный аспект глобальной повестки // Экономика и управление. 2020. Т. 26, № 2(172). С. 118–127. DOI:10.35854/1998-1627-2020-2-118-127. EDN: UXFLXW.
14. Трапезникова И.С. Социальная ответственность предприятий угольной промышленности: анализ и интерпретация интересов стейкхолдеров // Регион: Экономика и Социология. 2020. № 1(105). С. 233–260. DOI:10.15372/REG20200110. EDN: ZGCWEF.
15. Третьякова Е.А. Раскрытие ESG-факторов в нефинансовой отчетности российских нефтегазовых компаний // ЭКО. 2022. № 9 (579). С. 130–148. DOI:10.30680/ECO0131-7652-2022-9-130-148. EDN: ATLSMV.
16. Олейник Я., Кучерява М., Семеньшенина Н. и др. Устойчивая отчетность компаний: оценка и практика // Независимый журнал менеджмента и производства. 2022. Т. 13, № 3. С. 270–290. DOI:10.14807/ijmp.v13i3.1763. EDN: UZTUDU.
17. Afanasiev M.P. New Information in Financial Disclosures Related to Sustainable Development in the Concept of ESG (Version IFRS) // Studies on Russian Economic Development. 2023. Vol. 34, no. 5. P. 696–703. DOI:10.1134/s1075700723050027. EDN: BDVUBV.

18. Aitken M.J. The Information Content of Segment Disclosures: Australian Evidence // *Abacus*. 1994. Vol. 30, no. 1. P. 65–77. EDN: EPXQSB.
19. Behn B.K. The predictive ability of geographic segment disclosures by U.S. companies: SFAS No. 131 vs. SFAS No. 14 // *Journal of International Accounting Research*. 2002. Vol. 1. P. 31. EDN: DVSRSP.
20. Blinova E., Ponomarenko T., Tesovskaya S. Key Corporate Sustainability Assessment Methods for Coal Companies // *Sustainability*. 2023. Vol. 15, no. 7. P. 57–63. DOI:10.3390/su15075763. EDN: KSHYTE.
21. Brown R., Jorgensen B., Pope P. The interplay between mandatory country-by-country reporting, geographic segment reporting, and tax havens: Evidence from the European Union // *Journal of Accounting and Public Policy*. 2019. Vol. 38, no. 2. P. 106–129. DOI:10.1016/j.jaccpubpol.2019.02.001
22. Cardoni A., Kiseleva E., Terzani S. Evaluating the intra-industry comparability of sustainability reports: the case of the oil and gas industry // *Sustainability*. 2019. No. 11 (4). DOI:10.3390/su11041093
23. Douppnik T., Seese L. Geographic area disclosures under SFAS 131: materiality and fineness // *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 2001. Vol. 10, no. 2. P. 117–138. DOI:10.1016/S1061-9518(01)00040-4
24. Efimova O. Sustainable Development Reporting: International and Russian Experience // *Review of Business and Economics Studies*. 2013. No. 1. P. 32–43. EDN: RCCMTR.
25. Ferrero-Ferrero I., Muñoz-Torres M.J., Rivera-Lirio J.M., Escrig-Olmedo E., Fernández-Izquierdo M.Á. SDG reporting: an analysis of corporate sustainability leaders // *Marketing Intelligence & Planning*. 2023. Vol. 41, no. 4. P. 457–472. DOI:10.1108/MIP-07-2022-0332
26. Grainger-Brown J., Malekpour S. Implementing the sustainable development goals: a review of strategic tools and frameworks available to organisations // *Sustainability*. 2019. No. 11 (5). DOI:10.3390/su11051381
27. Lu C., Lin C., Lin T., Miao B. Financial statement disaggregation and bank loan pricing // *Journal of Empirical Finance*. 2024. Vol. 79. DOI:10.1016/j.jempfin.2024.101555
28. Malekpour S., Allen C., Sagar A., Scholz I., Persson A., Miranda J., Bennich T., Dube O., Kanie N., Madise N., Shackell N., Montoya J., Pan J., Hathie I., Bobylev S., Agard J., Al-Ghanim K.. What scientists need to do to accelerate progress on the SDGs // *Nature*. 2023. Vol. 621. P. 250–254. DOI:10.1038/d41586-023-02808-x
29. Mande V., Ortman R. Are recent segment disclosures of Japanese firms useful? Views of Japanese financial analysts // *The International Journal of Accounting*. 2002. Vol. 37. P. 27–46. DOI:10.1016/S0020-7063(02)00143-7
30. Mingaleva Zh. Bibliometric Analysis of Research Trends in Water Management Aimed at Increasing the Sustainability of the Socio-Economic Development of a Region // *Water*. 2023. Vol. 15, no. 20. P. 3688. DOI:10.3390/w15203688. EDN: NJZQTN.

31. Pati S. Sustainability reporting pathway – Is it a true reflection of organisational safety culture: Insights from oil and gas and process sector of India // *Safety Science*. 2023. Vol. 159. DOI:10.1016/j.ssci.2022.106006
32. Simões-Coelho M., Figueira A.R., Russo E. How Do Consumer Goods Multinationals Engage with Corporate Sustainability? A Cross-Company Case Study Analysis. In: Choi, J.J. and Kim, J. (Ed.) *Responsible Firms: CSR, ESG, and Global Sustainability* // *International Finance Review*. 2024. Vol. 23. Emerald Publishing Limited, Leeds. P. 219–243. DOI:10.1108/S1569-376720240000023013
33. Soergel B., Kriegler E., Weindl I. et al. A sustainable development pathway for climate action within the UN 2030 // *Agenda. Nat. Clim. Chang*. 2021. Vol. 11. P. 656–664. DOI:10.1038/s41558-021-01098-3
34. Solimene S., Coluccia D., Fontana S., Gulluscio C., Bernardo A., Carnegie G.D. Discerning the state of the art in Italy of voluntary disclosure on biodiversity and endemic species // *Meditari Accountancy Research*. 2024. Vol. 32, no. 6. P. 2348–2395. DOI:10.1108/MEDAR-04-2024-2450
35. Tuncer B. A Systematic Literature Review and Conceptual Framework on Green Entrepreneurial Orientation // *Administrative Sciences*. 2024. Vol. 14, no. 6. P. 109. DOI:10.3390/admsci14060109. EDN: PNGQQQ.
36. Turzo T., Marzi G., Favino C., Terzani S. Non-financial reporting research and practice: Lessons from the last decade // *Journal of Cleaner Production*. 2022. Vol. 345. P. 131–154. DOI:10.1016/j.jclepro.2022.131154

REFERENCES

1. Afanasiev, M.P. (2023) 'New information in financial disclosures related to sustainable development in the concept of ESG (Version IFRS)', *Studies on Russian Economic Development*, 5, pp. 696–703. DOI:10.1134/s1075700723050027
2. Afanasyeva, O.V. (2013) 'Public reporting of companies: between social responsibility and total marketing. V. Public reporting of companies: between social responsibility and total marketing', *Public administration issues*, 2013, 1, pp. 182–198. (In Russian)
3. Aitken, M.J. (1994) 'The information content of segment disclosures: Australian evidence', *Abacus*, 30 (1), pp. 65–77.
4. Behn, B.K. (2002) 'The predictive ability of geographic segment disclosures by U.S. companies: SFAS No. 131 vs. SFAS No. 14', *Journal of International Accounting Research*, 1, pp. 31.
5. Blinova, E., Ponomarenko, T., and Tesovskaya, S. (2023) 'Key corporate sustainability assessment methods for coal companies', *Sustainability*, 7, pp. 57–63. DOI:10.3390/su15075763

6. Brown, R.J., Jorgensen, B.N., and Pope, P.F. (2019) 'The interplay between mandatory country-by-country reporting, geographic segment reporting, and tax havens: Evidence from the European Union', *Journal of Accounting and Public Policy*, 38, pp. 106–129. DOI:10.1016/j.jaccpubpol.2019.02.001
7. Cardoni, A., Kiseleva, E., and Terzani, S. (2019) 'Evaluating the intra-industry comparability of sustainability reports: the case of the oil and gas industry', *Sustainability*, 11. DOI:10.3390/su11041093
8. Danilova, O.V. (2015) 'Comprehensive assessment of the impact of business structures' activities on the sustainable development of the territory of presence', in: *Economic and legal aspects of the implementation of the strategy of modernization of Russia: the search for a model of effective socio-economic development: Collection of articles of the international scientific-practical conference, Sochi, September 30 – October 04, 2015*. G.B. Klejnera, E.V. Soboleva, V.V. Sorokozherd'eva, Z.M. Hashevoj (Eds). Sochi: YUzhnyj institut menedzhmenta, pp. 87–90. (In Russian).
9. Douppnik, T.S., and Seese, L.P. (2001) 'Geographic area disclosures under SFAS 131: materiality and fineness', *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 10, pp. 117–138. DOI:10.1016/S1061-9518(01)00040-4
10. Efimova, O. (2013) 'Sustainable development reporting: International and Russian experience', *Review of Business and Economics Studies*, 1, pp. 32–43.
11. Ferrero-Ferrero, I., Muñoz-Torres, M.J., Rivera-Lirio, J.M., Escrig-Olmedo, E., and Fernández-Izquierdo, M.Á. (2023) 'SDG reporting: an analysis of corporate sustainability leaders', *Marketing Intelligence & Planning*, 4, pp. 457–472. DOI:10.1108/MIP-07-2022-0332
12. Gadzhiev, N.G., Lazareva, N.V., Konovalenko, S.A., Trofimov, M.N., and Yusufov, N.A. (2024) 'Public non-financial reporting: Reflection of environmental aspects of development and activities of economic entities', *South of Russia: ecology, development*, 19(3), pp. 204–218. (In Russian). DOI:10.18470/1992-1098-2024-3-20
13. Gladun, E.F., Zakharova, O.V., Zherybat'yeva, N.V., and Akhmedova, I.D. (2021) 'Green governance: The concept of environment-oriented regional development', *Public Administration Issues*, 3, pp. 31–52. (In Russian).
14. Grainger-Brown, J., and Malekpour, S. (2019) 'Implementing the sustainable development goals: a review of strategic tools and frameworks available to organisations', *Sustainability*, 11. DOI:10.3390/su11051381
15. Kuklina, T.V. (2022) 'Assessment of the quality of labor safety and labor protection reflection in non-financial reporting of coal companies: on the example of SUEK and Anglo-American PLC', *Ugol*, 3 (1152), pp. 72–75. (In Russian).
16. Lu, C., Lin, C., Lin, T., and Miao, B. (2024) 'Financial statement disaggregation and bank loan pricing', *Journal of Empirical Finance*, 79, 101555. DOI:10.1016/j.jempfin.2024.101555

17. Malekpour, S., Allen, C., Sagar, A., Scholz, I., Persson, A., Miranda, J., Bennich, T., Dube, O., Kanie, N., Madise, N., Shackell, N., Montoya, J., Pan, J., Hathie, I., Bobylev, S., Agard, J., and Al-Ghanim, K. (2023) 'What scientists need to do to accelerate progress on the SDGs', *Nature*, 621. DOI:10.1038/d41586-023-02808-x
18. Mamedov, N.M. (2021) 'Sustainable development concept: global vision and Russian reality', *Ecopoiesis: Eco-Human Theory and Practice*, 1. (In Russian).
19. Mande, V., and Ortman, R. (2002) 'Are recent segment disclosures of Japanese firms useful?: Views of Japanese financial analysts', *The International Journal of Accounting*, 37, pp. 27–46. DOI:10.1016/S0020-7063(02)00143-7
20. Masserov, D.A. (2018) 'Formation of regional policy of sustainable development in Russia', *Bulletin of the Transbaikal State University*, 8, pp. 128–136. (In Russian).
21. Metyus, M.R., and Perer, M.H.B. (1999) *Theory of accounting*. (Translation from English). Eds.: Ya.V. Sokolov, I.A. Smirnova. Moscow: Audit, YUNITI. (In Russian).
22. Mingaleva, Zh. (2023) 'Bibliometric analysis of research trends in water management aimed at increasing the sustainability of the socio-economic development of a region', *Water*, 20, pp. 3688. DOI:10.3390/w15203688. EDN: NJZQTN.
23. Mityakov, S.N. (2023) 'New goals for sustainable development of Russia', *Development and Security*, 1, pp. 21–35. (In Russian).
24. Olejnik, J., Kucheryava, M., Semenashena, N. et al. (2022) 'Sustainable corporate reporting: assessment and practice', *An independent journal of management and manufacturing*, 3, pp. 270–290. (In Russian).
25. Pati, S. (2023) 'Sustainability reporting pathway – Is it a true reflection of organisational safety culture: Insights from oil and gas and process sector of India', *Safety Science*, 159. DOI:10.1016/j.ssci.2022.106006
26. Pechegina, T. (2024) 'In our own way. Development of the Russian sustainability reporting standard and its prospects', *Positive Changes*, 1, pp. 10–25. (In Russian).
27. Sannikova, I.N. (2024) 'ESG-data in non-financial reporting of Russian business', *ECO*, 5, pp. 104–119. (In Russian).
28. Simões-Coelho, M., Figueira, A.R., and Russo, E. (2024) '«How Do Consumer Goods Multinationals Engage with Corporate Sustainability? A Cross-Company Case Study Analysis»', in: Choi, J.J. and Kim, J. (Ed.) *Responsible Firms: CSR, ESG, and Global Sustainability*. International Finance Review, Vol. 23, Emerald Publishing Limited, Leeds, pp. 219–243. DOI:10.1108/S1569-376720240000023013
29. Smeshko, O.G. (2020) 'Sustainable development: regional aspect of the global agenda', *Economics and Management*, 2, pp. 118–127. (In Russian).
30. Soergel, B., Kriegler, E., Weindl, I. et al. (2021) 'A sustainable development pathway for climate action within the UN 2030', *Agenda. Nat. Clim. Chang*, 11, pp. 656–664. DOI:10.1038/s41558-021-01098-3

31. Solimene, S., Coluccia, D., Fontana, S., Gulluscio, C., Bernardo, A., and Carnegie, G.D. (2024) 'Discerning the state of the art in Italy of voluntary disclosure on biodiversity and endemic species', *Meditari Accountancy Research*, 6, pp. 2348–2395. DOI:10.1108/MEDAR-04-2024-2450
32. Suhov, F.I. (2023) 'Assessment of sustainable development aspects in the activities of transport companies', *World of Transport*, 1, pp. 49–54. (In Russian).
33. Trapeznikova, I.S. (2020) 'Social responsibility of coal industry enterprises: Analysis and interpretation of stakeholders' interests', *Region: Economics and Sociology*, 1, pp. 233–260. (In Russian).
34. Tretyakova, E.A. (2022) 'Disclosure of ESG factors in non-financial reporting of Russian oil and gas companies', *ECO*, 9, pp. 130–148. (In Russian).
35. Tuncer, B.A. (2024) 'Systematic literature review and conceptual framework on green entrepreneurial orientation', *Administrative Sciences*, 6, pp. 109. DOI:10.3390/admsci14060109
36. Turzo, T., Marzi, G., Favino, C., and Terzani, S. (2022) 'Non-financial reporting research and practice: Lessons from the last decade', *Journal of Cleaner Production*, 345, pp. 131–154. DOI:10.1016/j.jclepro.2022.131154

Статья поступила в редакцию 29.01.2025;
одобрена после рецензирования 10.02.2025;
принята к публикации 11.03.2025.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

Предоставляемый авторами материал должен быть оригинальным, не публиковавшимся ранее в других печатных изданиях.

Статья должна быть написана языком, понятным не только специалистам в данной области, но и широкому кругу читателей. Это требует отдельного обоснования используемых научных терминов.

Объем текста не должен превышать один авторский лист (40 тыс. знаков).

Рукопись статьи должна быть снабжена информацией об авторах, включающей фамилию, имя и отчество, год рождения, место работы/учебы, ученую степень и звание, адрес и телефон, адрес электронной почты.

Кроме того, к статье нужно приложить: подробную аннотацию (в которой должна быть раскрыта тема, показана степень разработанности проблемы, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также изложены основные полученные результаты) на русском и английском языках; список ключевых слов, словосочетаний на русском и английском языках. Рукописи принимаются в электронном виде в формате не ниже Word 6.0.

Графики и схемы должны быть в редактируемом формате, рисунки с разрешением 300 dpi. Использование цветных рисунков и графиков не рекомендуется.

Подробнее о требованиях журнала к оформлению статей можно узнать на нашем сайте <http://vgmu.hse.ru> в разделе «О нас» – «Отправка материалов» – «Руководство для авторов».

Уважаемые читатели!

*Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»*

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка»

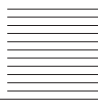
Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 25.03.2025. Формат 60x88¹/₈
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 200 экз.

НИУ ВШЭ
101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано в ООО «Фотоэксперт»,
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42





Для заметок
