

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

# В О П Р О С Ы ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 3

2025



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

---

# ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 3

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)

АФАНАСЬЕВ 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](mailto: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](mailto: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/EASP 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-Skolovo 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

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY  
HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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](mailto:vgmu@hse.ru); *Web:* <http://vgmu.hse.ru>

---

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТОВ

ОБЩЕСТВЕННОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ

И СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Круглый стол. НИУ ВШЭ, 16 апреля 2025 г.* ..... 7

Борщевский Г. А.

КЛАССНЫЙ ЧИН: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ? ..... 35

Южаков В. Н., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В.

ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ ВЛИЯНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ

ОРГАНОВ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ЗАЩИЩЕННОСТИ

ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЕЙ..... 62

Галкина А. Д., Плюснин Ю. М.

БЛАГОУСТРОЙСТВО ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

И МЕТОДЫ ЕГО ОЦЕНКИ..... 95

Кашин Д. В., Заворохина А. П., Тиллашайхов Д. Р. угли,

Подгоренко Ю. П., Петрова П. А., Вилкова М. Н.

ЧТО СПОСОБСТВУЕТ УЧАСТИЮ ПОСТАВЩИКОВ

В ГОСЗАКУПКАХ ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ В РОССИИ?

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ..... 121

Ефремов А. А., Носова В. А.

МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКСПОРТА

ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РОССИИ:

СОСТОЯНИЕ И ПОТРЕБНОСТИ ИХ ПРАВОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ..... 151

---

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Грибкова Д. Е.

СЕТЕВОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

НА ОСНОВЕ ФОРСАЙТА: ОПЫТ ЯПОНИИ..... 183

---

## THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

INTERACTION BETWEEN PUBLIC SELF-ORGANIZATION INSTITUTIONS AND THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM <i>Round table. HSE University, April 16, 2025</i> .....	7
Borshchevskiy G. A. CLASS RANK: PAST, PRESENT. FUTURE? .....	35
Yuzhakov V. N., Pokida A. N., Zybunovskaya N. V. CITIZENS' ASSESSMENT OF THE IMPACT OF SUPERVISORY AUTHORITIES ON ENSURING AND PROTECTING VALUES SECURED BY LAW .....	62
Galkina A. D., Plusnin Ju. M. URBAN ENVIRONMENT IMPROVEMENT: ASSESSMENT METHODS .....	95
Kashin D. V., Zavorokhina A. P., Tillashaykhov D. R. Ugli., Podgorenko Yu. P., Petrova P. A., Vilkova M. N. WHAT DRIVES SUPPLIER PARTICIPATION IN PUBLIC PROCUREMENT OF INNOVATIONS IN RUSSIA? EVIDENCE FROM EMPIRICAL STUDY .....	121
Efremov A. A., Nosova V. A. INCENTIVE MEASURES FOR THE DEVELOPMENT OF INFORMATION TECHNOLOGY EXPORTS IN RUSSIA: THE STATE AND NEEDS OF THEIR LEGAL SUPPORT .....	151

---

## FOREIGN EXPERIENCE

Gribkova D. E. NETWORK GOVERNANCE OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT BASED ON S&T FORESIGHT: JAPAN'S EXPERIENCE .....	183
---	-----

КРУГЛЫЙ СТОЛ

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВЕННОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ И СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

Круглый стол, организованный Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), был проведен 16 апреля 2025 г. в рамках XXV Ясинской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества».

В работе круглого стола приняли участие:

**Барабашев Алексей Георгиевич** – доктор философских наук, ординарный профессор, ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ;

**Дискин Иосиф Евгеньевич** – ведущий эксперт Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, доктор экономических наук, профессор;

**Иваницкая Елена Алексеевна** – заместитель директора Департамента развития социальной сферы и сектора некоммерческих организаций Минэкономразвития России;

**Мерсиянова Ирина Владимировна** – директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, кандидат социологических наук;

**Метелев Артем Павлович** – председатель Комитета Государственной Думы по молодежной политике, председатель Совета Ассоциации Добро.рф;

**Поликанов Дмитрий Валерьевич** – заместитель руководителя Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество);

**Сергеева Вероника Александровна** – заместитель директора Департамента бюджетной методологии Министерства финансов Российской Федерации;

**Слабжанин Николай Юрьевич** – Межрегиональная общественная благотворительная организация Российский комитет «Детские деревни-SOS», исполнительный директор;

**Тополева-Солдунова Елена Андреевна** – член Общественной палаты Российской Федерации, председатель Комиссии по развитию некоммерческого сектора и поддержке социально ориентированных НКО ОП РФ, директор Агентства социальной информации, генеральный директор Благотворительного фонда «Доброта Севера»;

**Туманова Анастасия Сергеевна** – ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, доктор исторических и юридических наук, профессор;

**Шугрина Екатерина Сергеевна** – профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук;

**Якимец Владимир Николаевич** – доктор социологических наук, главный научный сотрудник ИППИ РАН, профессор кафедры госуправления и публичной политики ИОН РАНХиГС.

<sup>1</sup> Публикацию материалов круглого стола подготовила И. В. Мерсиянова.



**И. В. Мерсиянова:** уважаемые коллеги! Тема взаимного влияния общественной самоорганизации и государства является одной из центральных в исследованиях некоммерческого сектора. В этих исследованиях прослеживаются две принципиально разные фокусировки. Одни из них сосредоточены на противостоянии государства и общественности, другие – на их конструктивном взаимодействии. Нас интересует второй аспект, который представляет интерес для широкого круга специалистов в области экономики, социологии, менеджмента, политологии, государственного управления, истории, для исследователей, анализирующих практики некоммерческих организаций (далее – НКО), благотворительности, волонтерства, решения социальных проблем и др. Этим интересом мы руководствовались, определяя столь представительный и разнообразный состав участников нашего круглого стола. Полагаю, обсуждая тематику взаимодействия общественности и государства, мы дойдем и до уровня местного самоуправления, на котором эти практики весьма разнообразны.

2025 год для нас с вами юбилейный. Это не только год 25-летия апрельской конференции, в рамках которой проходит наш круглый стол, но и год 20-летия мониторинга состояния гражданского общества, который ведется в Высшей школе экономики возглавляемым мной Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора. Эмпирические данные, полученные в ходе мониторинга, и результаты научных исследований, проводимых нами в рамках программы фундаментальных исследований, станут основой дискуссии на этом круглом столе. Данные нашего мониторинга вплоть до 2023 г. изложены в изданной в прошлом году книге «Самоорганизация граждан, благотворительность и третий сектор: теории, истории и современные тенденции»<sup>2</sup>.

**Е. А. Тополева-Солдунова:** я хочу поприветствовать всех участников! Очень приятно встретиться вновь в Высшей школе экономики на нашей традиционной конференции. Помимо того что конференция юбилейная, в текущем году отмечается еще несколько значимых юбилеев: 20-летие Общественной палаты Российской Федерации, 15-летие создания института социально ориентированных некоммерческих организаций, 30 лет Агентству социальной информации. За это время существенно изменилась система взаимодействия гражданского общества с государственными структурами. Если 15 лет назад основным институтом развития было только Министерство экономического развития Российской Федерации, то сегодня эту сферу координируют Общественная палата Российской Федерации, Агентство стратегических инициатив, Ассоциация волонтерских центров, некоммерческих организаций и институтов общественного развития «Добро.рф», Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и многие другие институты развития.

За прошедшие годы некоммерческий сектор значительно вырос и укрепил свои позиции. Если 20–30 лет назад приходилось убеждать правительство в значимости институтов гражданского общества для развития экономики и социальной сферы, то сейчас их роль признана на всех уровнях власти.

<sup>2</sup> Самоорганизация граждан, благотворительность и третий сектор: теории, история и современные тенденции [Текст] / В. Б. Беневоленский, И. Е. Дискин, Н. В. Иванова, И. В. Мерсиянова, А. С. Туманова, М. А. Шабанова, Л. И. Якобсон; под ред. Л. И. Якобсона; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2024. – 376 с

Важно отметить эволюцию отношения государства к гражданскому обществу. Как признал Евгений Григорьевич Ясин, ранее не было уделено должного внимания развитию гражданского общества, поскольку основное внимание уделялось перестройке экономики. Сегодня необходимость взаимодействия с институтами гражданского общества не требует доказательств.

Однако актуальными остаются вопросы о конкретных механизмах взаимодействия, достигнутых результатах и направлениях дальнейшего сотрудничества между институтами общественной самоорганизации и системой государственного управления.

**И. В. Мерсиянова:** предлагаю обратиться к данным нашего мониторинга состояния гражданского общества, что даст возможность увидеть, как в восприятии руководителей НКО отражается политика государства по отношению к сектору. Рассмотрим ряд данных всероссийских обследований некоммерческих организаций с 2008 г. (выборка ежегодно составляет порядка 1000 НКО и репрезентативна по организационно-правовой форме и году регистрации организации). Первый вопрос, к которому мы обратимся, – о том, какую позицию, по мнению руководителей НКО, занимает сейчас большинство НКО и гражданских инициатив по отношению к властям. По состоянию на 2023 г. большинство респондентов (46%) полагают, что НКО совместно с властью вырабатывают и реализуют общественно важные программы, 22% считают, что НКО оказывают помощь власти в ее планах и начинаниях. Еще 22% полагают, что они занимаются своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями, и примерно такая же доля респондентов (21%) считает, что НКО используют власти для решения своих задач. Кроме того, 17% ответили, что НКО защищают интересы граждан перед органами власти.

Данные в динамике показывают значительную трансформацию отношения руководителей НКО к этим вопросам. Доля респондентов, выбравших вариант «Совместно с властью вырабатывают и реализуют общественно важные программы», составляла в 2008 г. всего 26%. Прделан огромный путь: на 20 п.п. больше руководителей НКО сейчас говорят о том, что НКО совместно с властью осуществляют общественно важные программы. Вариант ответа «Занимаются своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с органами власти» выбрали 40% опрошенных в 2008 г., после чего эта доля пошла на спад и долгое время колебалась в пределах 26–34%. В настоящий момент уже не 40%, а всего 22% руководителей НКО полагают, что НКО занимаются своим делом и стараются не вступать в контакты с органами власти. И, наконец, неоднозначный вариант ответа: «Используют власть для решения своих задач». Слово «используют» сбивает с толку: хорошо это или плохо? Тем не менее с 14% до 21% увеличилась доля тех руководителей НКО, которые считают, что используют власти для решения своих задач.

Но существующий потенциал для развития еще выше. Сейчас 46% опрошенных полагают, что НКО совместно с властью вырабатывают и реализовывают общественно важные программы, но считают, что НКО должны занимать такую позицию, 79% руководителей НКО – почти вдвое больше. Треть опрошенных (33%) полагают, что НКО должны оказывать помощь власти в ее планах и начинаниях, тогда как 22% видят, что они реально сейчас этим занимаются.

Таким образом, есть определенный резерв для роста. Что касается варианта ответа «Занимаются своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с органами власти», то его выбрали всего 4% руководителей НКО. Все вышеперечисленное свидетельствует о наличии исключительно конструктивного потенциала, о настрое руководителей НКО на совместную деятельность организаций некоммерческого сектора с органами власти.

Рассмотрим распределение ответов респондентов по другому вопросу: как, по их мнению, сейчас государство в целом относится к общественным, некоммерческим организациям и инициативам? В 2008 г. лишь 19% считали, что государство налаживает сотрудничество с НКО как с равноправными партнерами, тогда как сейчас – 37%. Произошел рост почти на 20 п.п. Считают, что государство поощряет их развитие, 46% руководителей НКО, тогда как в 2008 г. лишь 15% полагали, что государство помогает развитию НКО: это был год, когда существовали уже первые (непонятно как распределявшиеся) президентские гранты, но не было принято еще ни одного государственного документа – Концепция содействия развитию благотворительной деятельности появилась только в 2009 г.<sup>3</sup> Доля же тех, кто считает, что государство относится к некоммерческим организациям равнодушно, игнорирует их, напротив, снизилась за прошедшие годы с 20% до 11%. Вот такая интересная динамика.

Я предлагаю продолжить разговор ученых и практиков. И первым я попрошу выступить Дискина Иосифа Евгеньевича, который плодотворно работает в направлении концептуализации происходящего между государством и институтами общественной самоорганизации в России.

**И. Е. Дискин:** уважаемые коллеги! Новый этап истории России предполагает определенную корректировку научных представлений о развитии государства и гражданского общества. Представляется, что рассматриваемая корректировка включает отказ от априорной ориентации на уже нерелевантные теоретические конструкции и требует тщательной теоретико-методологической рефлексии как принимаемых, так и отодвигаемых конструктов. В противном случае велики риски подмены одной нерелевантной идеологемы на другую, быть может, на еще более неадекватную. Соответственно, необходима теоретическая концепция, релевантная стоящим задачам развития и отвечающая требованиям научности.

Важным требованием является включение в рассматриваемые теоретические конструкции факторов, отражающих специфические особенности отечественного национально-цивилизационного развития.

При анализе теоретических подходов возможно опереться на социоантропологические гипотезы, лежащие в их основе. Исходные социоантропологические представления задают последующую теоретическую проекцию, характеризующую весь комплекс макросоциальных отношений, включая и отношения личности, с одной стороны, и государства, с другой.

При таком понимании вполне объяснима этатистская концепция Т. Гоббса, исходившая из роли гражданского общества как условия перехода от природно-

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 N 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности добровольчества в Российской Федерации». URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-30072009-n-1054-r/?ysclid=mf4ij1qfxs695580481> (дата обращения: 01.09.2025).

го (естественного) состояния всеобщей вражды к обществу, граждане которого дисциплинированы государством.

Аналогично можно объяснить альтернативную, антиэтатистскую концепцию Ж. Ж. Руссо с гипотезой о нравственно чистом, еще не испорченном природном дикаре.

При этом следует обратить внимание на то, что на генезис концепций взаимодействия государства и гражданского общества малое влияние оказала еще одна социоантропологическая концепция, связанная с нравственно-этическими факторами обуздания «природной дикости», нелегитимного насилия. Здесь, безусловно, сказался «дух времени» эпохи Просвещения, пронизанный антиклерикальными веяниями, стремлением базировать политическую систему на рациональных легальных основаниях.

В рамках такой гипотезы следует рассматривать книгу Алексиса де Токвиля «Демократия в Америке». В ней видно понимание социального контекста – «страны ассоциаций» – для функционирования гражданского общества и его влияния на систему социально-политических институтов. В этом же контексте можно рассматривать работы М. Вебера.

Было бы несправедливо пройти мимо духовного подвига авторов сборника «Вехи». Их усилия были направлены на довлеющую над сознанием интеллигенции ориентацию лишь на перемены «внешних» сторон общественной и государственной жизни. При этом важно понять причины отторжения тогдашних «властителей дум» от задач упрочения нравственно-этического фундамента государственного и общественного устройства. Оно влекло за собой вопрос о конструктивном взаимодействии с Церковью. Но для атеистически настроенной «прогрессивной» части российского общества это означало пересечь «красную черту». Современное российское общество вполне преодолело такие установки.

Предшествующий обзор теоретико-методологических подходов создает основу для выбора искомой теоретической конструкции. Важный критерий выбора – учет наших базовых культурно-цивилизационных особенностей. Прежде всего следует выделить традиционный для нашей культуры высокий статус нравственно-этических критериев при оценке всех сторон социальной реальности.

Проекцией высокого статуса нравственно-этических критериев в отечественном массовом сознании выступает и соответствующее отношение к государственным установлениям. Так, например, следует учитывать различия в источниках легитимности между Западом, где преобладают легальные основания, с одной стороны, и Россией, где важнее нравственное измерение, – с другой. Утрата отечественными элитами морального права на власть дважды в XX в. приводила к краху великой страны.

Соответственно, исходной позицией в наших построениях является обращение к социоантропологической гипотезе, связанной с облагораживающим влиянием общественной морали. Это вовсе не означает игнорирования правовых норм. Напротив, исследования показывают, что правовые нормы выступают значимой рамкой при принятии нашими гражданами решений в трудной, нестандартной ситуации. Эта позиция также вполне соответствует переменам в массовом сознании, в котором явно возросло влияние нравственно-этических оценок.

Предлагаемый подход связан с фокусировкой на нравственно-этическом измерении – на роли гражданского общества в формировании нравственной компоненты общественного сознания и соответствующих требованиях к государственному функционированию.

Нравственный авторитет гражданского общества является значимым фактором, обуславливающим складывание базовых предпосылок для формирования массовых норм, ценностей и представлений, на основе которых осуществляется функционирование всей системы социальных институтов.

Возможно охарактеризовать и симметричную роль государства, основанную на заинтересованности государства в эффективности всей системы социальных институтов. Необходимым условием респонсивности государственных институтов является осознание значимости нравственно-этических оценок их функционирования, а также понимание соответствующей роли гражданского общества.

Такой подход позволяет также охарактеризовать консолидирующую функцию – формирование обобщенных представлений активных и ответственных групп общества в отношении приоритетов экономического и социального развития. Широкая общественная консолидация, сложившаяся в рамках «донбасского консенсуса», является важной предпосылкой для социально-политической стабильности, успешной реализации системы национальных приоритетов.

Анализ природы общественной консолидации показывает, что в ее основе преобладающую, но не исключительную роль играют нравственные основания. При таком понимании упрочение нравственно-этического фундамента общества – необходимое условие воспроизводства консолидации.

Значение консолидации обусловлено также тем, что она создает прочную основу для взаимодействия общества и государства, опираясь на приоритет общих целей и ценностей.

**И. В. Мерсиянова:** спасибо, Иосиф Евгеньевич! Картина будет неполной, если, рассматривая взаимодействие институтов общественной самоорганизации и государства в России, мы не обратимся к истории данного взаимодействия. Без этого сложно будет понять его природу. Поэтому я предоставляю слово Тумановой Анастасии Сергеевне, которая занимается историей добровольных объединений граждан в нашей стране.

**А. С. Туманова:** уважаемые коллеги, приветствую вас. В России так исторически сложилось, что первые общественные ассоциации возникли при активном участии государственной власти. Истоки этого явления восходят к реформам Екатерины II, связанным с законодательным оформлением прав и привилегий дворянского и городского сословий и обеспечением их участия в местном управлении. Обеспечивая доступ элитарных групп российского общества в те сферы социальной жизни, где позиции государства были слабы (наука, организация досуга и социальной помощи), Екатерина II инициировала создание первых институций, таких как Вольное экономическое общество, а также Английские клубы в Москве и Санкт-Петербурге.

Взаимоотношения общественных организаций и публичной власти в до-революционный период развивались в рамках модели взаимного дополнения. Формировавшийся некоммерческий сектор заполнял те ниши на рынке соци-



альных услуг, которые государство «не обслуживало» либо «обслуживало» достаточно слабо. Так, в дореволюционной России не существовало государственной системы социального обеспечения, в силу чего социальным обеспечением занимались организации взаимопомощи, оказывавшие материальную и «интеллектуальную» помощь (создание библиотек, устройство спектаклей и концертов) представителям различных профессиональных групп. По мере того как та или иная сфера общественной жизни наполнялась добровольными ассоциациями, государство было вынуждено отстраниться от целой серии функций, которые прежде выполняло, а обществу надлежало ассоциироваться.

Первый этап институционализации российской общественности пришелся на период с 60-х гг. XVIII в. до первой половины XIX в. и характеризовался становлением общественных организаций, осуществляющих литературно-художественную, научную, благотворительную, досуговую деятельность и др. Одним из крупнейших ученых обществ, основанных в ту пору, явилось Русское географическое общество (РГО) (1845 г.), посвятившее себя изучению земель, народов и ресурсов Российской империи. Общество организовало серию ярких географических экспедиций (в их числе экспедиции П. П. Семенова-Тян-Шанского, Н. А. Северцова, Н. М. Пржевальского), осуществляло статистические работы, а в годы «великих реформ» стало центром формирования либеральной бюрократии, использовавшей полученные научные знания для подготовки системных преобразований российской государственности, общественного строя и правовой системы.

Второй этап институционализации российской общественности (1861–1917 гг.) характеризовался ее профессионализацией, расширением сферы ее деятельности, интенсивным вовлечением различных социальных групп в общественную самодеятельность.

В 1890-е гг. наблюдалась активизация общественной самодеятельности. Десятикратно увеличилось число организаций, содействующих распространению народного образования: в начале 1890-х гг. их было около двадцати, в 1898 г. – 193. В три раза возросла численность медицинских обществ (в начале 80-х гг. – 40, а в 1896 г. – 120), которые объединяли уже более половины представителей врачебного сословия.

На начало XX столетия в России пришелся рубежный этап в развитии гражданского общества, когда сложилась развитая инфраструктура добровольных ассоциаций, была подведена законодательная база под их образование и законную деятельность, а значимость общественной инициативы и самоорганизации была признана как общественными деятелями, так и представителями государственного аппарата. К тому времени в стране существовала уже широкая сеть организаций, действовавших в области социальной защиты, городского и сельского хозяйства, образования и здравоохранения, развития литературы и искусств, науки и просветительства, организации досуга и др. Наряду с общероссийскими широкое распространение получили региональные организации, сфера деятельности которых ограничивалась рамками отдельных губерний, городов (как губернских, так и уездных) или даже городских районов. Наблюдалось качественное развитие организаций: появлялись новые их виды – общества физического воспитания и развития, педагогические общества и др. Сообщество общественников становилось более открытым. В орбиту общественной деятель-

ности интенсивно вовлекалась провинция (у Русского технического общества к 1905 г. насчитывалось 38, у Русского музыкального общества – 20 отделений). Большой общественный резонанс вызывали съезды добровольных организаций (врачей, естествоиспытателей, антропологов и др.), собиравшие на свои заседания широкий круг заинтересованных лиц.

С приходом к власти Временного правительства в России на законодательном уровне был создан режим наибольшего благоприятствования для самоорганизации общества. Целый ряд организаций (Общество русских врачей в память Н. И. Пирогова, Вольное экономическое общество) выступили с резолюциями о поддержке Временного правительства, а само правительство стремилось создать условия для максимального использования ресурсов общественных ассоциаций в государственном строительстве.

Третий этап институционализации российского третьего сектора был связан с установлением советской власти. 1920-е гг. характеризовались бурным ростом сети общественных организаций. Наряду с многочисленными «старыми» обществами возникали новые – так называемые массовые общества и союзы. Многие из них создавались в таких областях, где государственных органов не было: спорт, радиодело, гражданская авиация и т.п.

Общественные организации 1920-х – начала 1930-х гг. привлекали внимание государства и общества к наиболее острым и значимым проблемам социального плана, таким как грамотность и образование, трезвость и здоровый быт, состояние окружающей среды и права граждан и т.п. Они предлагали пути решения этих проблем и изыскивали для этого средства. К числу массовых обществ нового типа, активно развивавшихся в 1920-е гг., следует отнести Осоавиахим, Общество политкаторжан, Общество «Долой неграмотность», Общество друзей советского кино и др. Массовые общества охватывали десятки миллионов граждан, а «старые», действующие еще в дореволюционной России ассоциации закрывались.

С началом «оттепели» 1960-х гг., когда был провозглашен интерес к «общественным началам», произошел подъем общественной активности в сфере науки, культуры и образования. Заметно возросло количество общественных организаций, повысилось их влияние в различных областях общественно-политической жизни. За период 1960-х – 1980-х гг. возникло несколько десятков новых союзов, в том числе союзы друзей кино, дизайнеров, ветеранов, криптозоологов, фонды: детский, мира, культуры и т.п.

С середины 1980-х гг. процесс возникновения общественных организаций происходил бурно. Если раньше в стране не было ни одного экологического клуба, то к концу 1980-х гг. их число достигало нескольких десятков, появлялись сотни подростковых и семейных клубов. О современном этапе расскажут коллеги, которые этим заняты и больше в этот материал погружены. Я благодарю за внимание.

**Е. А. Тополева-Солдунова:** примечательно, что развитие отношений институтов гражданского общества в России с органами власти происходит будто по спирали.

В 1990-е гг., когда я начинала свою деятельность, новые институты гражданского общества активно возникали на волне перестройки. Тогда общественные организации сами инициировали диалог с властью, но их не слышали.

Затем ситуация изменилась в сторону более активного вовлечения: появились различные общественные советы, хотя общественные организации не интегрировались напрямую в структуры государственной власти. Этот период напоминал времена Временного правительства.

После периода игнорирования последовал этап сближения, который затем перерос в тесное взаимодействие и сотрудничество между гражданским обществом и властью.

**И. В. Мерсиянова:** теперь после погружения в историю стремительно перенесемся в будущее. И я передаю слово Поликанову Дмитрию Валерьевичу, который обозначит нам будущие тренды, выявленные им в ходе нашей научной работы.

**Д. В. Поликанов:** в прошлом году стажеры Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора подготовили огромное количество страновых отчетов о том, как в международной практике идут изменения, как идет эволюция гражданского общества, некоммерческого сектора. Я попытался на основе этих данных проявить некоторое визионерство и представить, какие тренды в ближайшее время нас ждут. Для краткости я их свел к десяти. Понятно, что прогнозировать будущее – неблагоприятное дело, и скорее всего с чем-то вы будете не согласны. Но задача состояла в том, чтобы предложить задуматься о перспективах, потому что мир меняется очень быстро: иногда не успеваешь оглянуться, а уже совершенно иная реальность за окном.

Первое. Все большие сомнения вызывает концепция Целей устойчивого развития и ESG. Очевидно, что из-за пандемии 2020 г. и турбулентности, вызванной вмешательством различных держав в конфликт на Украине, мировое сообщество значительно отстает от реализации целей, поставленных до 2030 г.

В ближайшие годы начнется активная дискуссия о замене Целей устойчивого развития, принятых ООН в 2015 г., новыми ориентирами, которые определят мейнстрим для бизнеса и государств на период после 2030 г. Не исключено, что так или иначе для формирования альтернативной Западу позиции будет использован потенциал расширяющегося БРИКС как коммуникационной площадки, призванной обеспечивать координацию подходов.

Однако в любом случае можно ожидать и смены акцентов в направлениях работы в сфере устойчивого развития, и появления новых приоритетов в деятельности компаний, что неизбежно отразится на работе благотворительного сектора. Тема расчета социального эффекта в связи с этим станет еще более актуальной.

Второе. Основной акцент в ближайшие годы будет сделан на преодолении глобального неравенства – именно оно становится потенциальной точкой напряжения между мировыми элитами и странами Юга. Сможет ли третий сектор сыграть свою роль посредника между богатеющей элитой и беднеющим населением?

Альтернативной версией мог бы стать интерес крупнейшего бизнеса к выстраиванию своей работы через некоммерческий сектор, особенно в условиях усиления государственного прессинга. Большие корпорации очень остро в последние годы почувствовали лимиты своей наднациональной власти при наличии огромных реальных возможностей. Это может подтолкнуть их к движению



в сторону ослабления государственных структур, в том числе через демонстрацию эффективности работы негосударственных институтов.

Третье. Учитывая развитие передовых технологий, многие современные формы помощи от лица благотворительного сектора перестанут быть востребованными. Благотворительные организации будут являться источником эмпатии в мире роботов, что позволит им сохранить смысл своего существования. Однако потребуются и перестройка внутренних бизнес-процессов: использование тех же технологий искусственного интеллекта для максимального избавления сотрудников от рутинной административной работы.

Четвертое. Можно предположить смещение фокуса в деятельности благотворительных организаций на новые «меньшинства». Очевидно, что развитие медицинских технологий ликвидирует «ограниченные возможности здоровья» для многих людей с инвалидностью, изменит список неизлечимых заболеваний. В результате категории социальной уязвимости также претерпят серьезную эволюцию.

Есть ощущение, что при определенном развитии событий в десятилетней перспективе экологические проблемы могут затмить собой большинство остальных. Забота о природе станет во многом более приоритетной и хорошо оплачиваемой (в том числе за счет пожертвований), чем забота о людях.

Пятое. Необходимо учитывать демографический фактор, который приведет в ближайшие десятилетия к изменению списка мировых лидеров. Это значит, что их голоса (и их представление о развитии некоммерческого сектора в том числе) будут преобладать, выводя в популярность те формы и институты, которые распространены в этих странах. Уже сегодня почти половина наиболее обеспеченных фондов, оказывающих влияние на мировую благотворительность, относятся к западному миру. Демонстрирующим значительный потенциал для развития благотворительности сегодня можно считать Азиатско-Тихоокеанский регион.

Шестое. Предположительно все это может привести к дальнейшему росту добровольчества в мире как альтернативы финансовой помощи. Низкий экономический рост и высокая инфляция – повод к тому, чтобы уменьшить размер чека для пожертвований.

К тому же в условиях роботизации экономики значительное количество рабочего времени будут высвобождено. Во избежание социальных катаклизмов эту энергию необходимо будет канализировать, и для многих государств выходом станет поощрение волонтерских движений, которые дают возможность для самореализации и купируют стремление к политической активности, поскольку связи внутри добровольческого сообщества гораздо более облегченные.

Седьмое. Изменение географических акцентов наравне с другими факторами приведет к еще большему замыканию помощи на «своих». Это может повлечь за собой как возрастание роли местных организаций, так и усиление механизмов солидарности внутри различных сообществ. В любом случае есть ощущение, что помощь будет сфокусирована на конкретных людях, находящихся в периметре внимания благотворителя или жертвователя. В итоге большей популярностью вновь станет пользоваться адресная помощь. Этому будет способствовать и развитие кибертехнологий – от блокчейна до криптовалют, кото-

рые заметно облегчат пути «избавления» от денег и одновременно будут гарантировать, что помощь дошла исключительно по назначению.

Восьмое. Мир будущего – это определенно мир сообществ, обладающих своими правилами и механизмами самоидентификации. Многие из них будут иметь транснациональный характер и не всегда будут подконтрольны государству. Именно сообщества со своей кажущейся внешней меньшей формализацией и при этом четкими системами опознавания «свой-чужой» станут ключевым элементом самоорганизации и взаимопомощи, вытесняя в том числе и привычные форматы НКО.

Девятое. Будет наблюдаться дальнейшее размытие благотворительности и НКО. Передовые технологии, стремительное развитие средств коммуникации, взаимопроникновение секторов, формирование транснациональных сообществ, активная позиция в плане адвокации обуславливают необходимость более точного определения самого понятия «некоммерческая организация» и границ благотворительной деятельности. Это подразумевает и совершенствование государственного регулирования, в том числе в вопросах ограничения (или, напротив, стимулирования) иностранного влияния.

Возникновение новых форм осмысления реальности приведет к новому пониманию «некоммерческого» и «социального», где опора лишь на один критерий отсутствия распределения прибыли между участниками станет недостаточной.

Десятое. Какие-то государства могут пытаться ужесточить контроль за всеми этими процессами в третьем секторе, дабы не допустить размытия собственной роли. Вероятно, часть из них придут к политике «пусть расцветают все цветы», максимально снижая барьеры на входе, но одновременно усиливая надзор за деятельностью и за финансовыми потоками. Тем более что с уходом мира от наличных расчетов и введением цифровых валют это будет сделать гораздо проще. Другие же попробуют усилить привязанность к себе НКО через увеличение их зависимости от бюджетного финансирования. Оно же будет определять и приоритеты. Сейчас их список понятен – вопросы развития, социальной инклюзии, гендерного равенства и климата. Однако очевидно, что в ближайшие десятилетия этот список претерпит изменения.

**И. В. Мерсиянова:** спасибо, очень интересно, что из этого сбудется и какие факторы будут влиять на формирование того сценария, по которому пойдет развитие самого сектора НКО и взаимодействия государства с институтами гражданского общества. А сейчас передаем слово Барабашеву Алексею Георгиевичу.

**А. Г. Барабашев:** уважаемые коллеги, благодарю за предоставленную возможность выступить. Я хотел бы продолжить обсуждение темы о взаимодействии государственных институтов и гражданского общества. И. В. Мерсиянова привела в своем выступлении данные, показывающие, что в настоящее время институты гражданского общества в России предрасположены работать совместно с государством. Государство также демонстрирует свою заинтересованность во взаимодействии с гражданским обществом. Но в таком случае встает вопрос, как лучше выстроить взаимодействие государства и институтов гражданского общества, как лучше его организовать. И это ключевой вопрос.

Государственные органы работают по определенным регламентированным правилам, схемам. Административная деятельность осуществляется в виде про-

цедур, которые либо формально утверждены, либо опираются на исторически сложившиеся установки, что и как можно делать. В разных министерствах, ведомствах эти установки могут различаться, поскольку каждый государственный орган имеет свои традиции и правила, например, правила внутреннего согласования варьируются от органа к органу. Для того чтобы поменять что-то в административной деятельности, приходится совершать усилия, вместо одних административных процедур вводить другие. Ошибки, нестыковки при смене административных процедур дорого обходятся государству и обществу.

Институты гражданского общества представляют собой формы общественной самоорганизации, их деятельность также протекает в соответствии с определенными правилами, но эти правила существенно отличаются от правил административной деятельности. В первую очередь отличие заключается в том, что общественная самоорганизация всегда преследует совместные цели участников этой самоорганизации. Деятельность институтов гражданского общества – целевая деятельность.

Любая некоммерческая организация имеет определенные цели деятельности, а следовательно, и представления о том, что хорошо, что плохо, что следует предпринять, чтобы достичь целей. Все социально ориентированные НКО обладают целями благоустройства и настроены изменять административную деятельность, чтобы она соответствовала этим целям. Они предлагают свою помощь государству, готовы сотрудничать при условии изменения административной деятельности в нужном, с их точки зрения, направлении. Но государство не всякие разумные целевые изменения может осуществить, не все благие устремления административно достижимы.

Проблема заключается в том, чтобы определить, как возможно соединять административные процедуры и целевые благие общественные потребности и установки. Надо сформировать организационные механизмы, которые будут обеспечивать такое сочетание. Как такие механизмы могут выглядеть? Ясно, что многое зависит от специфики государства. Российская Федерация – сильное социальное государство. Это означает, что для современной России речь не идет о политической конфронтации гражданского общества и государства и даже не о преодолении нравственно-этического разрыва. Важно совместить то, что я называю фокусировками, организационно совместить два различных типа процедур: административные и целевые процедуры.

Основания для плодотворного взаимодействия возникают при совпадении негативных оценок административной процедуры с точки зрения государства и с точки зрения гражданского общества при едином понимании, что процедура работает неудовлетворительно. Например, государственная услуга плохо устроена (позиция государства) и плохо предоставляется (позиция граждан). Либо другой пример: рейтинг региона по определенному направлению плохой, и руководство региона понимает, что рейтинг надо улучшать, что-то менять, и в то же время население согласно с тем, что данное направление в регионе «в провале». Таким образом, исходная «точка» взаимодействия – консенсус государства и гражданского общества относительно неудовлетворительной формы и содержания административной деятельности, согласие в том, что надо менять соответствующие административные процедуры.

Чтобы взаимодействие состоялось, требуется наличие нескольких условий, как со стороны государственного органа, так и со стороны заинтересованных институтов гражданского общества. Со стороны государственного органа должны сложиться объективные условия ущербности административной процедуры (чрезмерная затратность, сложность исполнения, громоздкость согласований, плохое сочетание административной процедуры с другими процедурами). Должна быть готовность к изменениям. Должна сформироваться команда единомышленников – и это относится к любому государственному и муниципальному органу, заинтересованному в переустройстве административной процедуры, – проявляющая энтузиазм, сплоченность и поддержку своего руководства, демонстрирующая понимание неизбежности перемен. Наконец, стремление к изменению административной процедуры должно проецироваться государственным органом вовне, быть представленным в публичной активности органа. Если этого нет, то изменение административной процедуры не начнется или будет неудачным.

Со стороны гражданского общества условия участия коренятся в целях и в желании помогать, способствовать изменению административных процедур. Если лидеры институтов гражданского общества настроены на взаимодействие в трансформации административной процедуры, то должно возникнуть рабочее сотрудничество с командой государственного органа. Иными словами, должно сложиться экспертное сообщество, готовое поддержать реформу. Экспертное сообщество предлагает аналитику и основанные на данных соображения, что можно сделать. Хочу подчеркнуть, что у экспертного сообщества как представляющего интересы институтов гражданского общества должен быть хороший контакт с командой и с руководством органа, они должны «говорить на одном языке». Пример: совпадение интересов руководства государственных органов, Администрации Президента России и целевых представлений экспертного сообщества относительно необходимости реформы государственной службы в конце 1990-х – начале 2000-х гг.<sup>4</sup> В результате реформа начала 2000-х гг. состоялась как результат совместной деятельности, когда экспертные команды работали вместе с объединенной командой государственных органов.

Наконец, совместная работа должна быть устойчивой. Устойчивая работа должна заключаться во взаимной конструктивной критике, в извлечении позитивных аспектов критики и трансформации таких аспектов в контуры новой административной процедуры. Необходимо неослабевающее понимание того, что общий результат достижим, что работа по разработке будет поддержана. Если в результате удастся новую административную процедуру принять, то возникает ситуация состоявшегося изменения. Это означает, что с точки зрения государственного органа новая процедура признается хорошо работающей. Например, показатели свидетельствуют, что регион поднимается в рейтинге, лучше становится оказание соответствующих услуг, происходит экономия средств и т.д. То есть произошло переключение. Появляется мощная пиар-поддержка – «смотрите, как хорошо получилось», которая является важнейшим условием «приживаемости» административной процедуры. С точки зрения гражданско-

<sup>4</sup> Реформирование государственной службы Российской Федерации (2000–2003 годы) / А.Г. Барабашев, Т.В. Зайцева, В.А. Козбаненко и др. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2006.

го общества важно осознание целей изменения процедуры как достигнутых. Эксперты говорят: «Да, получилось, мы именно на это и рассчитывали» – например, новая процедура не коррупционная, потребители услуги довольны и т.д. Тем самым цикл взаимодействия успешно завершается.

Можно возразить, что государство и гражданское общество взаимодействуют постоянно. Однако существуют кульминационные моменты взаимодействия, когда меняются плохие административные процедуры. И этот организационный механизм надо понимать, его надо культивировать, следует находить те уникальные «окна возможностей взаимодействия», когда требуются изменения старых, неудовлетворительных административных процедур, надо учиться активно работать вместе, и только тогда будет хороший результат.

**Е. А. Тополева-Солдунова:** хочу поделиться практическим примером работы одного из институтов на высоком уровне власти. Его задача – создавать пространство для диалога между институтами гражданского общества в социальной сфере и органами власти. Изначально предполагалось, что представители НКО будут обозначать проблемы, не замеченные властью, для последующего принятия решений на высоком уровне.

Важно отметить роль лидера в этом процессе. При первом руководителе процедура была построена так, чтобы представители власти учились понимать язык НКО, а не наоборот. Решения принимались эффективно. При новом лидере подход изменился: от НКО потребовали следовать всем бюрократическим процедурам министерств, что существенно усложнило взаимодействие, хотя решения по-прежнему принимались.

Что касается рейтингов и региональной работы: очень многое зависит от личности первого лица. В регионах, где губернатор поддерживает институты гражданского общества, команда создает необходимые процедуры и формирует эффективную работу. Если первое лицо не понимает значимости НКО, работа часто ведется формально и не приносит желаемых результатов, даже если команда пытается что-то делать вопреки позиции губернатора.

**А. Г. Барабашев:** согласен с вами. Сошлюсь на пример, когда в регионе (не буду называть, в каком) изменение административных процедур успешно произошло, но потом сменилось руководство региона, ушла команда, и хорошие новые процедуры, которые поддерживались гражданским обществом, пользовались успехом среди граждан, внезапно стали сбоить. Пошел обратный процесс. Я полагаю, что это не единичный случай, такое бывает. В долгосрочном плане устойчивы только те новые административные процедуры, в которых связь с гражданским обществом не прерывается. Если новый руководитель говорит, что «мавр сделал свое дело, мавр может уйти», а государственный орган далее будет осуществлять административную процедуру так, как считает нужным, то велик риск, что административная деятельность начнет возвращаться в прежнее состояние, старые административные процедуры реанимируются. Устойчивость новых административных процедур в течение достаточно долгого времени после их принятия находится под вопросом, и я полагаю, что без совместных усилий власти и гражданского общества поддержание устойчивости проблематично.

**И. В. Мерсиянова:** спасибо большое, Алексей Георгиевич. Вот мы и подошли к практике. Но прежде чем представители министерств, самых близких



к интересам гражданского общества и к той практике, которая там реализуется, расскажут нам о том, какие решения были приняты в интересах развития институтов общественной самоорганизации, я предлагаю обратиться к представителю федеральной законодательной власти и НКО – к Артему Павловичу Метелеву. Он про институты общественной самоорганизации знает не понаслышке – их строит, а теперь уже и регулирует.

**А. П. Метелев:** у нас в стране заметно поменялись модели поведения, и то, что мы с вами обсуждаем – благотворительность, волонтерство, социальные инициативы, – стало социально одобряемой моделью поведения. Это и социологи фиксируют. Ирина Владимировна на основе данных мониторинга каждый год рассказывает, как меняется идентификация людей в волонтерстве, благотворительности, растет уровень пожертвований, и это здорово. Причем в проектах НКО тоже рост, пусть он небольшой за 10 лет, на 9 п.п., но он есть.

**И. В. Мерсиянова:** мы с 2008 г. ежегодно фиксировали, что доля НКО, которые используют труд волонтеров, снижается, а в 2023 г. она резко возросла.

**А. П. Метелев:** почему так произошло? Некоторые причины здесь называли. Зрелость общества в целом растет, меняется политическая культура, у НКО уже другая роль, роль государственных органов власти тоже меняется – т.е. происходит большее делегирование, доверие, вовлечение. Поддержка общественных институтов стала в стране государственным приоритетом, и это закреплено в Конституции Российской Федерации. Плюс это КРП губернаторов, личное участие Президента России. Сегодня у нас культура государственного управления такова, что КРП необходимы.

Поддержка общественных институтов – действительно государственный приоритет, это факт. Вопрос в том, как она реализуется. Елена Андреевна [Тополева-Солдунова – *ред.*] сказала, что все зависит от человека. К сожалению, не всегда те, кто должны, делают то, что от них ждут.

Если посмотреть на национальные приоритеты развития России до 2030 г., то единственным национальным приоритетом, который как-то связан с обсуждаемой темой, является вовлечение 45% молодых граждан в общественную и добровольческую деятельность. Подчеркиваю – не только добровольческую, но и общественную, а это работа НКО, в том числе благотворительность. Готовы ли мы к этому? Ведь 45% – это 20 млн! Готова ли страна к тому, чтобы 20 млн молодых граждан принимали участие в общественной и добровольческой деятельности? Сомневаюсь. Ведь важно не только привлечь людей, но и удержать их. Для этого должно быть достаточно самих организаций и необходимых программ, условий для их устойчивого функционирования, чтобы люди действительно раскрывали свой потенциал гражданского участия.

Я по дороге сюда выписал, в чем, на мой взгляд, плюсы и минусы гражданского участия, над чем стоит не только задуматься, но и начать работать нам всем вместе – Общественной палате Российской Федерации, Государственной Думе, коллегам в Правительстве России. Итак, из плюсов: первое – у нас большое разнообразие движений и проектов, они развиваются, их число растет.

Второе – это готовность НКО к партнерству. Конечно, представить это 15 лет назад было просто невозможно, ориентация была совершенно на другие интересы. Сегодня мы видим разворот на национальные задачи, пусть

и не у всех и не везде. Специальная военная операция тоже ярко демонстрирует водораздел приоритетов.

Третье – это рост цифровых инструментов участия, появление различных платформ, помимо нашей платформы (Добро.рф). Цифровизация способствует вовлечению сотен тысяч людей в гражданскую активность.

Четвертое – создание инфраструктуры, ресурсных центров НКО, добровольчества.

Пятое – у нас организована отличная, прозрачно работающая система президентских грантов, проработано законодательство – пусть и не совсем совершенное, но по многим аспектам в этой сфере также все в порядке. Страхование волонтеров вообще есть только в четырех странах, в том числе и в России. Система мер поддержки сейчас выстраивается.

Если говорить про минусы, я бы пошел от общих проблем к частным. Они все про взаимодействие с государством, они по теме нашей дискуссии. Мне кажется, что есть системная проблема. Заключается она в том, что объем третьего сектора остается неизменным на протяжении последних 15 лет, и это первое. Есть данные Росстата России, свидетельствующие о том, что, к сожалению, этот сектор не развивается. Сегодня 15 лет институту СО НКО, и он не растет. 370 тыс. сотрудников для Министерства финансов России – это статистическая погрешность. Это не сектор. Когда разговор идет с государством, то есть разница, участвуют в секторе несколько миллионов человек или 370 тыс.

Второе – это доверие со стороны государства. Это подтверждают исследования, проводимые в том числе НИУ ВШЭ. К сожалению, есть факты мошенничества, что не способствует доверию к НКО. Надо сказать, что прозрачность сектора тоже несовершенна. То, насколько НКО сегодня готова открываться, говорит о ее уровне зрелости. Действительно, государство требует отчета, что понятно, если оно деньги дает, требует, чтобы сектор был прозрачным. Но пока не все еще к этому готовы. В целом доверие со стороны государства к НКО бывает низким, поскольку часто оно не видит в них должной компетенции – так мне это объясняют чиновники разного уровня при ответе на мой вопрос о сложившейся ситуации. Руководители же НКО на вопрос о ключевых проблемах в своей организации ответ «Проблема недостатка знаний у руководителя» ставят на последнее место. То есть они считают свои компетенции достаточными. Это не так, к сожалению. Государство никогда кардинально себя не изменит, если сам сектор не поймет, что нужно в этом плане признавать проблему. С государством тоже есть проблема в плане недоверия к нему. Потому что оно декларирует одно, а делает другое. Мы понимаем, что формальность, к сожалению, присутствует во многих регионах. Я регулярно бываю в командировках, постоянно встречаюсь с людьми, и я вижу, что в половине страны диалог отсутствует. Раз в два года собираются межведомственные советы, на них принимаются какие-то решения, которые потом часто не выполняются.

Третье – ротация. Сегодня об этом уже говорили: смена людей означает, что все начинает работать по-новому. Особенно на местном уровне. То есть местная власть, которая непосредственно должна работать с некоммерческим сектором, ставит эту работу на периферию своих интересов. И нам сейчас предстоит эту ситуацию менять. У нас проходит финальное согласование указа Пре-

зидента России о КРІ глав муниципальных образований, куда мы включим в том числе КРІ доли населения, вовлеченной в помогающие практики, а также объем поддержки, который оказан НКО и добровольческим организациям. Надеюсь, что это тоже многое изменит.

Четвертое – государство не воспринимает НКО как партнера. Несмотря на проведенную Агентством стратегических инициатив работу по анализу того, какие услуги и программы НКО могли бы войти в нацпроекты, почти ничего в итоге из них не было включено, и это проблема. Есть успешный кейс, о котором мы на всех конференциях говорим: это долговременный уход, паллиативная помощь, наставничество – и пока это все. Если говорить про рынок социальных услуг, понятно, что государство не готово к конкуренции, и в этом плане допуск некоммерческих организаций на этот рынок очень сильно затруднен, все это знают, затруднен из-за заниженных тарифов. Это тоже симулякр: государство декларирует одно, а действует по-другому. Это проблема.

Пятое – проблема подготовки кадров. Мы сегодня наблюдаем колоссальный дефицит кадров. Мы с вами вместе делали учебник по организации волонтерской деятельности и взаимодействию с социально ориентированными НКО<sup>5</sup>, после поручения Президента вместе образовательные программы для вузов и ссузов пробивали. Однако, зарплаты растут, инфляция огромная, а где брать людей? Их не готовят сегодня в университетах, за исключением лишь нескольких вузов. К сожалению, центры карьеры вузов – это тоже государственные институты, они не считают, что НКО является работодателем, они не готовы туда отправлять студентов. И мы сейчас этим тоже будем заниматься, вместе с Минобрнауки России разворачивать систему высшего образования, с учетом того, что третий сектор – это тоже сектор экономики, это тоже работодатель, туда тоже надо направлять людей, создавать профстандарты и прочее.

Надо признать, что сегодня система мер государственной поддержки нуждается в совершенствовании. Например, проблема имущества НКО. Как его получить, не знает никто. Наличие его в казне, свободного, «ожидающего» своего НКО, является фактом неэффективного использования имущества. Поэтому, как только появляется имущество, органы власти пытаются его спихнуть на любой фонд, который потом этим имуществом даже не обладает. Чиновники говорят, что не держат в казне имущество из опасения, что их обвинят в том, что они неэффективно его используют. Это проблемы нормативной базы, которые надо решать.

То же самое касается сравнения малого и среднего предпринимательства и социально ориентированных НКО (далее – СО НКО). У первого множество преференций, уже сформировавшаяся инфраструктура поддержки. У СО НКО этого нет. Хотя они тоже субъекты экономики. То же самое в части информационной поддержки. Огромную работу Елена Андреевна [Тополева-Солдунова – *ред.*] много лет проводит со всеми телеканалами и т. д., а как в регионах получить соцрекламу? В регионах это проблема. К сожалению, сегодня административное управление всеми этими мерами поддержки в регионах надо менять системно.

<sup>5</sup> URL: <https://grans.hse.ru/mirror/pubs/share/559818327.pdf?ysclid=mfcwpq79o6530071459> (дата обращения: 01.09.2025).



Создавать в наши дни НКО – это сложно и хлопотно. Однако государству важно вовлекать людей в благотворительность. Так у них формируется ответственность. Страну не развить без этого. Большое спасибо.

**И. Е. Дискин:** когда я говорил о том, что важнейшей характеристикой деятельности НКО и гражданского общества является изменение массового сознания, его нравственного измерения, попытка мерить результат деятельности сектора исключительно экономическими показателями – дело провальное, потому что у него другие критерии. И тогда численность работников НКО – 370 тыс. – это дело тридцать пятое. Почему поменялась ситуация? Качественно изменилась страна.

Я просто приведу пример. Я здесь, наверное, единственный, кто знает, как работал Госплан СССР, у которого главным критерием деятельности была рапортность продукции. А не про нас ли этот разговор? Когда чиновники связаны тем, как они отчитаются о выполнении поручений Президента России. А структуры гражданского общества – у них другое видение мира. Почему изменилось массовое сознание? Да потому, что впервые за многие десятилетия российское общество стало ощущать, что государство в гораздо большей степени отвечает критериям патриотизма и социальной справедливости. И это в основном заслуга российского гражданского общества. И, соответственно, критерии другие.

Когда придут молодые и амбициозные в структуры гражданского общества? Да когда государство будет рекрутировать их на значимые посты из структур гражданского общества – вы, Артем Павлович, яркий пример этого, и Дмитрий Поликанов. Когда из структур гражданского общества будут привлекать значимых государственных деятелей, тогда это станет перспективной частью карьеры.

**И. В. Мерсиянова:** Иосиф Евгеньевич, мы, разумеется, с вами согласны, и Артем Павлович, возможно, даже в числе первых, но рядом с вами сидит Вероника Александровна из Минфина России, она считает и деньги, и людей. Давайте послушаем ее мнение о том, что государству нужно.

**И. Е. Дискин:** добавлю, что у нас есть еще один авторитет в этом плане – Владимир Владимирович Путин, который говорил о том, что нравственный климат в обществе является важнейшей задачей, а деньги служат инструментом ее решения. Когда мы поймем, что это важно, потому что, как уже подчеркивалось, дважды утрата нравственных оснований власти приводила к краху государственности, тогда мы будем как зеницу ока беречь эти самые нравственные основания деятельности власти.

**В. А. Сергеева:** первоначально разработанная как финансово-экономический инструмент, теоретико-методологическая концепция социального заказа предусматривала выстраивание адресного финансирования «бюджетных» услуг для каждого конкретного получателя. С 2020 г. концепция социального заказа внедрялась в практику государственного управления в формате четырехлетнего эксперимента<sup>6</sup>. В рамках пилотного проекта, охватившего 38 субъектов Российской Федерации, был реализован принцип добровольного участия.

<sup>6</sup> Сергеева В. А. Опыт реализации закона о соцзаказе // Бюджет. 2021. Т. 12. С. 24–29.; Сергеева В. А. Социальный заказ: новые сюжеты 2023 года // Бюджет. 2023. Т. 1. С. 11–13.; Сергеева В. А. Как социальный заказ помог в развитии школьного туризма // Бюджет. 2024. Т. 2; Лавров А. М., Соляникова С. П., Тюриков А. Г. Социальный заказ в Российской Федерации: новый инструмент бюджетной политики в социальной сфере // Финансы: теория и практика. 2024. Т. 28, №. 6. С. 6–16.

По результатам апробации выявилась одна из ключевых особенностей – несмотря на изначально финансово-экономическую «природу» социального заказа, основным барьером его реализации оказались институциональные ограничения, связанные с существующими административными процедурами в управлении и во взаимодействии с гражданским обществом. Данное обстоятельство потребовало пересмотра традиционных управленческих подходов и смещения фокуса с непосредственного контроля за использованием бюджетных средств на удовлетворенность конечных потребителей услуг. Это подтверждает центральную роль гражданина как ключевого актора социальной сферы, без активного участия которого невозможно ее устойчивое развитие. Поэтому в каждом из 38 субъектов Российской Федерации сформировались «площадки для диалога», выполняющие функцию институционального посредника, которые обеспечили создание устойчивого фундамента для долгосрочного и доверительного межсекторального сотрудничества.

Региональные органы власти самостоятельно определяли институциональную основу для создания «площадок для диалога». Там, где «площадки для диалога» функционировали формально, процесс принятия содержательного консенсуса по различным вопросам социальной сферы оказывался затруднен, социальный заказ внедрялся в минимальном объеме. Именно «площадки для диалога» внесли весомый вклад в выявление лидеров отрасли среди исполнителей услуг, в получение обратной связи от получателей услуг.

Анализ реализации социального заказа показал, что финансовые ресурсы не являются определяющим фактором развития в социальной сфере. Хотя бюджетное финансирование рассматривается как форма поддержки социального предпринимательства – СО НКО, его недостаточно для достижения целевых показателей реализации социального заказа. У каждой из сторон в модели социального заказа свои результаты, которые зачастую не совпадают. Вклад в поиск «общего» у участников взаимодействия внесло исследование, проведенное под руководством А. М. Лаврова в НИУ ВШЭ. Оно позволило сформировать матрицу универсальных целевых показателей реализации социального заказа<sup>7</sup>.

В стратегическом планировании применение социального заказа синхронизировано с четырехлетним циклом государственных программ, что создало измеримую перспективу для оценки достижения целевых показателей (формализованные механизмы взаимодействия между структурированным административным аппаратом и неструктурированным общественным сектором), разработать систему совместных планов взаимодействия с общественным сектором (через «площадки для диалога»).

Количественные данные социального заказа представлены числом получателей услуг и объемом направляемых на социальный заказ бюджетных средств. В настоящее время около 7 млн граждан являются получателями услуг в рамках социального заказа; если учитывать количество получателей услуг в рамках дополнительного образования детей, то их число значительно увеличится, так как персонализация таких услуг обеспечивалась и продолжает реализовываться.

<sup>7</sup> Официальный сайт НИФИ Минфина России. URL: <https://www.nifi.ru/ru/activity/research-projects> (дата обращения: 01.09.2025).

ваться на территории 84 субъектов Российской Федерации. Общий объем бюджетных ассигнований составил 87 млрд рублей при реализации проекта в основных социальных сферах, тогда как включение дополнительного образования детей увеличило этот показатель до 150 млрд рублей. Такой объем бюджетных средств создает стабильную и устойчивую основу для планомерного развития социальной сферы (при этом их наличие не является достаточным условием).

Одним из результатов внедрения социального заказа стало переосмысление роли экономических агентов, получающих бюджетное финансирование. В отличие от традиционной модели полного бюджетного обеспечения, новый механизм предполагает финансирование оказания конкретной услуги исходя из того, что организация оказывает комплекс услуг, обеспечивающих окупаемость деятельности организаций. В этой связи организациям требуется разработать стратегию диверсификации доходов. Данный подход, успешно апробированный в том числе в практике автономных учреждений (например, в НИУ ВШЭ), демонстрирует свою эффективность, способствуя повышению экономической устойчивости организаций социальной сферы.

Вторым результатом является переход от административного контроля к системе мониторинга качества услуг, к созданию эффективного механизма обратной связи. Разработанная методика интерпретации результатов мониторинга обеспечила возможность комплексной оценки эффективности системы, применение которой основано на открытых, актуальных и полных данных. Поэтому социологические инструменты в системе социального заказа вводятся планомерно и постепенно, они позволяют фиксировать, насколько получатель услуги удовлетворен (какие потребности у него не покрыты предложением). Результаты замеров свидетельствуют о статистически значимом росте показателей удовлетворенности населения (в среднем на 2,3 п. п.). При этом в субъектах Российской Федерации с наиболее развитыми «площадками для диалога» и высоким уровнем применения конкурентных механизмов данный показатель существенно выше. Наибольшая динамика наблюдается в сферах дополнительного образования и физкультурно-оздоровительных услуг, тогда как в сложных областях (например, паллиативной помощи) прогресс менее выражен.

Таким образом, важным социальным эффектом реализации проекта стало изменение характера взаимодействия между гражданами и исполнителями услуг. Как показывают данные опросов, внедрение механизмов персонализированного выбора способствует формированию ответственного отношения граждан к получаемым услугам, снижая уровень потребительского патернализма.

**И. В. Мерсиянова:** спасибо большое. Получается, социальный заказ – важнейший инструмент повышения удовлетворенности населения качеством услуг в социальной сфере. Президент нашей страны еще в 2013 г. сказал, что надо повышать его за счет внедрения конкурентных начал. С тех пор, и даже немного раньше, мы мониторим мнение населения о роли НКО в деле улучшения ситуации в отдельных отраслях социальной сферы. Отмечу, что порядка 80% взрослых россиян полагают, что НКО и гражданские инициативы должны наряду с государственными учреждениями решать социальные задачи в нашей стране. После Вероники Александровны, работающей в Министерстве финансов России, передаю слово Елене Алексеевне, которая здесь представляет Минэконом-

развития России – еще один важнейший институт развития сектора НКО, задающий высокие стандарты взаимодействия органов власти и НКО в регионах и даже муниципалитетах.

**Е. А. Иваницкая:** тема моего выступления будет касаться того, какие решения планируется принимать и какие решения уже приняты, а также того, как на их выработку и принятие в органах власти влияют институты общественной самоорганизации, НКО, волонтерские сообщества и проч. Я за регламенты и за административные процедуры, потому что когда они есть и прописаны, ты никак не сможешь обойти мнение НКО, заявленных институтов. Поэтому, на мой взгляд, правильно выстроенные и четкие регламенты – это необходимо.

При Минэкономразвития России есть координационный совет по развитию благотворительности. Стратегические документы, документы, связанные с законопроектной деятельностью, всегда проходят через этот фильтр. Наблюдая предметно за сектором на протяжении лет пятнадцати, могу сказать, что он вырос, абсолютно точно.

Развивается обратная связь с гражданами – мы размещаем акт, и через 20 минут я уже вижу по счетчику, сколько было просмотров. Разве это не взросление? Разве это не профессионализм? Есть постановление Правительства России N 1425<sup>8</sup>, где установлены общие требования и порядок взаимодействия государственных и муниципальных органов с организаторами волонтерской деятельности. Было сделано несколько редакций по результатам обсуждений, и, наконец, совместными усилиями мы нашли формулировки про степени влияния, те самые, которые вошли в проект законодательного акта Правительства России и которые устроили коллег из российских Минздрава, Минтруда и Минобразования. Это свежий пример из практики прошлого года. Спасибо.

**Е. А. Тополева-Солдунова:** все верно. На самом деле вопрос о текущем состоянии сектора требует уточнения. Трактовка его положения как деградации, упадка, роста или стагнации вызывает интерес. Различные организации используют свои методы мониторинга: Министерство экономического развития России применяет одни подходы, Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора – другие, что отражается в соответствующих докладах.

Имеющиеся данные позволяют говорить о росте сектора, хотя и не о столь бурном, как хотелось бы. Важно отметить, что речь идет о количественных показателях, а не о нравственном влиянии на общество и власть. При этом согласуясь, что хотелось бы видеть более значительные цифры.

<sup>8</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2018 N 1425 (ред. от 24.01.2025) «Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, иных организаций с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями и перечня видов деятельности, в отношении которых федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления утверждается порядок взаимодействия государственных и муниципальных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями». URL: <https://base.garant.ru/74647966/> (дата обращения: 01.09.2025).

**И. В. Мерсиянова:** предлагаю перейти на уровень местного самоуправления и передаю слово Екатерине Сергеевне, затем – Владимиру Николаевичу.

**Е. С. Шугрина:** спасибо большое, Ирина Владимировна. Что касается местного самоуправления: у нас недавно появился новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>9</sup> (далее – Закон N 33-ФЗ). 19 июня 2025 г. он вступает в силу, а положения, которые касаются полномочий, вступают в силу через полтора года. Я все новеллы Закона N 33-ФЗ вам рассказывать не буду, но есть в нем, как мне кажется, некие новые вызовы, требующие реагирования именно в контексте гражданского общества, третьего сектора, деятельности некоммерческих организаций.

Начну с главного. Так же как и в предыдущих законах, в нем есть определение местного самоуправления. В 1995 г. мы местное самоуправление понимали как деятельность граждан, а в 2003 г. – как форму организации власти или форму осуществления власти. В 2025 г. местное самоуправление – это форма самоорганизации граждан. Так записано в федеральном законе, и это то, с чем нам предстоит жить в ближайшее время. А дальше в определении говорится следующее: «Это форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти». То есть ключевые слова: местное самоуправление – это форма самоорганизации. Простите, но у меня сразу возникает ассоциация: бабушки-дедушки на лавочке говорят за жизнь. Это, собственно, то, как сейчас местное самоуправление понимает федеральный законодатель. В действующем законе эти слова используются в контексте территориального общественного самоуправления. В новом законе эти слова также используются в отношении территориального общественного самоуправления, но в нем уже говорится не об осуществлении власти, а об участии в реализации собственных инициатив.

Поэтому первое, на что хочу обратить внимание, это понимание местного самоуправления. Оно очень сильно приближено к гражданскому обществу с точки зрения понятийного аппарата и концепции.

Второе, на что хочу обратить внимание. Одна из достаточно важных особенностей Закона N 33-ФЗ – это переход на одноуровневость и укрупнение муниципальных образований. Это не новелла нового закона, это уже по факту есть. Ежегодно нам Минюст России дает статистику: уже чуть больше 20 субъектов Российской Федерации являются полностью одноуровневыми, в большей или меньшей степени около 50 субъектов Российской Федерации являются одноуровневыми. Чем это чревато в контексте обсуждаемой проблематики? Когда мы ликвидируем поселения, городские или сельские, там высвобождаются местные или муниципальные депутаты. На прошлой неделе в Государственной Думе прошел большой круглый стол по представительной демократии, и там прозвучали цифры, которые, мне кажется, должны заставить о многом задуматься. Если полностью все муниципальные образования станут одноуровневыми, т.е. если полностью все субъекты пройдут через процедуру укрупнения,

<sup>9</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023> (дата обращения: 01.09.2025).



то 140 тыс. муниципальных депутатов потеряют свои мандаты. Можно привести и цифры по регионам. Например, Кемеровская область, которая пару лет назад практически полностью стала одноуровневой: 1700 депутатов поселений прекратили свои полномочия, поселения были ликвидированы.

К чему эти ужасные цифры? Первое, на что нужно обращать внимание: что делать с таким количеством реально активных людей? Хотелось бы, чтобы они не потерялись для территории, для государства, для гражданского общества, потому что это те люди, которые хотят и могут сделать что-то, в том числе для развития своей территории. Конечно, все субъекты Российской Федерации, которые переходят на одноуровневость, рапортуют о том, что у них все хорошо, повода для паники нет. И второе. Куда уходят эти депутаты? Эти депутаты становятся сельскими старостами. Они идут работать в территориальные органы общественного местного самоуправления (ТОС), т. е. некоммерческие организации – это тоже не органы власти; эти депутаты входят в состав общественных палат, общественных советов, которые создаются на уровне укрупненных территорий. И что фактически получается? Вместо действующих органов власти, в первую очередь, представительных органов власти, у нас приоритет отдается формам негосударственной активности, негосударственной общественной деятельности. Мне кажется, это тот вызов, на который нужно реагировать. Причем реагировать в таком ключе, чтобы не потерять этих людей и активно их вовлекать в разные проекты и деятельность, связанные с развитием территорий – это то, что они знают и умеют делать.

И последнее. Есть еще один момент, который тоже мне представляется очень важным. С учетом того, что я уже сказала, меняется понимание местного самоуправления в единой системе публичной власти: мы скорее говорим не о разграничении – это государственная власть, а это муниципальная власть, мы говорим о единой системе, о комплексных механизмах развития территорий. У нас с точки зрения целеполагания идет достаточно серьезная трансформация. Но несмотря на такую трансформацию, в нашей стране никогда формы самоорганизации, формы общественной самодеятельности не заменят институты власти. И на это тоже нужно обратить внимание.

Некоммерческие организации, конечно, хороши, и здорово, что они включаются в разные процессы, но то, что у нас сокращается представительство интересов жителей, интересов населения в органах власти – это очевидно. И на это тоже нужно тем или иным образом реагировать, это тот вызов, с которым мы сейчас сталкиваемся, в том числе это может менять механизм получения услуг жителями соответствующих территорий. Спасибо.

**И. Е. Дискин:** я совершенно разделяю исходный посыл о том, что есть вызов, но Общественная палата Московской области – одна из тех организаций, у кого есть право законодательной инициативы. Мы ответили на это разработкой и принятием закона о принципах формирования и деятельности общественных палат муниципальных образований<sup>10</sup>, в котором прямо определили,

<sup>10</sup> Закон Московской области N 114/2024-ОЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат муниципальных образований Московской области». URL: [https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni\\_Moskovskoj\\_oblasti/87bf95c4-2522-47ee-ba19-5a7e805684e8](https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/87bf95c4-2522-47ee-ba19-5a7e805684e8) (дата обращения: 01.09.2025).

что важнейшей задачей является интеграция реальных депутатов (не тех, кто ради номенклатуры и статуса был депутатами, а таких, к сожалению, в муниципальных образованиях огромное количество, а тех, кто готов проявлять инициативу) в систему общественных палат муниципальных образований. И этот процесс у нас реальный, он идет практически. К вопросу о региональных структурах. Мы приняли закон об общественных советах при региональных органах исполнительной власти<sup>11</sup>. Это было сделано для того, чтобы общественные советы не были «кивалами», чтобы они выступали реальными экспертами и оценивали то, что делают региональные органы исполнительной власти. Сейчас идет своего рода «перетряска» общественных советов, мы фактически формируем эту систему заново. Спасибо.

**В. Н. Якимец:** очевидна растущая значимость участия населения в процедурах принятия решений и в решении проблем социально-экономической политики на уровне регионов, городских и сельских поселений. В связи с этим предлагаю рассмотреть законодательные новеллы Федерального закона N 33-ФЗ от 20.03.2025 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Так, в ст. 1 записано, что (п. 1) «Местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации». По сравнению с прежним законом (N 131-ФЗ) новелла здесь – «форма самоорганизации граждан» вместо «участие граждан в осуществлении своей власти на уровне поселений и территорий».

(п. 2) «Местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно через формы прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления». Однако еще на стадии законопроекта продвигалась мысль о сокращении видов муниципальных образований до трех: муниципальные округа, городские округа и внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения. Тем самым упразднялись городские и сельские поселения, количество которых было подавляющим (см. табл.). Хочу обратить внимание на то, что Закон N 33-ФЗ еще не был принят, а в стране уже начался постепенный переход на одноуровневую систему местного самоуправления. И к 2023 г. в стране уже было упразднено 1752 из 16332 сельских поселений (почти 11%), а также 323 из 1346 городских поселений (около 24%). Кроме того, 1606 (11,5%) муниципальных районов преобразовано в муниципальные округа.

<sup>11</sup> Закон Московской области N 92/2024-ОЗ «Об общественных советах при исполнительных органах государственной власти Московской области и внесении изменений в некоторые законы Московской области». URL: [https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni\\_Moskovskoj\\_oblasti/1586049d-74b5-4098-99e6-ed98f8840f48](https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/1586049d-74b5-4098-99e6-ed98f8840f48) (дата обращения: 01.09.2025).

Таблица

**Динамика изменения числа муниципальных образований (МО), 2021–2023 гг.**

Виды МО (по годам)	01.01.2021	01.01.2023	2023–2021
Муниципальные районы	1606	1421	- 185
Муниципальные округа (МОкр)	100	311	+211
Городские округа (ГО)	633	588	-45
ГО с внутригородским делением	3	9	6
Внутригородские районы	19	23	-4
Внутригородские территории (внутригород. МО г.ф.з.)	267	267	0
Городские поселения	1346	1023	-323
Сельские поселения	16332	14580	-1752

*Источник:* Росстат России.

Интересно, что закон еще не был принят, в середине 2024 г. в стране еще продолжалась жаркая дискуссия, народ вносил поправки (около 1000), а городские и сельские поселения уже упразднялись. Рассмотрим позицию депутата сельского Совета А. С. Авдеева<sup>12</sup>:

- «Мы убеждены, что депутаты и чиновники не работали над законом совместно с гражданским обществом... В течение ...2022 года нас, депутатов сельского Совета, готовили к голосованию за поддержку... реформы: через... объединение территорий... в ... муниципальный округ с одновременной ликвидацией сельсовета ..., сельского Совета и, соответственно, бюджета...».
- «Спустя два года ... в Госдуму внесены поправки в закон «О принципах местного самоуправления», разрешающие регионам самим определять модель местного самоуправления. На мой взгляд, инициатива нужная, хотя и запоздалая. Запоздалая – потому что по состоянию на ноябрь 2024 года на одноуровневую модель местного самоуправления перешли уже 20 регионов, на очереди к подобному переходу еще 26 регионов. Нужная – потому что необходимо остановить процесс увеличения «расстояния» от рядового жителя страны до представителя муниципальной власти...».
- «...В сентябре 2023 года на общем сходе жителей было решено создать Совет сел – представительско-консультативный орган, функция которого – участие жителей села через своего представителя в решении вопросов его благоустройства и развития ...».
- «...Одноуровневая система местного самоуправления без сельских и поселковых советов со своим бюджетом – это регресс»<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Александр Сергеевич Авдеев – депутат (избран от ПВР) Архангельского сельсовета Шатковского муниципального района Нижегородской области четвертого созыва 2020–2022 гг., действующий заместитель генерального директора ООО «СОЦИУМ-ХИРИНО».

<sup>13</sup> См.: URL: <https://пвр.рф/news/article/reforma-mestnogo-samoupravleniya-mnenie-i-poziciya-18480?ysclid=m9s38bs3pu359812409> (дата обращения: 01.09.2025).



В ноябре 2024 г. инициаторам законопроекта было предложено учесть позицию разных регионов о праве на сохранение двухуровневой модели МСУ (там, где она эффективно работает), а там, где надо – перейти на одноуровневую. Текст закона был изменен. И сейчас (март 2025 г.) в России мы имеем разделение субъектов на регионы, выбравшие одноуровневую модель, регионы, решившие взять смешанную модель МСУ, а также регионы, собирающиеся принять решение позже.

На одноуровневую модель перешли 20 регионов: ДНР, ЛНР, Удмуртия, Чувашия, Пермский и Ставропольский края, Запорожская, Калининградская, Курганская, Магаданская, Московская, Нижегородская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская и Херсонская области, Ямало-Ненецкий АО. И три города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь.

За смешанную модель МСУ высказались 18 регионов: Республика Татарстан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Адыгея, Алтай, Башкирия, Калмыкия, Крым, Мордовия, Якутия, Чечня, Воронежская, Липецкая, Ростовская, Саратовская, Свердловская, Челябинская области, Ненецкий автономный округ.

Более 50 регионов планируют перейти позднее на одноуровневую модель.

Анализируя сложившуюся ситуацию, заметим, что в связи с реформой местного самоуправления возникает вопрос о необходимости учета общественного мнения, расширения масштаба участия граждан в разработке вариантов решений и поиске приемлемых предложений.

У смешанного варианта (наличие одного и двух уровней) выявлен ряд проблем в регионе:

- разный дефицит репрезентативности общественных интересов на местном уровне;
- потребность в адекватной координации деятельности органов публичной власти;
- разработка действенных механизмов муниципальной публичной политики, включая информирование, консультирование, сотрудничество и наделение граждан полномочиями.

Нам придется создавать и использовать работоспособные механизмы публичной политики. Из своей подборки приведу семь действующих в России механизмов публичной политики, созданных при взаимодействии органов публичной власти и гражданских организаций:

1. Инфраструктура продвижения инициативного бюджетирования (Минфин России и региональные министерства).
2. «Административная гильотина» (Пермский край). В 2020 г. проведена реформа «Регуляторная гильотина» – пересмотр и отмена нормативно-правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду. В 2024 г. запущен проект «Гильотина 2.0» (Минэкономразвития России).
3. Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды (Агентство Стратегических Инициатив, Минстрой России).
4. Краудсорсинговые платформы (Москва, десятки регионов).
5. Комплексная поддержка СО НКО (Минэкономразвития России).

6. Фонд президентских грантов и Фонд культурных инициатив.
7. Комплексное Развитие Сельских Территорий (Минсельхоз России).

Очевидно, что нам целесообразно создавать механизмы муниципальной публичной политики.

**Н. Ю. Слабжанин:** в теме сегодняшнего круглого стола я хотел бы выделить два аспекта, которые мне кажутся очень важными. Ирина Владимировна в своем выступлении уже говорила, каким образом оценивается участие некоммерческих организаций. Как практик, я буду говорить о конкретных вещах, и первое – это человекоцентричность.

Человекоцентричность и роль некоммерческих организаций – это как раз один из важных моментов, которые видит государство в наличии некоммерческого сектора. Потому что государство, в силу своей высокой нормативности, неповоротливости, консервативности в какой-то мере, при ответе на постоянно возникающие вызовы (а в сложные времена они гораздо серьезнее и появляются гораздо чаще) вынуждено искать новые ресурсы. И вот это обращение к человекоцентричности и вовлечение некоммерческих организаций в процессы планирования и реализации мне кажется правильным и своевременным решением.

Также здесь можно говорить и по поводу некоторой гибкости. Как пример возьму всероссийскую инспекцию субъектов профилактики социального сиротства. Это та тема, с которой я в первую очередь работаю. Она связана с поддержкой семьи, детей, с профилактикой социального сиротства. Данная инспекция проводится по поручению Президента России. Ее задача – оценивать эффективность работы того или иного региона и субъектов профилактики социального сиротства в регионе, и как один из показателей этой работы – насколько в нее вовлечены некоммерческие организации. Ведь когда появляются новые вызовы, те структуры, организации, которые работают с этими вызовами, государственные, в первую очередь, и в какой-то мере – муниципальные (чьи функции в данном контексте достаточно схожи с функциями государственных организаций), просто не успевают отреагировать. Например, появился какой-то новый продукт, вызывающий зависимость, и для того чтобы этот продукт поместить в списки запрещенных препаратов, требуется очень долгий процесс согласований и т.п. А некоммерческие организации более мягкими инструментами работают для того, чтобы или профилактировать распространение этого продукта, или каким-то образом поддержать тех, кто решил от этого продукта отказаться. Подобная гибкость некоммерческим организациям присуща, и это ценно.

Возможно, вы слышали о таком термине, как «grassroots». Им обозначаются низовые организации, возникающие по инициативе людей, объединившихся для решения общей проблемы. В этом состоит очень важная роль некоммерческого сектора.

В ходе дискуссий, посвященных взаимодействию государства и некоммерческих организаций, я задаю вопрос о том, каким образом видит государство роль некоммерческих организаций. Наиболее активными в тех дискуссиях, где мне представилась возможность участвовать, являются лидеры некоммерческих организаций.

И еще интересный момент. Лет пять назад говорили, что, с одной стороны, некоммерческие организации в большей степени являются институтами защиты прав определенных групп населения, а с другой – поставщиками социальных услуг. И вот на недавней конференции, которую проводил «Форбс» (4 марта 2025 г.) на панельной дискуссии, посвященной взаимодействию государства с некоммерческими организациями, прозвучало, что некоммерческий сектор – это прежде всего и даже в большей степени сектор, который является поставщиком социальных услуг. Ничего не было сказано о защите прав определенных групп.

Замечание, которое Иосиф Евгеньевич сделал относительно природы некоммерческого сектора, мне кажется очень важным. Затем Артем Павлович высказался по поводу третьего сектора экономики (во всяком случае, я так услышал и воспринял его слова) – это же еще одно формирующееся видение, что некоммерческие организации – это сектор экономики. Я считаю, что здесь должен быть определенный баланс. Поэтому вопросы, связанные с доверием, ответственностью, о которых говорила Вероника Александровна, приводя в пример исследование РБК, очень важны, и важно не растерять их, не уйти в сектор экономики. Потому что если уйти в сектор экономики, то рано или поздно будет происходить некое выхолащивание роли – основных функций, задач некоммерческих организаций не как сектора экономики, а как в первую очередь человекоориентированного сектора. На этом я завершу.

**И. Е. Дискин:** без участия в экономике некоммерческий сектор, гражданское общество не способно получить необходимые компетенции и завоевать доверие. Тогда выстраивается правильная иерархия. В вопросе экономизации мы же уже увидели на примере системы образования, как образовательное сообщество вздыбилось по поводу того, что они оказывают образовательные услуги. В итоге это положение убрали, потому что такая позиция совершенно деформирует статус преподавателя. Как только мы выстраиваем правильное видение, тогда возникает правильная иерархия. Конфуций говорил: называйте вещи правильными именами, и дела пойдут лучше. Поэтому спасибо вам.

**И. В. Мерсиянова:** дорогие коллеги, будем подводить итоги нашего круглого стола. Исследования в области гражданского общества и НКО относительно молоды в нашей стране. Но сама тема взаимодействия власти и ответственности – одна из самых традиционных и давно разрабатываемых в этом тематическом направлении. Сегодня мы с вами увидели, насколько она не исчерпана, причем не только из-за незавершенности ее научной проработки, а еще и в силу бурно развивающейся практики. Это касается и местного самоуправления, и государственной политики в отношении развития институтов гражданского общества. Все эти вопросы требуют осмысления, и мы обязательно продолжим этот заинтересованный разговор ученых и практиков. Спасибо.

Научная статья

УДК: 35.081.66

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-35-61

## КЛАССНЫЙ ЧИН: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ?

**Борщевский Георгий Александрович<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Доктор политических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; Российская Федерация, 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82.; borshchevskiy-ga@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

**Аннотация.** Классные чины стали одним из значимых инструментов российской модели регулирования карьеры на государственной службе и шире – отношений власти и общества. Вместе с тем отсутствует единое понимание классного чина, что препятствует эффективному его использованию. В статье рассмотрены изменения сущности классного чина в период его бытования на российской государственной службе с начала 1990-х гг. и до настоящего времени. Исследование носит междисциплинарный характер с применением методов статистического, диахронического, сравнительно-правового, ретроспективного, биографического анализа, а также анализа конкретных ситуаций (case study). Впервые вводятся в научный оборот материалы из фондов Государственного архива Российской Федерации (г. Москва), Архива Президентского центра Б. Н. Ельцина (г. Екатеринбург), а также документы из личных собраний. Результаты архивных изысканий отражают различные точки зрения на классные чины (квалификационные разряды) в ходе обсуждения Основ законодательства о государственной службе (1992–1993 гг.), Положения о федеральной государственной службе (1993 г.), законопроектов «О федеральной государственной службе» (1994–2001 гг.), «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1994–1995 гг.), «О системе государственной службы Российской Федерации» (2002–2003 гг.), «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2003–2004 гг.) и проектов подзаконных актов. Эмпирическое исследование особенностей присвоения чинов (званий, рангов) высшим государственным служащим федеральных министерств показало четкое разделение между госслужащими, продвигающимися по карьерной лестнице, и политическими назначенцами (по модели К. Худа и М. Лоджа). Характер присвоения чинов (званий, рангов) различается по ведомствам в зависимости от преобладающего там типа кадровой политики. В заключительной части обобщены выявленные противоречия между нормами, регулирующими статус классных чинов, и их правоприменением, предложены возможности их преодоления.

**Ключевые слова:** чин, классный чин, звание, ранг, государственная служба, государственная гражданская служба, бюрократия.

**Для цитирования:** Борщевский Г.А. Классный чин: прошлое, настоящее. Будущее? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 3. С. 35–61. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-35-61

Original article

JEL: D73, J45

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-35-61

## CLASS RANK: PAST, PRESENT. FUTURE?

**Georgy A. Borshchevskiy<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Doctor of Political Sciences, Full Professor; Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation;

82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia;

borshchevskiy-ga@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

**Abstract.** The phenomenon of ranks characterizes the national model of civil service and, more broadly, the relationship between government and society. In this paper we examine changes in the essence of class rank during its existence in the Russian civil service up to the present day. The study is interdisciplinary in nature and uses diachronic, comparative legal, retrospective, biographical, and statistical methods, as well as case studies. For the first time, materials from the funds of the State Archives of the Russian Federation (Moscow), Boris Yeltsin Presidential Center Archives (Yekaterinburg), as well as documents from personal archives are introduced. The results of archival research reflect different points of view on class ranks (qualification categories) during the debates over the Fundamentals of Legislation on Civil Service (1992–1993), the Regulation on the Federal Civil Service (1993), bills «On the Federal Civil Service» (1994–2001), «On the Fundamentals of Civil Service of the Russian Federation» (1994–1995), «On the System of Civil Service of the Russian Federation» (2002–2003), «On the State Civil Service of the Russian Federation» (2003–2004) and draft by-laws. The empirical study of the specifics of assigning class ranks to senior civil servants of federal ministries demonstrates a clear division there between career civil servants and political appointees, according to the model by Christopher Hood and Michael Lodge. The assigning class ranks varies across departments depending on the prevailing type of personnel policy. In conclusion we identify contradictions between the regulations and law enforcement, and propose ways to overcome them.

**Keywords:** rank, class rank, title, civil service, public service, bureaucracy.

**For citation:** Borshchevskiy, G.A. (2025) 'Class rank: Past, present. Future?', *Public Administration Issues*, (3), pp. 35–61. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-35-61

### Введение

Государственная служба как особый вид профессиональной деятельности обладает рядом особенностей, одной из которых является иерархия чинов, рангов, званий.

В большинстве стран мира госслужба имеет довольно сложную структуру, где в некоторых случаях имеется нечто подобное классным чином. Так, в Германии для гражданских служащих и военных существуют 15 обычных рангов (A2–A5 – младшие, A6–A9 – средние, A9–A13 – ведущие, A14–A16 – главные), в каждом по восемь уровней оплаты, а также 11 высших рангов с фиксированной оплатой.



рованной оплатой и особые ранги для профессоров высшей школы<sup>1</sup>. Госслужба Франции разделена на отраслевые корпуса, каждый со своей иерархией. Должности там делятся на категории по уровням, а внутри них – по рангам. Ранг присваивается после экзамена на право занимать определенную должность, сохраняется пожизненно и учитывается при переходе на другую должность (Ridley, Blondel, 2024). В США действует общая тарифная сетка, состоящая из 15 рангов, каждый из которых разделен на 10 «шагов», позволяющих публичным служащим расти в оплате даже без повышения в должности (Gill, 2021).

В ряде стран, где роль чинов еще недавно не была законодательно определена, теперь установлены сложные иерархические модели. Например, должности государственной службы современного Китая разделены на 12 уровней, включающих 27 рангов, которые в свою очередь состоят из 14 классов. Ранги присваиваются как по государственным, так и по партийным должностям и сохраняются после выхода на пенсию (Martin, 2021). В Белоруссии, согласно недавно принятому закону, государственная гражданская служба делится на десять классов, высший из которых включает три ранга. Эти классы соотносятся с классными чинами прокуратуры, дипломатическими рангами, персональными званиями в таможенных органах и квалификационными классами судей; классы присваиваются в соответствии с должностями и сохраняются пожизненно<sup>2</sup>.

С научной точки зрения чины могут рассматриваться как малозначительный вопрос служебного (Старилов, 2022) или административного права, что подтверждается сравнительно небольшим числом специальных исследований (около 100 в базе РИНЦ и менее 10 – в Ядре РИНЦ). Но если посмотреть шире формально-правовых аспектов, то феномен чина становится своего рода маркером модели государственной бюрократии, ее престижности в обществе и приобретает институциональный характер. А это уже представляется нетривиальным и перспективным сюжетом для изучения, особенно в нашей стране с присущим ей этатизмом и богатой бюрократической традицией.

В этой статье рассматривается феномен чинов гражданской службы в историческом развитии, а также современная практика и противоречия правоприменения. Исследование призвано дать ответы на вопросы о том, как менялась сущность классного чина в период его бытования на российской государственной службе и соответствует ли классный чин современным требованиям к государственной гражданской службе.

В первом разделе статьи дореволюционная и советская история чинов рассмотрена сквозь призму научной и экспертной дискуссии. Далее изложены результаты архивных изысканий автора, отражающие различные точки зрения на классные чины (квалификационные разряды) в ходе обсуждения законов о госслужбе в 1992–2005 гг. В следующем разделе отражены изменения в рамках действующего законодательства и приведены результаты эмпирического исследования особенностей присвоения классных чинов высшим феде-

<sup>1</sup> The civil service system at European level. Bucharest: EUPAN, 2020.

<sup>2</sup> Закон Республики Беларусь от 01.06.2022 N 175-З (ред. от 11.10.2024 N 36-3) «О государственной службе». URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H12200175> (дата обращения: 14.04.2025).

ральным госслужащим. В заключительной части суммируем накопившиеся противоречия и возможности их преодоления.

В статье в качестве источников были использованы:

1. Опубликованные исторические документы по теме, которые комментируются в историографии.
2. Неопубликованные тексты из Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ, фонды 10026 – Верховный Совет РСФСР, 10100 – Федеральное Собрание Российской Федерации, 10200 – Правительство Российской Федерации), тексты из Архива Президентского центра Б. Н. Ельцина (АП, фонды 7 – Канцелярия Президента Российской Федерации, 8 – нормативно-распорядительные акты), а также неопубликованные тексты личных коллекций М. А. Краснова и В. Н. Южакова, любезно предоставленные автору.
3. Стенограммы заседаний Государственной Думы Российской Федерации и иные материалы, размещенные в Государственной автоматизированной системе «Законотворчество».
4. Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации о присвоении классных чинов, воинских и специальных званий, дипломатических рангов<sup>3</sup>.
5. Биографические данные с официальных сайтов федеральных министерств об имеющихся чинах (званиях, рангах) действующих министров и их заместителей.

Применяемые в исследовании методы соответствуют базе источников. Диахронический метод позволяет проследить ход трансформации чинов на госслужбе, сравнительно-правовой метод использован для сопоставления норм законов и законопроектов в различных редакциях, с помощью ретроспективного метода выявлены оценки чинов в историографии. Эмпирическое исследование позволило проверить наличие связи между должностью и чином (званием, рангом) у действующих руководителей. С применением методов биографического анализа, конкретных ситуаций (case study) и статистического анализа проверены три рабочие гипотезы:

- 1) среди министров доля лиц, имеющих чины (звания, ранги), в среднем ниже, чем у их заместителей, так как министрами часто становятся политические назначенцы, а не бюрократы;
- 2) у заместителей министров рост чина (звания, ранга) происходит параллельно с должностью, так как среди них преобладают кадровые госслужащие;

<sup>3</sup> В Российской Федерации воинские звания присваиваются военнослужащим Вооруженных Сил и тех органов, где предусмотрена военная служба (ФСБ, ФСО, СВР, ГУСП). Специальные звания полиции, юстиции, внутренней службы присваиваются лицам, проходящим государственную службу иных видов в МВД, МЧС, Росгвардии, ФСИН, ФССП, ФТС. Классные чины гражданской службы бывают федеральные и субъектов. Дипломатические ранги положены дипломатическим работникам МИДа. Классные чины юстиции присваиваются служащим Минюста, аппаратов судов и ряда иных ведомств, имеющих юридическое образование. Также существуют классные чины прокурорских работников. Разным категориям работников, даже в одном ведомстве, могут полагаться разные чины (звания, ранги).

- 3) доля руководителей, имеющих чины (звания, ранги), различается по ведомствам в зависимости от преобладающего там типа карьеры госслужащих – политического или административного (подробнее см.: Hood, Lodge, 2006; Hansen, Steen, de Jong, 2013).

Избранный в настоящей статье путь исследования феномена чинов вне рамок отдельных дисциплин – истории, права или социологии – обладает, по мнению автора, потенциалом для системного подхода к актуальным проблемам государственного и муниципального управления.

## История дискуссий о чинах

Появление классных чинов нередко связывается с именем Петра I как создателя Табели о рангах (Поташев, 2012; Белых, 2023), что не вполне справедливо.

Во-первых, система чинов существовала в Московском государстве еще в XV–XVII вв., где различались служилые люди «по отечеству» (чины думные, московские и городовые) и «по прибору» (стрельцы, казаки, пушкарки и приказные служители). Внутри групп имелись свои градации; так, московские чины включали жильцов, дворян московских, стряпчих и стольников (Brown, 2002). Носители этих чинов действовали на придворной, военной и гражданской (приказной) службе, т. е. чины уже не являлись названиями конкретных должностей. Четкие правила чинопроизводства отсутствовали, но индивидуальная карьера была возможна.

Во-вторых, принятая Петром I Табель о рангах устанавливала иерархию конкретных должностей. В гражданской (статской) службе их предусматривалось всего 96 (Segrillo, 2016). При переводе на нижестоящую должность чиновник лишался привилегий по прежнему чину. Процесс отделения чинов от должностей занял более полувека и завершился указами Екатерины II, разрешившими повышать чин без роста в должности. В дальнейшем предпринимались попытки вновь увязать чины с должностями<sup>4</sup>, но безуспешно. Рост чинов по выслуге лет влиял на пенсионное обеспечение и выступал главным мотиватором на службе.

В-третьих, Петр I и его наследники вовсе не стремились привлечь на службу таланты из простонародья. Табель о рангах была рассчитана на дворян, а назначение нетитулованных лиц до 1760-х гг. в каждом случае требовало согласия Правительствующего Сената<sup>5</sup>. Тогда и позднее поступление недворян на службу затруднялось сословным и образовательным цензом, повышенными сроками выслуги для получения первого классного чина и ужесточением правил получения дворянства за службу. Несмотря на это, перспектива выслужить дворянство работала как социальный лифт, а «чинопроизводство

<sup>4</sup> Указ Николая I от 09.12.1835 «О высочайше подтвержденных расписаниях должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно и высших и средних учебных заведений по разрядам, установленным Положением 25 июня 1834 г.» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 10. № 8594.

<sup>5</sup> Указ Петра I от 31.01.1724 «О непроизводстве в секретари приказных, которые дворянства не имеют» // Полное собрание законов Российской империи. Т. I. № 4449.



было не просто продвижением по службе, но и знаменовало собой изменение социального статуса личности» (Bennett, 1980). В этом смысле Табель о рангах имеет мало общего с нынешними классными чинами и их аналогами.

Уже Александр I получал предложения об отмене чинов. М. М. Сперанский предлагал «уничтожение на будущее время всех чинов титулярных, или, лучше сказать, обращение их к тому первоначальному правилу, чтоб чины не что иное были, как означение мест, действительно занимаемых». Он аргументировал тем, что: а) чины даются не за успехи, а за выслугу; б) выслуга требует раннего начала службы в ущерб образованию; в) чины делят людей на тех, кто их имеет, и всех остальных; г) гонка за чинами порождает злоупотребления; д) система чинов устарела (чины 11-го и 13-го классов на гражданской службе не присваиваются) (Сперанский, 1907 (1808). С. 734). Министр юстиции Д. П. Трошинский возражал на это, что чины необходимы как средство поощрения служащих.

В следующее царствование Секретный комитет 1826 г. предлагал отменить чины с тем, чтобы лишь монарх мог даровать дворянство. Аналогичные предложения подал Николаю I Особый комитет 1846 г., но и они не были приняты из-за возражений министра просвещения С. С. Уварова, заявившего, что чины стали традицией, которая скрепляет общество. Подобную двойственность подметил и А. С. Пушкин: «Уничтожение чинов (по крайней мере гражданских) представляет великие выгоды; но сия мера влечет за собою и беспорядки бесчисленные, как вообще всякое изменение постановлений, освященных временем» (Пушкин, 1962 (1826). С. 356).

Комитет Д. Н. Блудова в 1858 г. и Особое совещание под руководством С. А. Танеева в 1883 г. вновь возвращались к теме отмены чинов, отметив, что в период между указанными датами число обладателей высших гражданских чинов увеличилось в 3–3,5 раза и не более 60% из них занимали должности соответствующего уровня. Очередная Комиссия 1895–1901 гг. предлагала отменить производство в чины по выслуге лет, а также четыре нижних чина Табели о рангах, и не присваивать чины выпускникам учебных заведений (такая практика существовала со времен Екатерины II), но и эти предложения не были реализованы. Ликвидация чинов не состоялась, вероятно, потому что закрыла бы компетентным и честолюбивым разночинцам доступ на госслужбу для получения дворянства (Поташев, 2012). В результате чины сохранялись до 1917 г.

Как известно, марксизм критически относится к институту бюрократии, поэтому одним из первых решений Советской власти гражданские чины были отменены одновременно с сословным делением общества<sup>6</sup>. Военные чины в Красной Армии были заменены должностями.

Доктрина И. В. Сталина о построении социализма в отдельно взятой стране способствовала возрождению ряда национальных традиций, что выразилось, в частности, в восстановлении с 1935 г. персональных званий военнослужащих РККА и в системе НКВД. С 1940 г. возвращены генеральские звания, в 1941 г.

<sup>6</sup> Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 12(25).11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. Т. 3. № 31.

введены дипломатические ранги для работников НКВД<sup>7</sup>, а с 1943 г. – классные чины юстиции<sup>8</sup>. В 1943–1951 гг. персональные звания, форма и знаки различия появились в транспортных и промышленных ведомствах, Минфине, Министерстве заготовок и Госконтроле. Подобные инициативы во многом диктовались желанием руководителей ведомств приблизить статус своих сотрудников к военнослужащим, повысить их доходы выплатами за звания и обеспечить одеждой в условиях товарного дефицита (Markevich, 2011).

Персональные звания делились на группы (высшие, старшие, средние и младшие), присваивались в соответствии с должностью по итогам аттестации. Высшие звания и ранги присваивал Президиум Верховного Совета; они сохранялись пожизненно и учитывались при следующем назначении. Известный юрист С. С. Студеникин констатировал: «Приобретает значение вопрос о прохождении службы, чинах и званиях, наградах и поощрениях, служебной ответственности лиц, состоящих на государственной службе» (Студеникин, 1948. С. 3). Вместе с тем «внедрение званий/чинов/рангов путем параллельных процессов в различных министерствах привели к возникновению... запутанной структуры» (Семин, 2021. С. 8): названия и количество званий были везде разными (см. приложение), а в большинстве ведомств (например, в социальном блоке) они вообще не появились.

В 1954 г. в условиях послевоенной нормализации звания и форма в основном были отменены. Единая номенклатура должностей служащих<sup>9</sup> 1967 г. интегрировала должности в госаппарате в общую должностную иерархию советской экономики. Все должности делились на три категории (руководители, специалисты и технические исполнители), и каждая – еще по функциональному признаку. Всего было девять групп, в высшую из которых входили, например, должности посла, министра, генерального директора, главного врача, ректора.

## В поисках законодательного решения

В 1980-х гг. возобновилась дискуссия о законодательном обособлении государственной службы. Подготовленные Минюстом СССР и академическими институтами законодательные предложения рассматривались в 1992–1993 гг. Верховным Советом РСФСР в качестве проекта *Основ законодательства о государственной службе*. В многочисленных редакциях этого документа (автором выявлены 22 варианта) немалое внимание уделялось системе чинов.

Одна из ранних редакций (июнь 1992 г.<sup>10</sup>) предусматривала деление всех должностей государственной службы на политические, административные и вспомогательные, а тех, в свою очередь, на четыре группы (высшие, старшие,

<sup>7</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 09.05.1941 «Об установлении рангов для дипломатических представителей СССР за границей» // Ведомости ВС СССР. 1941. № 21.

<sup>8</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16.09.1943 «Об установлении классных чинов для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры» // Ведомости ВС СССР. 1943. № 39.

<sup>9</sup> Постановление Госкомтруда СССР от 09.09.1967 N 443 «Об утверждении Единой номенклатуры должностей служащих». М.: Госкомтруд СССР, 1971.

<sup>10</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2148. Л. 19–41. Проект «Основ законодательства о государственной службе» в ред. 29.06.1992.

ответственные и младшие) и 14 рангов (ст. 15). Распределение должностей по иерархии так и называлось – Табель о рангах (ст. 16). Кроме того, вводились 14 чинов, соотносимых с воинскими званиями и с рангами должностей (ст. 20). Чины до советника государственной службы 1 класса (см. приложение) должны были присваиваться без учета должности, только за выслугу лет (ст. 21). Все госслужащие подлежали приведению к присяге на верность государству (ст. 22).

В сентябрьской редакции законопроекта чины назывались уже классными чинами<sup>11</sup>. Они не предусматривались на политических и вспомогательных должностях (ст. 15). Лишение классного чина предполагалось только по решению особого Дисциплинарного суда (ст. 24).

Октябрьская редакция сократила число классных чинов до восьми<sup>12</sup>. Однако процедура их присвоения была детально прописана: требовалось личное прошение в Комиссию по вопросам государственных служащих, наличие двух рекомендаций от служащих, имеющих чин не ниже испрашиваемого, результаты квалификационного экзамена, диплом об образовании и послужной список (ст. 16). Решение о присвоении Комиссия должна была принимать на закрытом заседании, для 7–12 рангов – окончательно, а для 1–6 рангов – с утверждением Президентом Российской Федерации, и оформляться Грамотой. Предусматривалась возможность обжалования решения Комиссии в Высший суд по делам государственной службы.

В ноябрьской редакции законопроекта должности были разделены на пять групп. В статье 14 указывалось, что классный чин «отражает уровень квалификации, определяет перечень видов государственной службы и ранги государственных должностей, которые служащий может замещать, предоставляет право на доплату к должностному окладу и социальные гарантии»<sup>13</sup>. Присвоение классных чинов производится в соответствии с квалификацией, должностью, стажем, с учетом ранее присвоенного чина (ст. 19). Сроки пребывания в чинах – 2–3 года, кроме высших, для которых срок не установлен. Чины присваиваются: на федеральной службе – Комиссией по вопросам государственных служащих федеральной службы, в субъектах Федерации и органах местного самоуправления – органами соответствующих уровней.

Позднее число классных чинов варьировало до пяти, двенадцати и, наконец, к июлю 1993 г. остановилось на пятнадцати<sup>14</sup>. В ходе многочисленных согласований из проекта исчезали наиболее экзотичные нормы, и он приобрел более современное содержание, что позволило 19 июля 1993 г. принять Основы законодательства о государственной службе в первом чтении. Дальнейшую работу над законопроектом прервал роспуск Верховного Совета в октябре 1993 г.

В переходный период статус государственного служащего был установлен Президентским указом N 2267<sup>15</sup>, предусматривавшим пять групп должностей и 15 классных чинов; предельное число должностей высшей и главной

<sup>11</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2148. Л. 56–76. Проект «Основ...» в ред. 09.09.1992.

<sup>12</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2148. Л. 88–103. Проект «Основ...» в ред. 12.10.1992.

<sup>13</sup> АП. Ф. 7. Оп. 1. Д. 68. Л. 245. Проект «Основ...» в ред. 16.11.1992.

<sup>14</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2149. Л. 84–113. Проект «Основ...» в ред. 13.07.1993.

<sup>15</sup> Указ Президента от 22.12.1993 N 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/5127> (дата обращения: 14.04.2025).

групп должен был установить Президент Российской Федерации, он же присваивал соответствующие классные чины. Порядок присвоения и сохранения чинов, правила назначения и размеры надбавки за классный чин должны были установить будущие законы.

Порядок присвоения чинов был подготовлен в 1994 г.<sup>16</sup>, но утвержден лишь два года спустя, причем оказались не востребованными нормы о сроке выслуги для присвоения очередного чина, о соответствии чина и должности, о лишении классного чина при выходе из гражданства или увольнении за виновные действия<sup>17</sup>. Даже после утверждения реестра должностей госслужбы в 1997 г. не было установлено предельное число должностей высшей и главной групп, хотя такой проект был разработан Минтрудом России (500 и 550 должностей соответственно)<sup>18</sup>. Вероятной причиной затягивания и срыва принятия многих актов были бюджетные ограничения. Так, Минфин России подсчитал, что на выплату надбавок за классный чин федеральным госслужащим потребуется 573 млрд руб. в год в ценах 1994 г. и еще 114 млрд руб. – в органах исполнительной власти субъектов Федерации<sup>19</sup>. Пробелы в регулировании и отсутствие средств фактически парализовали присвоение классных чинов.

В 1994 г. группа депутатов Государственной Думы I созыва подготовила законопроект «Об основах государственной службы Российской Федерации». Он изначально предусматривал, что классный чин присваивается по итогам квалификационного экзамена на соответствие уровня подготовки требованиям к должности (ст. 25)<sup>20</sup>. Не присваиваются чины в период подготовительной службы (первые пять лет) и испытания (год после назначения на должность иной специализации). Особенности присвоения чинов предполагалось посвятить отдельный закон. Один из авторов, председатель подкомитета по вопросам государственной службы Комитета по делам Федерации и региональной политике В. Н. Южаков, пояснил на пленарном заседании, что «человек, получивший определенную должность, вовсе не обязательно сразу приобретает соответствующий чин. Он должен еще пройти определенный испытательный срок, сдать квалификационный экзамен..., подтверждающий его высокую квалификацию»<sup>21</sup>.

Ко второму чтению поступило около 300 поправок, в том числе инициатива Президента Российской Федерации о преобразовании классных чинов в квалификационные классы, поскольку «классные чины есть в видах государственной службы, имеющих особые отношения субординации», тогда как в большей части аппаратов органов государственной власти подобных отношений нет<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 9102. Л. 7. Письмо Минтруда России от 23.02.1994 N 116-Пр.

<sup>17</sup> Указ Президента от 22.04.1996 N 578 «О присвоении и сохранении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9252> (дата обращения: 14.04.2025).

<sup>18</sup> ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 9102. Л. 5. Письмо Минтруда России от 31.03.1994 N 192-Пр.

<sup>19</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1365. Л. 26–37. Письмо Минфина России от 01.11.1994 N 1-10/14-2860

<sup>20</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 1. Д. 595. Л. 1–31. Проект «Об основах...» в ред. первого чтения (июль 1994 г.).

<sup>21</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 21.07.1994. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3162/> (дата обращения: 14.04.2025).

<sup>22</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1365 Л. 1–19. Письмо Президента России от 28.10.1994 N Пр-1536.

Вопрос о чинах вызвал большой отклик у регионов. Астраханская область предлагала исключить из закона данные нормы, видя в этом «переход к административно-бюрократической системе тоталитарного типа»<sup>23</sup>. Другие регионы были менее радикальны: Вологодская область призывала гарантировать сохранение присвоенного чина при переходе на службу иного вида<sup>24</sup>.

Работа над законом была крайне непростой. Из итогового текста исчезли многие положения (например, о подготовительной службе), а чины были переименованы в квалификационные разряды<sup>25</sup>. Они присваивались по результатам квалификационного экзамена (без повышения в должности) или аттестации (при переводе на другую должность), а порядок этих процедур и присвоения разрядов «устанавливается федеральным законом» (ст. 7).

Таким образом, регулирование квалификационных разрядов предусматривалось только на федеральном уровне. Это, во-первых, затруднило правоприменение, так как соответствующие законы не были приняты, а во-вторых, ограничило полномочия регионов. В ходе парламентских слушаний в 2001 г. Республика Башкортостан отмечала, что такое ограничение противоречит Конституции Российской Федерации<sup>26</sup>, а Красноярский край, напротив, со ссылкой на Основной закон заявлял, что «государственная служба должна быть цельным, не разделенным на два уровня институтом»<sup>27</sup>. Иркутская область констатировала, что «любые попытки региональных властей установить надбавки за квалификационный разряд встречают сопротивление со стороны надзорных органов»<sup>28</sup>. В Приморском крае считали, что «в каждом субъекте должны существовать свои квалификационные разряды, аналогичные федеральным, но с указанием региона»<sup>29</sup>.

Параллельно шла разработка законов о видах и уровнях государственной службы. В частности, известны три проекта закона «О федеральной государственной службе». Первый был подготовлен Правительством Российской Федерации в 1994 г. (не вносился в Государственную Думу Российской Федерации)<sup>30</sup> и предусматривал систему классных чинов, идентичную Положению о федеральной государственной службе. Второй проект внесли в 1998 г. председатель подкомитета по организации системы государственной власти Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике А. Н. Аригин с группой коллег<sup>31</sup>. Регулирование квалификационных разрядов там в целом

<sup>23</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1364. Л. 25–26. Письмо Астраханского областного представительного собрания от 19.09.1993 N 230.

<sup>24</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1363. Л. 123–130. Письмо Вологодской областной думы от 17.06.1994 N 19-3/003570.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 31.07.1995 N 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8152> (дата обращения: 14.04.2025).

<sup>26</sup> Каким быть Закону о государственной службе? Парламентские слушания в Государственной Думе 16.11.2001: сборник материалов. Екатеринбург: УрАГС, 2001. С. 10.

<sup>27</sup> Там же. С. 29.

<sup>28</sup> Там же. С. 16–17.

<sup>29</sup> Там же. С. 51.

<sup>30</sup> АП. Ф. 8. Оп. 5. Д. 13. Л. 203–237. Проект Федерального закона «О федеральной государственной службе» (18.11.1994).

<sup>31</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 13. Д. 3249. Л. 1–27 (с об.). Проект Федерального закона «О федеральной государственной службе» (сентябрь–ноябрь 1999).



повторяло действующий Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»; проект был отклонен в первом чтении в 1999 г.

Третья попытка была предпринята в 2000 г. В. Н. Южаковым, который в Государственной Думе III созыва вновь возглавил подкомитет по вопросам государственной службы. Проект предусматривал создание при Президенте Российской Федерации Высшей квалификационной комиссии по делам государственных служащих (ст. 4) с правом, в частности, формировать комиссии для проведения квалификационного экзамена; утверждать госслужащих на должностях ведущей группы в первом квалификационном разряде; представлять к присвоению разрядов по главной и высшей группам; рассматривать споры о присвоении разрядов по младшей и старшей группам. В статье 10 уточнялось, что первый разряд по старшей, ведущей и главной группам должен присваиваться после профессионального обучения в области государственного управления со сдачей государственного квалификационного экзамена, а последующие разряды – по итогам аттестации. При переходе федерального чиновника на региональную госслужбу и наоборот квалификационный разряд сохраняется при назначении на должность той же группы; в противном случае необходимо сдать экзамен или пройти аттестацию (ст. 14), а при переходах между федеральной и муниципальной службой разряд присваивается в соответствии с замещаемой должностью (ст. 15). Ежемесячная надбавка за квалификационный разряд предусматривалась в твердой сумме четырех должностных окладов в год (ст. 50)<sup>32</sup>. Большая часть этих предложений не реализована в связи с отклонением проекта в первом чтении в 2001 г.

В 1997–1998 гг. в Администрации Президента Российской Федерации велась работа над Концепцией административной реформы, в которой говорилось: «Учитывая относительную служебную нестабильность “политических назначенцев”, следует предусмотреть для них “выходные льготы” в форме ... права сдачи экзаменов на высокий классный чин, дающий возможность занятия “карьерной” должности»<sup>33</sup>. Отчасти итогом этой деятельности стала Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 г. Это было попыткой вписать реформу госслужбы в широкий контекст институциональных преобразований<sup>34</sup>.

Во исполнение данной Концепции Президент Российской Федерации в 2002 г. внес в Государственную Думу Российской Федерации проект закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Он предусматривал соотносимость классных чинов, воинских, специальных званий и дипломатических рангов; минимальные сроки пребывания в чинах (кроме высших); досрочное повышение в чине (звании, ранге) в виде поощрения; их сохранение при увольнении; учет звания (ранга) при присвоении чина

<sup>32</sup> Проект Федерального закона «О федеральной государственной службе» (22.09.2000). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/8445-3?ysclid=m9i9bq9gc6996199183> (дата обращения: 15.04.2025).

<sup>33</sup> Концепция административной реформы (12-й вариант, 24.03.1998) // Личный архив М.А.Краснова.

<sup>34</sup> Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утверждена Президентом России 15.08.2001 N Пр-1496.



(но не наоборот); присвоение классных чинов региональной гражданской службы согласно законодательству субъекта Федерации (ст. 14)<sup>35</sup>.

В отзывах на законопроект отмечалась необходимость учитывать имеющийся чин и стаж в нем при переходе федерального чиновника на региональную госслужбу или из одного субъекта в другой<sup>36</sup>; соотносить новые классные чины с квалификационными разрядами<sup>37</sup>. Член Совета Федерации Р. Г. Абдулатипов предлагал предусмотреть соотношение должностей и классных чинов федеральной государственной службы и гражданской службы субъектов Федерации<sup>38</sup>.

Ко второму чтению поступило более 200 поправок. Дискуссию на пленарном заседании Государственной Думы Российской Федерации вызвало возвращение классных чинов взамен квалификационных разрядов. Председатель Комитета по делам Федерации и региональной политике В. И. Гришин по этому поводу сказал: «Система классных чинов, по сути дела, предложена ... чтобы мы могли соотносить различные виды службы между собой». Член Комитета по государственному строительству Б. Б. Надеждин возражал: «Правильно, что есть выслуга лет, чины и звания на военной службе... но безумие полное на гражданской службе вводить такую систему», так как «преимущество будут иметь в этой госслужбе не профессионалы, а ... те, у кого есть выслуга»<sup>39</sup>. Подобные сомнения разделяли многие: закон приняли с минимальным перевесом голосов.

Исходная редакция проекта закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривала единые классные чины на федеральном и региональном уровнях для младшей, старшей и ведущей групп должностей; при этом центр и регионы должны были самостоятельно определять названия и порядок присвоения чинов по главной и ведущей группам (ст. 11)<sup>40</sup>. Присвоение чинов по итогам квалификационного экзамена сохранялось лишь для чиновников с бессрочным контрактом. Президент Российской Федерации продолжал присваивать высшие федеральные классные чины, а присвоение главных было передано Правительству Российской Федерации и руководителям федеральных государственных органов, что свидетельствовало о девальвации этих чинов.

По ряду вопросов возникли существенные разногласия. Так, губернатор Пермского края Ю. П. Трутнев выступал против переименования квалификационных разрядов в классные чины как не несущего смысловой нагрузки<sup>41</sup>, но такое преобразование поддержала Комиссия Совета Федерации по кон-

<sup>35</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6161. Л. 13–15. Проект Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (19.11.2002).

<sup>36</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6161. Л. 75. Письмо Президента Чувашии от 20.12.2002 N 12/61-5848.

<sup>37</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6161. Л. 196–198. Письмо Администрации Санкт-Петербурга от 09.01.2003 N 01-102/004.

<sup>38</sup> ГАРФ. Ф. 10110. Оп. 22. Д. 6162. Л. 74–78. Письмо Р.Г.Абдулатипова от 12.03.2003 N 64/12-592/РА.

<sup>39</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 16.04.2003. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/1490/> (дата обращения: 15.04.2025).

<sup>40</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 41. Д. 6949. Л. 6–7. Проект Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (22.09.2003).

<sup>41</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 41. Д. 6949. Л. 220. Письмо Губернатора Пермского края от 10.11.2003 N 01-03-484.

тролю, отметив, что «именно чин (звание) соответствует замещаемой должности, а квалификационный разряд характеризует лишь профессиональную подготовку работника»<sup>42</sup>. Кабардино-Балкария предлагала отказаться от деления чинов на федеральные и региональные и присваивать всем госслужащим федеральные чины<sup>43</sup>, а Владимирская и Псковская области, напротив, считали необходимым дать право субъектам Федерации присваивать собственные чины всех групп<sup>44</sup> (эта позиция в итоге возобладала).

Воронежская область требовала присваивать классный чин только после квалификационного экзамена<sup>45</sup>, но ряд регионов просил сохранить возможность присвоения чинов по итогам аттестации<sup>46</sup>. В целом 66 поправок были поддержаны (например, предложение Высшего арбитражного суда соотнести классные чины гражданской службы и юстиции<sup>47</sup>) и 254 поправки отклонены. Против президентского законопроекта голосовали оппозиционные фракции (около четверти всех депутатов), но закон был принят и действует по сей день.

## Классные чины сегодня: актуальные противоречия

В развитие принятых законов Президент Российской Федерации в 2005 г. установил соотношение классных чинов гражданской службы с квалификационными разрядами, иными чинами, рангами и званиями; минимальные сроки для чинов (кроме высших); лишение чина только по решению суда<sup>48</sup>.

В 2019 г. классные чины соотнесены с должностями федеральной гражданской службы<sup>49</sup>. На государственной службе иных видов и дипломатической службе соотношение специальных званий и дипломатических рангов с должностями установлено ранее.

С 2011 г. квалификационный экзамен для присвоения классного чина стали сдавать служащие со срочными контрактами, кроме замещающих должности категории «руководители» высшей группы, категории «помощники (советники)», назначаемые Президентом Российской Федерации, и глав-

<sup>42</sup> Ф. 10100. Оп. 41. Д. 6950. Л. 202–222. Письмо Комиссии Совета Федерации по контролю от 03.10.2003 N 3.21-06394.

<sup>43</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 41. Д. 6949. Л. 99. Письмо Парламента КБР от 29.10.2003 N 1968.

<sup>44</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 41. Д. 6949. Л. 143. Письмо Губернатора Владимирской области от 05.11.2003 N 01/02-05-974; Там же. Л. 226. Письмо Администрации Псковской области от 06.11.2003 N 7/3-2552.

<sup>45</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 41. Д. 6949. Л. 171. Письмо Администрации Воронежской области от 06.11.2003 N 03-1/И-2197).

<sup>46</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 41. Д. 6949. Л. 215. Письмо Законодательного собрания Пензенской области от 05.11.2003 N 12.1-2779.

<sup>47</sup> ГАРФ. Ф. 10100. Оп. 41. Д. 6151. Л. 182. Письмо ВАС России от 24.12.2003 N C5-4/уз-1417.

<sup>48</sup> Указ Президента от 01.02.2005 N 113 (ред. от 01.03.2024) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21995/page/1> (дата обращения: 15.04.2025).

<sup>49</sup> Указ Президента от 23.08.2019 N 396 (ред. от 05.11.2024) «Об утверждении таблицы соответствия классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы высшей группы должностей». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44646> (дата обращения: 15.04.2025).

ной группы, назначаемые Правительством Российской Федерации<sup>50</sup>. С 2023 г. квалификационный экзамен вообще отменен<sup>51</sup>.

Субъекты Федерации законодательно урегулировали присвоение и сохранение классных чинов своим гражданским<sup>52</sup> и муниципальным служащим<sup>53</sup>. Правомочность таких решений первоначально оспаривалась, но Верховный суд Российской Федерации подтвердил право регионов самостоятельно устанавливать правила, связанные с их классными чинами<sup>54</sup>.

На сегодня правовое регулирование классных чинов в целом завершено, но некоторая экспертная дискуссия продолжается.

**Сторонники** называют присвоение чина (ранга, звания) «одним из условий приобретения статуса государственного служащего» (Старилов, 2022. С. 371), «формой мотивации профессионально-квалификационного развития» (Охотский, Березко, 2024. С. 78), предлагают «присвоить классные чины обладателям ученых степеней и званий, должностных категорий врачей, учителей, инженеров» (Поташев, 2012. С. 157).

При этом даже сторонники признают необходимость изменений. Так, отмечается, что классные чины сегодня слабо мотивируют служащих, так как доля оклада за них не превышает 5% в объеме денежных выплат (Синягин и др., 2020). Заместитель директора департамента Минтруда России Л. Е. Вахнин полагает, что чины должны «показывать не просто ступеньки карьерной лестницы и отражать стаж, а скорее демонстрировать качество этого служащего, его профессионализм... Тогда чин приобретает реальное значение, я бы сказал, политическое... и за это стоило бы платить» (Круглый стол, 2022. С. 15).

**Противники** считают, что в наши дни «говорить о чине как признании заслуг обществом не приходится, поскольку чины сегодня имеют только материальное выражение, а термины, их обозначающие, ...более чужды населению, чем, к примеру, коллежский асессор или титулярный советник», и со временем «противоречия и отсутствие общего порядка чинопроизводства приведут к необходимости отмены классных чинов» (Зубов, Богдан, Бушуева, 2017. С. 171). В подтверждение приводятся данные, что 13% опрошен-

<sup>50</sup> Указ Президента от 16.11.2011 N 1504 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/34265> (дата обращения: 15.04.2025).

<sup>51</sup> Федеральный закон от 29.12.2022 N 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48778> (дата обращения: 15.04.2025).

<sup>52</sup> Например: закон Волгоградской области от 16.11.2005 N 1119-ОД (ред. от 22.12.2024) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Волгоградской области государственным гражданским служащим Волгоградской области». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=143007976&backlink=1&nd=143009244> (дата обращения: 15.04.2025).

<sup>53</sup> Например: закон Оренбургской области от 28.06.2011 N 246/36-V-ОЗ (ред. от 30.11.2023) «О классных чинах муниципальных служащих в Оренбургской области, порядке их присвоения и сохранения». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=153060307&backlink=1&nd=153023639> (дата обращения: 15.04.2025).

<sup>54</sup> Определение Верховного Суда от 14.12.2011 N 60-Г11-14 «Об отказе в признании недействующим абзаца 2 части 6 статьи 6 Закона Камчатского края от 4 декабря 2008 г. N 169 "О классных чинах государственной гражданской службы Камчатского края"». URL: [https://vsrf.ru/lk/practice/stor\\_pdf/472234](https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/472234) (дата обращения: 15.04.2025).

ных госслужащих поддерживают отмену чинов, 23% выступают за их замену квалификационными категориями; 35% считают чин маркером карьеры, 25% – профессионализма, а 15% не видят в нем смысла (Там же. С. 172).

Также утверждается, что в современных условиях классный чин утратил «самостоятельное правовое значение» (Зенков, 2015. С. 35), поскольку: а) в законе нет его дефиниции; б) лица, не имеющие чинов, вправе поступать на более высокие должности, чем те, кто их имеет; в) чины не отражают профессиональный уровень; г) в стране нет единой системы классных чинов; д) отсутствует ответственность представителя нанимателя за несвоевременное присвоение чина.

Ниже в Таблице представлены основные нормы законодательства, касающиеся классных чинов гражданской службы, и связанные с ними противоречия правоприменительной практики.

Таблица

### Особенности регулирования и применения классных чинов

Общие нормы	Противоречия правоприменения
Присваиваются последовательно	При назначении на должность другой группы последовательность присвоения чинов нарушается
Присваиваются с учетом продолжительности пребывания в предыдущем чине (звании, ранге) и в замещаемой должности	При достижении установленного срока пребывания в классном чине представитель нанимателя не обязан присвоить гражданскому служащему следующий чин; отсутствует правовой механизм повышения классного чина по инициативе гражданского служащего
Присваиваются с учетом профессионального уровня	Отсутствует правовой механизм оценки профессионального уровня служащего при принятии решения о присвоении ему классного чина
Соответствуют замещаемой должности	Установленное соотношение классных чинов и должностей в ряде случаев не позволяет служащему расти в чине в пределах группы должностей; нет ограничений для назначения гражданского служащего на должность ниже или выше присвоенного классного чина
Могут присваиваться в виде поощрения	Особенности присвоения классных чинов в виде поощрения не установлены, поэтому такое поощрение практически не используется
Могут быть первыми и очередными (последующими)	Срок присвоения лицу, поступившему на гражданскую службу, первого классного чина императивно не урегулирован и на практике может достигать нескольких лет; в этот период оклад за классный чин не выплачивается, что нарушает право на оплату труда в полном объеме
Сохраняются пожизненно	Оклад за классный чин не выплачивается после увольнения с гражданской службы и не влияет на размер пенсии за выслугу лет
Лишение только по решению суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления	Не установлены конкретные составы таких преступлений, порядок лишения дипломатического ранга, а также порядок восстановления в классном чине, дипломатическом ранге при отмене приговора; вызывает трудности лишение классного чина граждан, уволенных со службы

Общие нормы	Противоречия правоприменения
Присваиваются представителем нанимателя или вышестоящим органом власти, высшие чины присваивает Президент Российской Федерации	Не предусмотрен механизм контроля за деятельностью представителя нанимателя или вышестоящего органа власти при присвоении классных чинов, за исключением права служащего обратиться в суд
Регулируются законодательством разных уровней	Взаимоучет классных чинов федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации предусмотрен Законом N 58-ФЗ, но отсутствует в Законе N 79-ФЗ и указе Президента Российской Федерации N 113; при переходе между федеральной и региональной гражданской службой или между двумя субъектами Российской Федерации, или между двумя одноуровневыми ведомствами стаж пребывания в классном чине не учитывается; новый классный чин присваивается по замещенной должности, а не по имеющемуся чину
Имеют равный статус на государственной службе всех уровней	При переходе с гражданской службы на военную службу или на государственную службу иного вида имеющийся классный чин не переводится в соответствующее ему воинское или специальное звание
Наименования установлены законом	Названия чинов дублируют названия отдельных категорий должностей (советник) и должностей (референт), что затрудняет понимание различий

**Источники:** ст. 13 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ст. 11 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 N 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»; составлено автором.

В теории чины, ранги и звания отражают место служащего в иерархии, позволяя сравнить должности в разных подразделениях и ведомствах; влияют на уровень оплаты; соответствуют стажу (выслуге); стимулируют длительную безупречную службу и профессиональный рост; подчеркивают публично-правовой статус и являются элементом традиции. На практике есть проблемы с соотносимостью, участием в мотивации и публичным статусом.

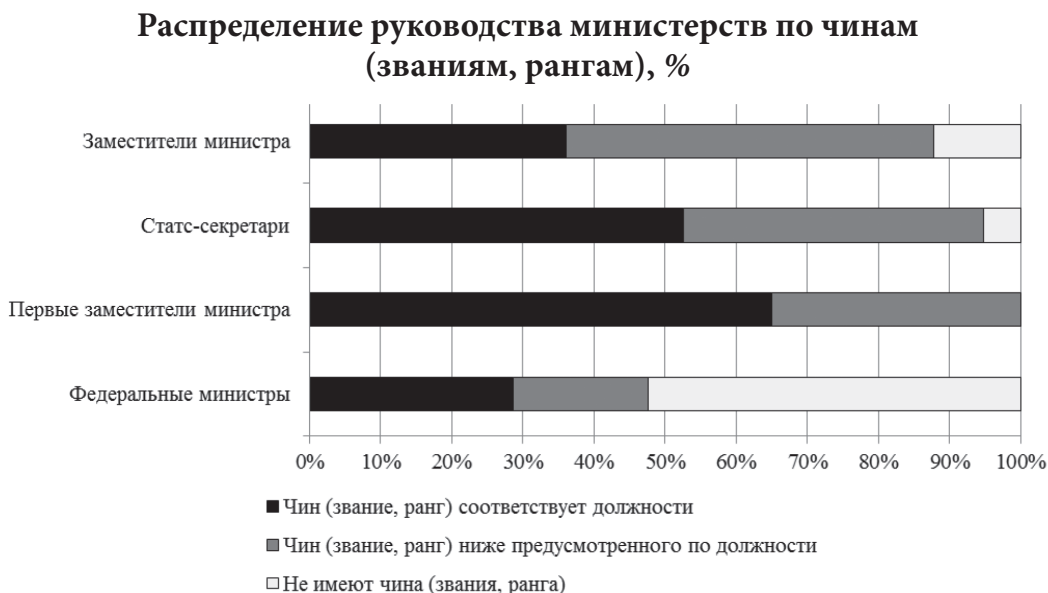
Оценить соблюдение требований к присвоению чинов и их соответствие должностям позволяют собранные автором данные о чинах (званиях, рангах) федеральных министров и их заместителей. Министры по закону являются лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, а не государственными служащими, и чины (звания, ранги) им не присваиваются (кроме МИДа, МВД и Минюста), но если они были госслужащими ранее, то присвоенный чин (ранг, звание) у них сохраняется.

Высшей должностью государственной службы в федеральном министерстве является должность первого заместителя министра. Ей, а также должности заместителя министра, соответствует классный чин действительного государственного советника Российской Федерации 1 класса, дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла, воинские и специальные звания генерала армии, адмирала, генерал-полковника, классный чин прокурорско-

го работника «Государственный советник юстиции 1 класса» и классный чин юстиции «Действительный государственный советник юстиции Российской Федерации 1 класса».

В собранной автором базе 182 наблюдения, распределенные так, как показано на рисунке 1.

Рисунок 1



**Источники:** составлено автором (официальные сайты федеральных министерств, указы Президента Российской Федерации о присвоении чинов (званий, рангов)); все данные приведены по состоянию на 10.04.2025.

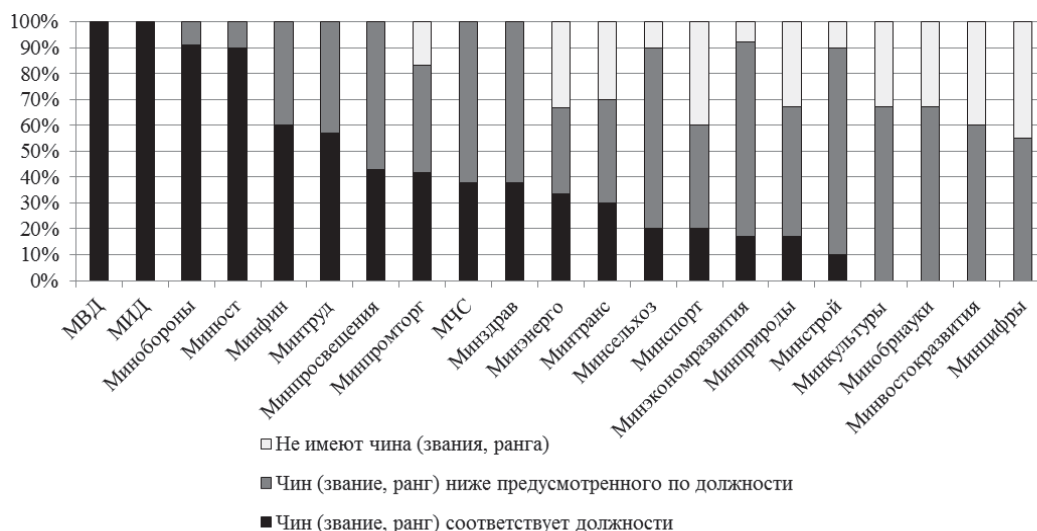
Как и предполагалось (гипотеза 1), среди министров более 52% не состояли на госслужбе и не имеют какого-либо чина, являясь политическими назначенцами. Иная ситуация с высшими государственными служащими: среди первых заместителей министров отсутствуют лица без чинов, а две трети из них имеют высший чин. Практику ступенчатого должностного роста подтверждает и то, что среди статс-секретарей министерств высший чин имеют уже 53%, а среди замминистров – лишь 36%. Аналогичным образом увеличивается доля лиц с чином ниже, чем предусмотрено должностью, или вовсе без чина. Высшие госслужащие министерств в большей мере, чем министры, являются кадровыми чиновниками со стажем (гипотеза 2).

На Рисунке 2 видно, что только в двух министерствах – МВД и МИД – весь руководящий состав имеет положенные по должности чины (звания, ранги), и еще в двух – Минобороны и Минюсте – положенные по должности чины (звания, ранги) имеет абсолютное большинство руководящего состава. Это означает, что руководители ведомств обладают необходимой выслугой лет в замещаемой должности. Обращает внимание, что в указанных ведомствах присваиваются воинские, специальные звания, дипломатические ранги и классные чины юстиции, наряду с классными чинами гражданской службы.



Рисунок 2

### Распределение министерств по чинам (званиям, рангам) руководителей, %



**Источники:** составлено автором (официальные сайты федеральных министерств, указы Президента Российской Федерации о присвоении чинов (званий, рангов)); по состоянию на 10.04.2025.

Более половины руководящего состава в Минфине и Минтруде имеют положенные чины, а в остальных ведомствах таковых менее 50%, причем в Минкультуры, Минобрнауки и Минцифры вообще отсутствуют замминистры, имеющие высший классный чин. В Минцифры, Минвостокразвития и Минспорте 40% и более замминистров не имеют никакого чина. Это указывает на преобладание в данных ведомствах «политического» типа карьерных назначений высших госслужащих, согласно терминологии К. Худа и М. Лоджа (Hood, Lodge, 2006).

На уровне руководства федеральных министерств выявлены те же проблемы, о которых упоминалось ранее. Имеющиеся у ряда руководителей классные чины юстиции (статс-секретарь МЧС Д. Г. Попов), воинские и специальные звания (замминистра юстиции В. А. Баланин) не конвертируются в аналогичные им классные чины гражданской службы. То же – с классными чинами субъектов Федерации. Например, А. В. Разин, будучи действительным государственным советником Московской области 1 класса, получил в должности заместителя федерального министра сельского хозяйства лишь классный чин действительного государственного советника Российской Федерации 3 класса.

Выявленные факты в совокупности приводят к выводу, что нормы законодательства предусматривают многочисленные пробелы и исключения. В ведомствах, где преобладает военизированная служба, присвоение чинов более стандартизировано, а в гражданских ведомствах им уделяется меньше внимания (тем самым подтверждается гипотеза 3). Свою роль в последнем случае играют частые кадровые перестановки и ориентация министров на бизнес-модели. Чины не являются объединяющим началом, а напротив, подчеркивают различия между ведомствами.

## Заключение

Чины (классные чины) стали значимым элементом национальной модели государственной службы и шире – отношений власти и общества. Если государство выступает на равных, то роль чинов сведена к минимуму, а если доминирует, то все игроки стремятся вписаться в формальную иерархию («вертикаль»).

Изучение ранних и нереализованных законодательных инициатив позволило проследить логику выстраивания постсоветской модели госслужбы. В начале 1990-х гг. задумывалось создавать веберианскую бюрократию с четкой спецификой (профессиональное образование, присяга, дисциплинарные суды, пожизненный найм, высокие социальные гарантии), в которую логично вписывалась полувоенная система чинов. Однако бюджетный кризис и общее движение к рынку сделали невозможным нормативное воплощение подобной конструкции.

В нулевые годы законодатели, под влиянием тогдашних зарубежных менеджеристских реформ, попробовали сместить акцент на повышение компетентности и эффективности госслужащих. Предполагалось сделать классные чины маркером профессионализма и результативности, а не только стажа и места в служебной иерархии. Для этого требовалось создать работоспособный механизм оценки квалификации, но этого не удалось достичь в условиях рассредоточения центров принятия кадровых решений.

С середины 2010-х гг. реформирование гражданской службы забуксовало ввиду отсутствия стратегии и достаточных ресурсов. Изменения последних лет (отказ от программ и планов развития госслужбы на федеральном уровне, отмена квалификационных экзаменов, минимизация конкурсного отбора) зафиксировали реализацию кадровой политики на ведомственном уровне и в «ручном» режиме. При довольно высокой текучести кадров госслужбы и распространенности «бокового входа» на должности любого уровня чины стали симулякром, что ярко проявляется в избирательности их присвоения. Исключение составляют немногие ведомства с сохраняющимися традициями последовательного чинопроизводства.

Существуют ли предпосылки изменений в данной сфере? По мнению автора, на данный момент их нет. Чтобы чины приобрели большую значимость, они должны давать ощутимые блага (подобно возможности получить дворянство в царской России), а это не имеет смысла, пока престижна работа на госслужбе в ее нынешнем виде. Чтобы чин отражал движение по карьере, служба должна стать действительно карьерной, чему сегодня препятствует ряд факторов. Бюрократическая система работает в режиме перенапряжения, но без крупных сбоев, а ее перестройка несет риск разбалансировки без выхода на новое качество работы. Поэтому судьба классных чинов будет решаться уже на новом этапе развития российской государственности, когда для этого созреют политические и экономические условия.

В заключение обозначим желательное направление трансформации чинов. Здесь автор отходит от строгой научной (исторической) аналитики и строит свои умозаключения, которые хоть и могут кому-то показаться спор-

ными, на его взгляд, достаточно обоснованны. Ранее уже указывалось (см., например, Борщевский, 2024) на неоптимальность законодательного разделения гражданских служащих Федерации и субъектов, муниципальных служащих и работников бюджетной сферы. За прошедшие десятилетия граждане так и не привыкли к этим юридическим «тонкостям» и называют чиновниками всех работников власти, включая депутатов и министров. И это верно отражает суть дела.

С учетом происходящего сегодня выстраивания в России системы публичной власти представляется обоснованным переход к концепции единой публичной службы, охватывающей все категории служащих, чей труд оплачивается из бюджетов, а в перспективе, возможно, и работников некоммерческих организаций. Для всех публичных служащих может быть установлен общий правовой статус, что уже реализовано, например, в сходных антикоррупционных ограничениях для должностных лиц госорганов, Банка России, казачьих обществ, госкорпораций и т.д.

В будущем законодательстве о публичной службе следует закрепить базовый принцип профессиональной квалификации, подтверждаемой наличием профильного образования и стажа. Маркером профессионального уровня призваны стать квалификационные категории (они могут называться и классными чинами для сохранения традиции), присваиваемые после государственного экзамена в вузе или колледже и далее – по итогам аттестации или экзамена на рабочем месте. Количество таких категорий, их названия и конкретные требования должны зависеть от области и вида профессиональной деятельности. За образец здесь можно принять существующие квалификационные категории врачей и учителей, где присвоенная категория определяет уровень оплаты труда (надбавка к окладу за квалификацию) и право занимать определенные должности.

Публичная служба будущего видится организованной по отраслевому принципу по аналогии с французскими «большими корпусами», где карьера начинается с получения специального образования и может развиваться в различных организациях и ведомствах, но в пределах одной отрасли. Современные процессы слишком сложны и специфичны, чтобы допустить существование бюрократов «широкого профиля» и менеджеров на все случаи. Работать в системе управления должны профессионалы с компетенциями, доказанными успешной работой в отрасли и многоэтапной оценкой («обучение в течение всей жизни»). Например, на основных должностях в департаментах Минздрава России должны, по мнению автора, работать квалифицированные медики, имеющие не только диплом, но и опыт работы в данной сфере. В обеспечивающих подразделениях необходимы юристы и экономисты. Сейчас их всех объединяет статус гражданского служащего и классный чин, которых нет у их коллег за пределами министерства. В будущем представители «медицинского корпуса» должны расти в своей области, что выражается присвоением им квалификационных разрядов врачей, а юристы и экономисты – в своих профессиональных сферах. При переходе из учреждения в министерство и обратно в отрасль профессиональная идентификация будет сохраняться.

В рамках публичной службы будут решены обозначенные выше проблемы, связанные с последовательностью присвоения чинов (через квалификационную категорию невозможно перескочить), неприсвоения положенных чинов (снимается правом пройти аттестацию), учетом профессионального уровня (это станет ключевым критерием), соответствием должности (сейчас чин присваивается по должности, а будет должность соответствовать присвоенной квалификационной категории), разным законодательным статусом чинов (единый статус квалификационных категорий будет установлен законом о публичной службе). Присвоение таких категорий будет лишено политической составляющей (они будут присваиваться не Президентом России, Правительством Российской Федерации или ведомством, а отраслевыми экспертами соответствующего уровня квалификации). Мотивирующая роль квалификационной категории может быть обеспечена существенным влиянием на размер зарплаты и последующей пенсии, а также фактором профессиональной репутации, который сегодня на госслужбе отсутствует: врач высшей категории вызывает больше доверия, чем действительный государственный советник.

Таким образом, переход к публичной службе – объективный, понятный обществу и позитивный процесс, который будет способствовать достижению национальных целей развития.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Белых А.А. Три века Табели о рангах // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2023. № 2. С. 97–113.
2. Борщевский Г.А. Развитие гражданской службы Российской Федерации: экспертные идеи и правовые реалии // Среднерусский вестник общественных наук. 2024. Т. 19, № 1. С. 14–36. DOI:10.22394/2071-2367-2024-19-1-14-36
3. Зенков М.Ю. Правовые и организационные проблемы присвоения классных чинов гражданским служащим в Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 11–7. С. 35–40.
4. Зубов В.Е., Богдан Н.Н., Бушуева И.П. Классный чин в государственной и гражданской службе: история и современность // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2017. Т. 17, № 6. С. 168–173.
5. Круглый стол «Что необходимо для развития российской государственной службы?». 24.03.2022 // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 7–33.

6. Охотский Е.В., Березко В.Э. Институт государственной службы в современном государстве – публично-правовая парадигма: монография. М.: ИД «Научная библиотека», 2024.
7. Поташев А.Ф. Табель о рангах Петра I в истории России // Грамота. 2012. № 15. С. 155–157.
8. Пушкин А.С. О народном воспитании (1826 г.) // Собрание сочинений в 10 т. Т. 7. М.: Художественная литература, 1962.
9. Семин А.Н. Советский период развития правовой регламентации должностной структуры государственной гражданской службы // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 1–9.
10. Синягин Ю.В., Шебураков И.Б., Тюменцев И.О., Тушканов И.В. Классные чины как фактор мотивации государственных гражданских служащих: историко-психологический анализ. М.: ИД «Дело», 2020.
11. Сперанский М.М. Об усовершенствовании общего народного воспитания (1808 г.) // Русская старина. 1907. № 132. С. 729–735.
12. Стариков Ю.Н. Служебное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4. С. 366–391.
13. Студеникин С.С. Советская государственная служба. В сб.: Вопросы административного и военно-административного права. М.: Военно-юридическая академия, 1948. С. 3–37.
14. Bennett H.A. Chiny, ordena, and officialdom. In: Russian officialdom: the bureaucratization of the Russian society from the seventeenth to the twentieth century. Ed. by W.M.Pintner, D.K.Rowney. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980. P. 162–189.
15. Brown P.B. The Military Chancellery: Aspects of control during the Thirteen Years' War, 1654–67 (Muscovy's seventeenth-century conflict) // Russian History. 2002. Vol. 29, no. 1. P. 19–42.
16. Gill C.R. State Department Personnel: Background and Selected Issues for the 117<sup>th</sup> Congress. Washington, Congress Research Service, 2021.
17. Hansen M.B., Steen T., de Jong M. New Public Management, Public Service Bargains and the Challenges of Interdepartmental Coordination: A Comparative Analysis of Top Civil Servants in State Administration // International Review of Administrative Sciences. 2013. Vol. 79, no. 1. P. 29–48.
18. Hood C., Lodge M. The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame. New York, Oxford University Press, 2006.
19. Markevich A. How much control is enough? Monitoring and enforcement under Stalin // Europe-Asia Studies. 2011. Vol. 63, no. 8. P. 1449–1468.
20. Martin P. China's Civilian Army: The Making of Wolf Warrior Diplomacy. New York, Oxford University Press, 2021.

21. Ridley F.F., Blondel J. Public administration in France. 2<sup>nd</sup> ed. London, Taylor&Francis, 2024.
22. Segrillo A. A First Complete Translation into English of Peter the Great's Original Table of Ranks: Observations on the Occurrence of a Black Hole in the Translation of Russian Historical Documents. São Paulo, LEA Working Paper Series, 2016.

## REFERENCES

1. Belykh, A.A. (2023) 'Three centuries of the table of ranks', *Bulletin of Moscow University*. Series 6: Economics, (2), pp. 97–113. (In Russian).
2. Borshchevsky, G.A. (2024) 'The development of the civil service of the Russian Federation: expert ideas and legal realities', *Central Russian Bulletin of Social Sciences*, 19(1), pp. 14–36. DOI:10.22394/2071-2367-2024-19-1-14-36 (In Russian).
3. Bennett, H.A. (1980) 'Chiny, order, and officialdom', in: *Russian officialdom: the bureaucratization of the Russian society from the seventeenth to the twentieth century*. Ed. by W.M. Pintner, D.K. Rowney. Chapel Hill, University of North Carolina Press, pp. 162–189.
4. Brown, P.B. (2002) 'The military chancellery: Aspects of control during the Thirteen Years' War, 1654–67 (Muscovy's seventeenth-century conflict)', *Russian History*, 29(1), pp. 19–42.
5. Gill, C.R. (2021) *State department personnel: background and selected issues for the 117th Congress*. Washington, Congress Research Service.
6. Hansen, M.B., Steen, T., and de Jong, M. (2013) 'New Public Management, public service bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration', *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), pp. 29–48. DOI:10.1177/0020852312467550
7. Hood, C., and Lodge, M. (2006) *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*. New York: Oxford University Press.
8. Markevich, A. (2011) 'How much control is enough? Monitoring and enforcement under Stalin', *Europe-Asia Studies*, 63(8), pp. 1449–1468.
9. Martin, R. (2021) *China's Civilian Army: The Making of Wolf Warrior Diplomacy*. New York: Oxford University Press.
10. Okhotsky, E.V., and Berezko, V.E. (2024) *The Institute of civil service in a modern state – a public law paradigm*. Moscow: Scientific Library Publishing. (In Russian).
11. Potashev, A.F. (2012) 'Table of ranks of Peter I in the history of Russia', *Gramota*, (15), pp. 155–157. (In Russian).



12. Pushkin, A.S. (1962) 'On public education (1826)', *Collected Works* (in 10 Volumes), vol. 7. Moscow: Khudozhestvennaya Literatura. (In Russian).
13. Ridley, F.F., and Blondel, J. (2024) *Public administration in France*, 2nd ed. London: Taylor & Francis. DOI:10.4324/9781003478546
14. «What is needed to develop the Russian civil service?». Round table 03.24.2022 (2022) *Public Administration Issues*, (2), pp. 7–33. (In Russian).
15. Segrillo, A. (2016) *A first complete translation into English of Peter the Great's original Table of Ranks: Observations on the Occurrence of a Black Hole in the Translation of Russian Historical Documents*. São Paulo: LEA Working Paper Series.
16. Semin, A.N. (2021) 'The Soviet period of development of legal regulation of the official structure of the state civil service', *Administrative and municipal law*, (2), pp. 1–9. DOI:10.7256/24540595.2021.2.34879 (In Russian).
17. Sinyagin, Yu.V., Sheburakov, I.B., Tyumentsev, I.O., and Tushkanov, I.V. (2020) *Class ranks as a factor in motivating state civil servants: a historical and psychological analysis*. Moscow: Delo Publishing. (In Russian).
18. Speransky, M.M. (1907) 'On the improvement of general public education (1808)', *Russian antiquity*, (132), pp. 729–735. (In Russian).
19. Starilov, Yu.N. (2022) 'Service law in Russia: significant innovations in the legislation on civil service 2020–2022', *Bulletin of the Voronezh State University*, Series: Law, (4), pp. 366–391. (In Russian).
20. Studenikin, S.S. (1948) 'Soviet civil service', in: *Issues of administrative and military-administrative law*. Moscow: Military Law Academy, pp. 3–37. (In Russian).
21. Zenkov, M.Yu. (2015) 'Legal and organizational problems of assigning class ranks to civil servants in the Russian Federation', *Actual problems of humanitarian and natural sciences*, (11)–(7), pp. 35–40. (In Russian).
22. Zubov, V.E., Bogdan, N.N., and Bushueva, I.P. (2017) 'Class rank in the state and civil service: history and modernity', *Bulletin of the Kyrgyz-Russian Slavic University*, 17(6), pp. 168–173. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 22.04.2025;  
одобрена после рецензирования 08.07.2025;  
принята к публикации 09.09.2025.

Приложение.

# Чины, классные чины, персональные звания, квалификационные разряды государственных (гражданских) служащих

Уровни	Российская империя	СССР (выборочно)		Российская Федерация				
	1917 г.	1949–1954 гг.	1986–1991 гг.	1992 г., проект	1993 г., проект	1993–1995 гг.	1995–2004 гг.	2004 г. – наст. вр.
1	Действительный тайный советник 1 класса	Генеральный государственный советник заготовительной службы	Действительный государственный советник таможенной службы	Высший государственный советник Российской Федерации	Государственный советник Российской Федерации 1 класса	Действительный государственный советник Российской Федерации	Действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса	Действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса
2	Действительный тайный советник	Государственный советник заготовительной службы	Государственный советник таможенной службы I ранга	Государственный советник Российской Федерации	Государственный советник Российской Федерации 2 класса	Государственный советник Российской Федерации	Действительный государственный советник Российской Федерации 2 класса	Действительный государственный советник Российской Федерации 2 класса
3	Тайный советник	Государственный советник заготовительной службы I ранга	Государственный советник таможенной службы II ранга	Государственный советник 1 класса	Государственный советник Российской Федерации 3 класса	Государственный советник 1 класса	Действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса	Действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса
4	Действительный статский советник	Государственный советник заготовительной службы II ранга	Государственный советник таможенной службы III ранга	Государственный советник 2 класса	Действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса	Государственный советник 2 класса	Государственный советник Российской Федерации 1 класса	Государственный советник Российской Федерации 1 класса
5	Статский советник	Государственный советник заготовительной службы III ранга	Советник таможенной службы I ранга	Государственный советник 3 класса	Действительный государственный советник Российской Федерации 2 класса	Государственный советник 3 класса	Государственный советник Российской Федерации 2 класса	Государственный советник Российской Федерации 2 класса

Уровни	Российская империя	СССР (выборочно)		Российская Федерация				
	1917 г.	1949–1954 гг.	1986–1991 гг.	1992 г., проект	1993 г., проект	1993–1995 гг.	1995–2004 гг.	2004 г. – наст. вр.
6	Коллежский советник	Старший советник заготовительной службы	Советник таможенной службы II ранга	Старший советник I класса	Действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса	Советник государственной службы I класса	Государственный советник Российской Федерации 3 класса	Государственный советник Российской Федерации 3 класса
7	Надворный советник	Старший советник заготовительной службы I ранга	Советник таможенной службы III ранга	Старший советник 2 класса	Советник Российской Федерации 1 класса	Советник государственной службы 2 класса	Советник Российской Федерации 1 класса	Советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса
8	Коллежский асессор	Старший советник заготовительной службы II ранга	Инспектор таможенной службы I ранга	Старший советник 3 класса	Советник Российской Федерации 2 класса	Советник государственной службы 3 класса	Советник Российской Федерации 2 класса	Советник государственной гражданской службы Российской Федерации 2 класса
9	Титулярный советник	Старший советник заготовительной службы III ранга	Инспектор таможенной службы II ранга	Советник государственной службы 1 класса	Советник Российской Федерации 3 класса	Референт государственной службы 1 класса	Советник Российской Федерации 3 класса	Советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса
10	Коллежский секретарь	Советник заготовительной службы	Инспектор таможенной службы III ранга	Советник государственной службы 2 класса	Советник государственной службы 1 класса	Референт государственной службы 2 класса	Советник государственной службы 1 класса	Референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса
11	–	Советник заготовительной службы I ранга	–	Советник государственной службы 3 класса	Советник государственной службы 2 класса	Референт государственной службы 3 класса	Советник государственной службы 2 класса	Референт государственной гражданской службы Российской Федерации 2 класса

Уровень	Российская империя	СССР (выборочно)		Российская Федерация				
	1917 г.	1949–1954 гг.	1986–1991 гг.	1992 г., проект	1993 г., проект	1993–1995 гг.	1995–2004 гг.	2004 г. – наст. вр.
12	Губернский секретарь	Советник заготовительной службы II ранга	–	Младший советник государственной службы I класса	Советник государственной службы 3 класса	–	Советник государственной службы 3 класса	Референт государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса
13	–	Советник заготовительной службы III ранга	–	Младший советник государственной службы 2 класса	Референт государственной службы 1 класса	–	Референт государственной службы 1 класса	Секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса
14	Коллежский регистратор	Младший советник заготовительной службы I ранга	–	Младший советник государственной службы 3 класса	Референт государственной службы 2 класса	–	Референт государственной службы 2 класса	Секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса
15	–	Младший советник заготовительной службы II ранга	–	–	Референт государственной службы 3 класса	–	Референт государственной службы 3 класса	Секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса
16	–	Младший советник заготовительной службы III ранга	–	–	–	–	–	–

**Источники:** 1. Табель о рангах (чины статские). URL: <https://base.garant.ru/57791476/> (дата обращения: 12.08.2025). 2. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 17.06.1949 «О введении персональных званий для руководящих и ответственных работников Министерства заготовок». 3. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18.07.1986 N 5157-XI «О персональных званиях для лиц начальствующего состава учреждений государственного таможенного контроля СССР». 4. Основы законодательства Российской Федерации о государственной службе (проект в ред. 29.06.1992). 5. То же в ред. от 13.07.1993. 6. Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 N 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». 7. Федеральный закон от 31.07.1995 N 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». 8. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Научная статья

УДК: 351/354

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-62-94

## ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ ВЛИЯНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЕЙ

**Южаков Владимир Николаевич<sup>1</sup>,  
Покида Андрей Николаевич<sup>2</sup>,  
Зыбуновская Наталья Владимировна<sup>3</sup>**

<sup>1, 2, 3</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, Российская Федерация, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1.

<sup>1</sup> Доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления, Институт прикладных экономических исследований; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5687-1863

<sup>2</sup> Кандидат социологических наук, директор Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук; pokida@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5439-3503

<sup>3</sup> Научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук; nzyb@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-0326-8590

**Аннотация:** Одной из ключевых задач российского государства является обеспечение и повышение защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей (далее – ОЗЦ) – жизни и здоровья людей, имущества и проч. – от рисков причинения им вреда (ущерба). Успех решения этой задачи во многом зависит от того, насколько системно выявляется и учитывается мнение граждан о влиянии на этот процесс контрольно-надзорных органов (далее – КНО). Прежде всего – относительно полученного результата их обращений в КНО в целях обеспечения защиты ОЗЦ. В качестве метода исследования проблемы предложен соцопрос граждан. С этой целью с участием авторов в инструментарий проводимого ежегодно с 2018 г. общероссийского соцопроса РАНХиГС относительно оценок гражданами уровня защищенности ОЗЦ были также включены вопросы, выявляющие то, как граждане оценивают влияние КНО на обеспечение и повышение защищенности ОЗЦ. Результаты анализа ответов на эти вопросы в соцопросе РАНХиГС в 2025 г. подтвердили сохраняющуюся актуальность исследования: 37,3% граждан за два года, предшествующие опросу, сталкивались со случаями рисков причинения или причинением вреда (ущерба) ОЗЦ. Исследование показало,

что положительные итоги обращений в КНО за защитой ОЗЦ от контролируемых государством рисков причинения им вреда побуждают граждан к более высоким оценкам защищенности ОЗЦ. Более половины респондентов к необходимым мерам по повышению защищенности ОЗЦ относят повышение доступности и качества своего взаимодействия с КНО. Из этого следует, что *забота о росте доли обращений граждан в контрольно-надзорные органы за помощью в защите охраняемых законом ценностей и той части из обращений, по которым заявителем получен полностью положительный результат*, может рассматриваться как одна из *ключевых мер* повышения защищенности ОЗЦ. Ее целесообразно включить в качестве таковой в стратегические документы по совершенствованию государственного контроля (надзора) – при их обновлении.

**Ключевые слова:** государственный контроль (надзор), контрольно-надзорные органы, охраняемые законом ценности, уровень защищенности, результативность, доверие, социологический опрос.

**Для цитирования:** Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка гражданами влияния контрольно-надзорных органов на обеспечение и повышение защищенности охраняемых законом ценностей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 3. С. 62–94. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-62-94

*Данная статья подготовлена в рамках выполнения НИП  
государственного задания РАНХиГС в 2025 г.*

Original article

JEL: H11; H41; H83

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-62-94

## CITIZENS' ASSESSMENT OF THE IMPACT OF SUPERVISORY AUTHORITIES ON ENSURING AND PROTECTING VALUES SECURED BY LAW

**Vladimir N. Yuzhakov<sup>1</sup>,**  
**Andrei N. Pokida<sup>2</sup>,**  
**Natalia V. Zybunovskaya<sup>3</sup>**

<sup>1, 2, 3</sup> Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration;  
82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russia.

<sup>1</sup> Doctor of Sciences (in Philosophy), Professor, Director of the Center  
for Technology Governance; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5687-1863

<sup>2</sup> PhD (in Sociology), Director of the Center for Socio-Political Monitoring;  
pokida@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5439-3503

<sup>3</sup> Researcher, Center for Socio-Political Monitoring; nzyb@ranepa.ru;  
ORCID: 0000-0003-0326-8590



**Abstract:** One of the key tasks of the Russian state is to ensure and enhance the protection of legally secured values that are important to citizens – human life and health, property, etc. – from the risks of harm (damage) being inflicted upon them. The success of solving this problem largely depends on how systematically the opinion of citizens about the influence of regulatory authorities on this process is identified and taken into account. First of all, regarding the result of their appeals to the supervisory authorities in order to ensure the protection of legally guaranteed values. An opinion poll of citizens is proposed as a method of investigating the problem. To this end, with the participation of the authors, the RANEPА all-Russian opinion poll, conducted annually since 2018, includes questions that reveal how citizens assess the impact of regulatory authorities on ensuring and improving the protection of legally protected values. The results of the analysis of the answers to these questions in the RANEPА opinion poll in 2025 confirmed relevance of the study: 37.3% of citizens in the two years preceding the survey had encountered cases of risks of causing or harming legally protected values. The study showed that positive outcomes from seeking protection of legally guaranteed values from state-controlled risks of harm encourage citizens to give higher ratings of the protection of legally guaranteed values. More than half of the respondents consider increasing the accessibility and quality of their interaction with regulatory authorities to be necessary measures to increase the protection of legally secured values. It implies that caring for the growth of the proportion of citizens' appeals to regulatory authorities for assistance in protecting legally secured values and the proportion of those appeals that result in a completely positive outcome for the applicant, can be considered one of the key measures to increase the security of legally protected valuables. It is advisable to include it as such in strategic documents on improving state control (supervision) when they are updated.

**Keywords:** state control (supervision), control and supervisory bodies, legally protected values, level of protection, effectiveness, trust, sociological survey.

**For citation:** Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V. (2025) 'Citizens' assessment of the impact of supervisory authorities on ensuring and protecting values secured by law', *Public Administration Issues*, (3), pp. 62–94. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-62-94

*The article was written based on RANEPА state assignment research programme.*

## Введение

Одной из актуальных задач российского государства является обеспечение и повышение защищенности значимых для его граждан охраняемых законом ценностей (далее – ОЗЦ) от контролируемых государством рисков причинения и нанесения им вреда (ущерба). Обязанности по решению этой задачи возложены, в том числе, на контрольно-надзорные органы (далее – КНО) государства, деятельность которых регулируется Федеральным законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В центре внимания реформирования (совершенствования) госконтроля – «достижение общественно значимых результатов, связанных с миними-

защитой риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований»<sup>1</sup>. В ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» приведен открытый перечень охраняемых законом ценностей<sup>2</sup>.

Решению задачи обеспечения и повышения защищенности ОЗЦ помогает и рассмотрение КНО обращений к ним граждан. В рамках деятельности по минимизации рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ контрольно-надзорные органы рассматривают обращения граждан за помощью в защите непосредственно значимых для них ОЗЦ, оказывают такую помощь.

Можно предположить, что успех решения этой задачи зависит и от того, насколько системно выявляется и учитывается мнение ее конечных бенефициаров (граждан) о влиянии на ее решение деятельности КНО. Прежде всего – относительно полученного результата их обращений в КНО в целях обеспечения защиты ОЗЦ.

Исследовательская и практическая проблема при этом состоит в том, как обеспечить систематическое выявление этих оценок гражданами влияния КНО на защищенность ОЗЦ. Граждане, непосредственно заинтересованные в обеспечении защищенности значимых для них ОЗЦ, являются основными бенефициарами этой деятельности государства, поэтому весьма важной является социологическая информация о наличии опыта столкновений граждан с рисками причинения вреда ОЗЦ, об их мнении о различных аспектах процесса взаимодействия с органами государственного контроля (надзора), оценках конечного результата обращений за защитой ОЗЦ или в целом о влиянии КНО на обеспечение и повышение защищенности значимых для граждан ОЗЦ.

Органы государственной власти обладают достаточно большим объемом статистической информации о фактах обращений граждан в различные КНО за защитой ОЗЦ. В частности, это данные о состоянии преступности, числе пожаров и пострадавших в них людей, количестве обращений в различные органы контроля (надзора)<sup>3</sup>.

Однако граждане не всегда обращаются за помощью в государственные органы в случае столкновений с контролируруемыми государством рисками

<sup>1</sup> Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 N 248-ФЗ. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/) (дата обращения: 03.02.2025).

<sup>2</sup> К охраняемым законом ценностям, согласно указанной статье, относятся: жизнь и здоровье людей, нравственность, права и законные интересы граждан и организаций, животные, растения, окружающая среда, оборона страны и безопасность государства, объекты культурного наследия, иные охраняемые законом ценности.

<sup>3</sup> Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–декабрь 2024 года. МВД России. 20.01.2025. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/60248328/> (дата обращения: 13.03.2025); Профили безопасности дорожного движения субъектов Российской Федерации 2024: статистический сборник. М.: ФКУ «Научный центр БДД МВД России», 2025; Охрана труда в цифрах. ВНИИ труда Минтруда России. 2024. URL: <https://s.vcot.info/document/poleznoe/media/5/66d99c1a16c0e568797996.pdf> (дата обращения: 04.04.2025); Итоги работы с обращениями граждан в Роскомнадзоре в 2024 году. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: <https://rkn.gov.ru/treatments/p436/> (дата обращения: 04.04.2025); Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения. URL: <https://roszdravnadzor.gov.ru/feedbackbutton/documents/b2101> (дата обращения: 04.04.2025).

(угрозами) причинения вреда (ущерба) ОЗЦ, даже при условии нанесения вреда (ущерба) их жизни, здоровью, имуществу и другим ОЗЦ (Южаков и др., 2024). Поэтому часть нарушений остается без внимания государственного контроля (надзора). Среди причин отказов от обращений за помощью к государству – слабая информированность о противоправных деяниях, отсутствие знаний о том, в какую организацию сообщать о проблеме, отсутствие веры в эффективность органов контроля, опасение огласки и др. (Тищенко, Шерхов, 2022; Curtis, Oxburgh, 2022).

В рамках исследуемой темы взаимодействия граждан с КНО в связи с необходимостью обеспечения защиты от разного рода рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ следует отметить ряд научных публикаций, направленных на изучение вопросов государственного контроля и надзора, его правовых, ценностных и организационных аспектов.

Так, например, С. М. Зырянов рассматривает проблему оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора) (Зырянов, 2023). С. А. Агамагомедова – аксиологические аспекты современной контрольно-надзорной деятельности государства, связывая ценность государственного контроля (надзора) с уровнем защиты охраняемых законом ценностей (Агамагомедова, 2021). А. П. Герасимов и Р. А. Иксанов исследуют особенности защиты прав и законных интересов граждан, отмечая юридическую неграмотность многих граждан в оценке ситуации (Герасимов, Иксанов, 2016).

В статьях Е. В. Карпенко и И. И. Поддубного (Карпенко, Поддубный, 2018), Е. Ю. Башкуевой (Башкуева, 2020) проанализированы обращения граждан в органы власти, наделенные функциями контроля и надзора, применительно к проблеме качества и безопасности медицинской деятельности, на основании чего предложены направления повышения эффективности механизмов реагирования на обращения граждан. Вопросам защиты прав потребителей посвящено исследование А. Б. Храмцова (Храмцов, 2018).

Организация рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел изучена в публикации Е. В. Павловой и М. В. Сидоровой (Павлова, Сидорова, 2019). На проблемы обращений граждан в органы прокуратуры обращают внимание В. В. Стрельников (Стрельников, 2020), А. А. Гришковец (Гришковец, 2022), Г. Г. Анисимов (Анисимов, 2022), предлагая меры по укреплению их правозащитной функции.

Опыт цифрового взаимодействия граждан с КНО проанализирован, в частности, в работах Н. Е. Дмитриевой (Дмитриева, 2024), А. В. Агеевой и К. Ю. Тороповой (Агеева, Торопова, 2020), П. Н. Беген, П. А. Рыбальченко, А. В. Чугунова (Беген и др., 2020).

Социологические исследования по оценке защищенности (безопасности) охраняемых законом ценностей, которые находятся в сфере деятельности контрольно-надзорных органов, как правило, проводятся по отдельным сферам безопасности: общественная безопасность<sup>4</sup>, экологическая безопас-

<sup>4</sup> Улицы без опасности. ВЦИОМ. 24.07.2024. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/ulicy-bez-opasnosti> (дата обращения: 23.03.2025); Преступность в России. ФОМ. 23.03.2023. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14851?ysclid=lw5jds5uku194029452> (дата обращения: 25.03.2025).

ность<sup>5</sup>, безопасность условий труда на рабочих местах<sup>6</sup> и др. Например, исследования общественного мнения, организованные Всероссийским исследовательским институтом МВД России, посвящены оценке уровня защищенности граждан от преступности, а также оценке деятельности полиции<sup>7</sup>. Ежегодно отмечается примерно десятая часть опрошенных, которые подвергались лично за год, предшествующий опросу, преступным посягательствам (8,0–9,4%).

Чувствительной и актуальной темой, широко представленной в научных исследованиях, являются действия мошенников в отношении персональных данных граждан и их финансов<sup>8</sup> (Прокофьева, 2022; Михайлюк, 2023; Sumartiningasih et al., 2023; Tanzilla et al., 2023; Mupila et al., 2023). Так, по данным исследования «Утечки информации в мире, 2023–2024 годы», проведенного экспертно-аналитическим центром InfoWatch, в рейтинге стран по утечкам персональных данных Россия заняла пятое место, ухудшив свои позиции<sup>9</sup>. При этом эксперты говорят о том, что реальный масштаб проблемы еще более значительный, так как точно установить число случаев утечек персональных данных невозможно<sup>10</sup>.

Приведенные исследования затрагивают важные проблемы обеспечения защищенности ОЗЦ, демонстрируя восприятие ситуации самими гражданами как основной заинтересованной стороной в результатах деятельности КНО, связанной с минимизацией рисков причинения и с причинением вреда (ущерба) ОЗЦ. Между тем недостаточно комплексных социологических исследований, направленных на изучение взаимодействия граждан с КНО по обеспечению защиты ОЗЦ от различных рисков причинения им вреда (ущерба), в том числе на выявление результативности деятельности органов контроля (надзора) в части реагирования на запросы заявителей. Имеющийся пробел в недостатке эмпирической информации позволяют компенсировать исследования авторов настоящей статьи, ориентированные на комплексный подход

<sup>5</sup> 71% россиян возлагают ответственность за состояние экологии на государство и бизнес. Аналитический центр НАФИ. 19.01.2023. URL: <https://nafi.ru/analytics/71-rossiyan-vozlazhayut-otvetstvennost-za-sostoyanie-ekologii-na-gosudarstvo-i-biznes/> (дата обращения: 25.03.2025); Экологическая ситуация в России: мониторинг. ВЦИОМ. 06.02.2024. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/ehkologicheskaja-situacija-v-rossii-monitoring-2> (дата обращения: 25.03.2025).

<sup>6</sup> Безопасность хромает: 64% россиян считают, что охрана труда на производстве ухудшилась. Ассоциация менеджеров. 28.06.2023. URL: <https://amr.ru/press/members/bezopasnost-khromaet-64-rossiyan-schitayut-chto-okhrana-truda-na-proizvodstve-ukhudshilas/> (дата обращения: 25.03.2025); Шум на работе мешает сосредоточиться и вредит самочувствию трети сотрудников. НН.ру. 27.04.2024. URL: <https://hh.ru/article/32798> (дата обращения: 25.03.2025).

<sup>7</sup> О результатах изучения общественного мнения о деятельности полиции Российской Федерации в 2024 году. По данным ФГКУ «ВНИИ МВД России». МВД РФ. Декабрь 2024 г. URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 23.03.2025).

<sup>8</sup> Больше трети опрошенных россиян не чувствуют себя в безопасности в сети. Adindex. 20.11.2023. URL: <https://adindex.ru/news/researches/2023/11/20/317351.phtml> (дата обращения: 25.03.2025); Телефонное мошенничество: мониторинг. ВЦИОМ. 20.02.2024. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/telefonnoe-moshennichestvo-monitoring> (дата обращения: 25.03.2025); Кибермошенничество: портрет пострадавшего. Банк России. 2024. URL: [https://cbr.ru/statistics/information\\_security/cyber\\_portrait/2024/](https://cbr.ru/statistics/information_security/cyber_portrait/2024/) (дата обращения: 25.03.2025).

<sup>9</sup> Россия заняла второе место по количеству утечек данных в мире. Ассоциация менеджеров. 19.03.2025. URL: <https://amr.ru/press/members/rossiya-zanyala-vtoroe-mesto-po-kolichestvu-utechek-dannykh-v-mire/> (дата обращения: 27.03.2025).

<sup>10</sup> InfoWatch: РФ заняла в 2024 году пятое место по числу утекших личных данных. ТАСС. 19.03.2025. URL: <https://tass.ru/obschestvo/23439577> (дата обращения: 27.03.2025).

к изучению данной проблемы. В качестве метода ее исследования был предложен общероссийский социологический опрос граждан, обеспечивающий систематическое и, по возможности, ежегодное выявление оценок гражданами влияния КНО на защищенность ОЗЦ.

С целью обеспечения возможности такого опроса, при участии авторов в разработке методологии и инструментария общероссийского соцопроса РАНХиГС, ориентированного на выявление оценок гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба), были предусмотрены, сформулированы и включены вопросы, специально нацеленные на выявление оценок респондентами влияния КНО на обеспечение и повышение защищенности ОЗЦ и которые позволяли, в том числе, увидеть особенности практики защиты гражданами с помощью КНО и оценить результативность рассмотрения их обращений в КНО за поддержкой в защите ОЗЦ (Южаков и др., 2019). Такой общероссийский социологический опрос по указанной методике проводится РАНХиГС с участием авторов ежегодно с 2018 г. (Южаков и др., 2023; Южаков и др., 2024).

В его рамках опрашиваются граждане Российской Федерации 18 лет и старше, представляющие основные социально-демографические группы населения. Опрос проводится в форме индивидуального формализованного интервью по месту жительства респондентов.

Объем выборочной совокупности на разных этапах мониторинга, как правило, составляет 2000 респондентов, за исключением пилотного опроса, проведенного в 2018 г. (1000 респондентов). География опроса охватывает 35 субъектов Российской Федерации и включает все федеральные округа. За время мониторинга регионы проведения полевого этапа сохранялись. В ходе исследования используется многоступенчатая квотная выборка с вероятностным отбором респондентов на последней ступени. В каждом субъекте квотирование осуществляется по полу, возрасту, образованию. Статистическая погрешность данных – не более 2,2% (в 2018 г. – 3,1%). Время проведения интервью приходится на март-апрель каждого года – раунда мониторинга. В 2025 г. соцопрос проведен в период с 5 по 21 апреля.

Основные результаты указанного соцопроса 2025 г., характеризующие выявленные оценки гражданами достигнутого уровня защищенности ОЗЦ<sup>11</sup> и их динамику по годам проведения исследования (2018–2025 гг.), включены в Сводный доклад о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации за 2024 г. В нем отмечено, что, согласно соцопросу РАНХиГС 2025 г., 48,6% граждан оценили достигнутый уровень защищенности ОЗЦ как достаточный (в среднем по всем исследуемым видам ОЗЦ и 10 типам контролируемых государством рисков причинения им вреда). За годы наблю-

<sup>11</sup> Под защищенностью (уровнем защищенности) ОЗЦ в указанных соцопросах РАНХиГС и в данной статье понимается доля респондентов (граждан), оценивших в ходе опроса их защищенность от рассматриваемых 10 типов рисков им причинения вреда (ущерба) как достаточную (высокую и очень высокую – в ответах респондентов).

Ее также можно охарактеризовать как средний уровень защищенности ОЗЦ по всей выборочной совокупности (агрегированный показатель оценок гражданами защищенности ОЗЦ по 10 рассматриваемым типам рисков причинения им вреда).



дения (с 2018 г.) доля таких граждан выросла на 18,6 п.п. Это +4,8 п.п. к опросу 2024 г. (Сводный доклад, 2025, с. 66).

Результаты соцопроса РАНХиГС 2025 г. и его предшествующих раундов учитываются при обсуждении хода и результатов реализации политики совершенствования государственного контроля (надзора) в части, касающейся повышения защищенности ОЗЦ<sup>12</sup>.

В настоящей статье представлены результаты анализа полученных в ходе указанного соцопроса, проведенного РАНХиГС в 2025 г., данных, ориентированных на решение обозначенной авторами проблемы – выявление и последующий учет оценок гражданами влияния КНО на обеспечение и повышение защищенности значимых для них ОЗЦ.

При этом при подготовке статьи учитывалось то, что по результатам опроса 2025 г. только 31,6% опрошенных считают контрольно-надзорные органы ответственными за защищенность ОЗЦ. Большинство граждан ответственность за решение этой задачи возлагают на другие факторы и инструменты, в том числе 77,6% опрошенных в обеспечении защищенности значимых для них ОЗЦ надеются на себя и свои силы; 38,0% – на добросовестность производителей; 34,6% – на качество законов, иных нормативных правовых актов, в том числе стандартов (рис. 1).

Рисунок 1

**Мнения респондентов об инструментах обеспечения их защищенности (защищенности ОЗЦ) от выделенных рисков, в % от общего числа респондентов**



**Источник:** Данные соцопроса РАНХиГС 2025 г. (– и далее, если не указано иное).

<sup>12</sup> См.: выступление Статс-секретаря – заместителя министра экономического развития России А.И. Херсонцева, представившего основные положения указанного Сводного доклада в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/aleksey\\_hersoncev\\_effektivnost\\_nadzornyh\\_meropriyatiy\\_demonstriruet\\_ustoychivyy\\_rost.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/aleksey_hersoncev_effektivnost_nadzornyh_meropriyatiy_demonstriruet_ustoychivyy_rost.html) (дата обращения: 27.08.2025).

А с другой стороны, определяя в своих ответах меры, необходимые для повышения защищенности ОЗЦ, большинство граждан указывают на такую меру, как повышение доступности и качества взаимодействия граждан с КНО. На эту меру указали 51,2% респондентов, что значительно превышает доли тех, кто указал на другие необходимые меры (рис. 2).

Рисунок 2

**Мнения респондентов о необходимых мерах по повышению защищенности ОЗЦ, в % от общего числа респондентов**



С учетом этих ответов респондентов акцент в статье сделан на анализ данных соцопроса, характеризующих влияние КНО на обеспечение и повышение защищенности ОЗЦ, прежде всего, через призму взаимодействия граждан с КНО в поисках помощи в защите ОЗЦ, возможности его более эффективного использования в интересах повышения защищенности ОЗЦ.

**Столкновения граждан с рисками причинения вреда, необходимостью защиты ОЗЦ и оценка ими деятельности КНО**

Результаты указанного соцопроса РАНХиГС 2025 г., прежде всего, подтверждают актуальность проблемы систематического выявления оценок гражданами влияния КНО на защищенность (уровень защищенности) ОЗЦ: в течение последних двух лет (до момента опроса) с рисками причинения вреда (ущерба) и необходимостью защиты от них жизни, здоровья, имущества, окружающей среды и/или иных охраняемых законом ценностей сталкивались 37,3% опрошенных. Причем в 66,8% случаев эти столкновения с рисками сопровождались причинением вреда ОЗЦ.

Можно было предположить, что частота столкновения респондентов (граждан) с рисками причинения и причинением вреда ОЗЦ коррелирует в восприятии респондентов с результативностью заботы КНО о минимизации «подведомственных» им рисков для ОЗЦ (т.е. – и о повышении защищенности последних), а также сказывается на оценках ими этой результативности.

При этом, что также важно учитывать, частота столкновения граждан с рисками, требующими защиты значимых для них ОЗЦ, в течение последних двух лет варьируется по 10 рассматриваемым типам рисков от 2,9% до 12,9%. (рис. 3).

Рисунок 3

**Доля респондентов, которые в течение последних двух лет сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ от различных рисков и с фактами причинения им вреда, в % общего числа респондентов столкнувшихся с рисками причинения вреда и % от числа столкнувшихся с причинением вреда**



Реже всего респонденты сталкивались с рисками ущерба жизни и здоровью, имуществу, в том числе памятникам истории и культуры, с рисками от возникновения пожаров и иных аварий в жилых и производственных зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры (2,9%) и с рисками жизни

и здоровью, имуществу от приобретения некачественных непродовольственных (непищевых) товаров и услуг (за исключением финансовых услуг) – 3,5%<sup>13</sup>.

Столкновения с рисками не всегда приводят к причинению вреда (ущерба) ОЗЦ. При этом чаще всего причинение вреда происходит в случае возникновения рисков причинения вреда ОЗЦ в силу неисправности ТС, ДТП<sup>14</sup> (78,3% от числа столкнувшихся с этим риском) и от действий преступников<sup>15</sup> (72,2%). Реже причинение вреда (ущерба) ОЗЦ отмечается при столкновении граждан с рисками нарушения неприкосновенности личной жизни и имущества, вызванными несанкционированным распространением и использованием персональных данных (42,3% от числа столкнувшихся с этим риском), а также угрозами жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общепита (44,6%)<sup>16</sup>.

Из общего количества случаев столкновений граждан в течение последних двух лет с необходимостью защиты ОЗЦ от рисков причинения им вреда более половины носят единичный характер, т.е. граждане сталкивались только с одним видом риска для одной ОЗЦ – 58,8%, с двумя рисками сталкивались 21,9% респондентов, с тремя – 9,0%, с четырьмя и более – 10,3%.

Согласно полученным данным, чаще сталкиваются с рисками, требующими защиты ОЗЦ, граждане с высшим образованием (44,5%), жители городов (39,4%), граждане, занятые частной практикой (ИП без наемных работников, самозанятые) (49,6%). Первые в силу своего образовательного статуса и соответствующей информированности склонны чаще отмечать проблемные ситуации, угрожающие ОЗЦ негативными последствиями. Вторые погружены в городскую среду, где потенциально уровень рисков выше, чем в сельской, что обусловлено, например, наличием более активного транспортного потока, промышленных зон и др.<sup>17</sup> (Левашова, 2017). Что касается самозанятых и ИП, то, возможно, ими более остро воспринимаются риски для ОЗЦ в связи со спецификой «работы на себя», в частности, связанной с ответственностью за свое предприятие.

Чаще других указывают на наличие столкновений с рисками для ОЗЦ также респонденты с низким уровнем материального положения (44,7%) и люди с плохим состоянием здоровья (50,8%). Этими группами граждан степень риска ощущается острее, так как они осознают, что обеспечить свою защиту (защиту ОЗЦ) в случае необходимости им будет очень сложно.

<sup>13</sup> При этом важно, конечно, помнить, что указание на факт столкновения респондентов с необходимостью защиты от рисков – это субъективный показатель, основанный на личных представлениях и ощущениях граждан. Не всегда и не все респонденты способны адекватно оценить степень риска и сам риск жизни, здоровью, имуществу и иным ОЗЦ.

<sup>14</sup> С полным названием: от риска (угрозы) жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, дорожно-транспортных происшествий.

<sup>15</sup> С полным названием: от риска (угрозы) жизни, здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.).

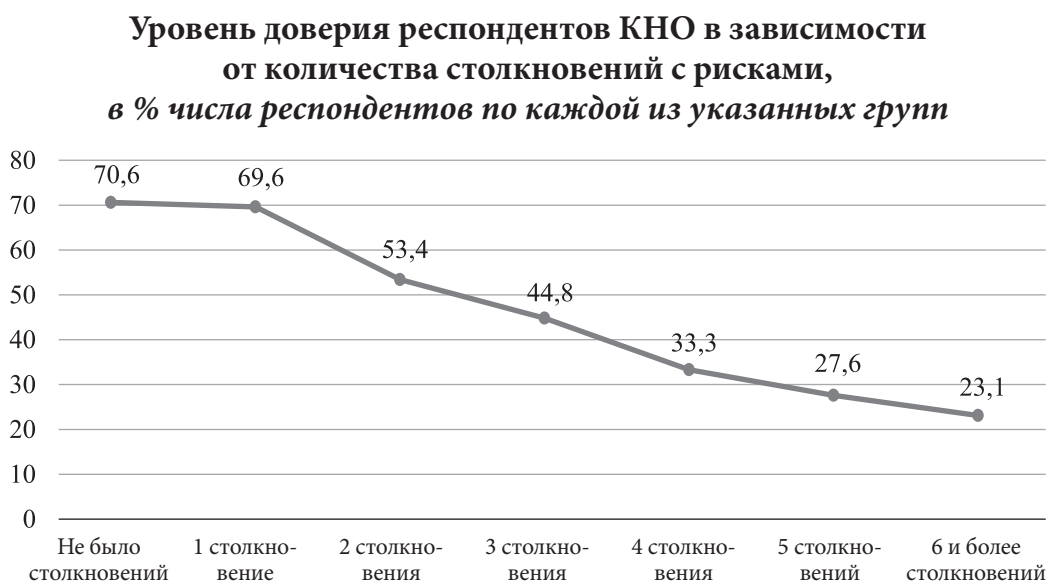
<sup>16</sup> Указание на факт причинения вреда (ущерба), конечно, также основывается на субъективном восприятии респондентами такого события (ситуации).

<sup>17</sup> Состояние преступности в России за январь–декабрь 2024 года. МБД РФ. URL: [https://portal.tpu.ru/SHARED/n/NIKOLAENKOVs/student/risk\\_management/Sbornik\\_UOS\\_2024.pdf](https://portal.tpu.ru/SHARED/n/NIKOLAENKOVs/student/risk_management/Sbornik_UOS_2024.pdf) (дата обращения: 20.05.2025).

С увеличением числа столкновений граждан с рисками причинения вреда значимым для них ОЗЦ снижается уровень их доверия контрольно-надзорным органам. По-видимому, респонденты связывают частоту своих столкновений с рисками для ОЗЦ с недоработками КНО, которые – в том числе согласно закону – ответственны за минимизацию рисков причинения и причинения вреда (ущерба) ОЗЦ.

Соответственно, 70,6% граждан, которые не сталкивались за последние два года с рисками причинения вреда (ущерба) ОЗЦ, выразили доверие КНО (по сумме ответов «безусловно доверяю» и «скорее доверяю»). Столкновение с одним риском причинения вреда ОЗЦ также существенно не отражается на уровне доверия респондентов контрольно-надзорным органам. Однако далее отчетливо видна нисходящая тенденция (рис. 4).

Рисунок 4



При этом чем чаще граждане сталкиваются с необходимостью защиты ОЗЦ от рисков причинения им вреда, тем чаще они проявляют готовность к дополнительным тратам, направленным на повышение их защищенности. Так, среди тех, у кого таких столкновений за последние два года не случилось, только 18,3% готовы платить больше для повышения защищенности ОЗЦ (и, соответственно, своей защищенности), а именно приобретать товары и услуги по более высоким ценам, уплачивать более высокие налоги, нести иные издержки. Среди тех, кто столкнулся за указанный период с одним риском, доля таких ответов составила 23,1%, с четырьмя рисками – 40,0%. Однако зависимость нелинейная: в случае столкновения граждан с пятью и более рисками ОЗЦ готовность к дополнительным затратам начинает снижаться, т.е. у людей снижается уверенность в эффективности такого способа защиты.

Частота столкновений респондентов с рисками причинения вреда ОЗЦ, как показывает исследование, оказывает воздействие на их восприятие защищенности от этих рисков. При этом оценки респондентами защищенности



от них формирует не только сам факт столкновения с этими рисками, но и наличие при этом факта причинения вреда (ущерба) ОЗЦ.

Если, согласно результатам расчета, средний уровень защищенности ОЗЦ по всей выборочной совокупности (агрегированный показатель оценок гражданами защищенности ОЗЦ по 10 рассматриваемым типам рисков причинения им вреда) составляет 48,6%, то в случае наличия у респондентов опыта столкновений с необходимостью защиты ОЗЦ от различных рисков в течение последних двух лет значение этого показателя снижается и составляет 43,8%. Если столкновение с рисками сопровождается причинением вреда ОЗЦ – 43,6%. Отсутствие фактов столкновения с рисками, требующими защиты ОЗЦ, за аналогичный интервал времени, наоборот, увеличивает значение среднего уровня защищенности до 51,4%.

Зависимость оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от числа столкновений с необходимостью их защиты наглядно представлена на рис. 5.

Рисунок 5



По мере увеличения количества столкновений респондентов с рисками, требующими защиты охраняемых законом ценностей, снижаются их оценки по основному показателю результативности КНО – достигнутого благодаря их усилиям уровня минимизации контролируемых государством рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ или – в восприятии граждан – защищенности ОЗЦ. Увеличение же числа фактов причинения вреда ОЗЦ только усиливает снижение оценок респондентами защищенности ОЗЦ.

При этом снижение оценок респондентами защищенности ОЗЦ отмечается как в целом по общему (среднему) показателю защищенности всех видов ОЗЦ при столкновении с различным количеством рисков, так и по оценкам гражданами защищенности по отдельным из 10 рассматриваемых типов рисков (рис. 6).

Рисунок 6

**Оценка гражданами защищенности ОЗЦ от различных рисков (угроз) в зависимости от их опыта столкновений с необходимостью защиты от данных рисков, в % числа респондентов по каждой из указанных групп**



Вместе с тем можно отметить некоторые особенности влияния частоты столкновения респондентов с рисками на оценки ими защищенности ОЗЦ, возникающие при столкновении с различными типами рисков. Например, среди респондентов, которые не сталкивались в течение последних двух лет с рисками причинения вреда ОЗЦ:

- наибольшие оценки защищенности ОЗЦ отмечаются для жизни и здоровья (признается большей долей респондентов): от рисков приобретения некачественных непродовольственных услуг и для жизни, здоровья и имущества – от действий преступников. Уровень защищенности этих ОЗЦ от этих рисков, по оценкам респондентов, составил соответственно 54,0% и 53,7%;
- наименьшие оценки защищенности ОЗЦ фиксируются в отношении защищенности неприкосновенности личной жизни, имущества от риска несанкционированного распространения и использования персональных данных (42,0%).

В случае если респонденты сталкивались с соответствующими рисками ОЗЦ в течение последних двух лет, ситуация с минимальными/максимальными оценками защищенности от этих рисков иная.

Так, бóльшая защищенность ОЗЦ отмечается для жизни и здоровья, имущества от рисков неисправности транспортных средств, ДТП в случае столкновения с ними (37,4%). Наименьшие значения оценок защищенности ОЗЦ наблюдаются при столкновении респондентов с рисками причинения вреда жизни и здоровью, имуществу от возникновения пожаров и иных аварий в жилых и нежилых помещениях (24,6%), с рисками причинения вреда жизни и здоровью, имуществу от приобретения некачественных непродовольственных товаров и услуг (24,6%), рисками причинения вреда неприкосновенности личной жизни, имуществу несанкционированным распространением и использованием персональных данных (27,6%).

Тем самым, исходя из анализа данных соцопроса, характеризующих частоту столкновений граждан с рисками причинения вреда ОЗЦ, можно сделать вывод о том, что они подтверждают следующие предположения:

- частота столкновений респондентов с рисками причинения вреда ОЗЦ коррелирует с восприятием ими результативности работы КНО (повышение уровня защищенности ОЗЦ), в том числе в части их доверия КНО;
- частота упомянутых столкновений влияет на то, как респонденты оценивают результативность КНО (обеспечиваемую ими защищенность ОЗЦ).

При этом если в первом случае (при отсутствии столкновений респондентов с рисками причинения вреда ОЗЦ) достигнутые значения уровня защищенности ОЗЦ, вероятно, можно условно рассматривать как результативность профилактической деятельности соответствующих КНО, ответственных за обеспечение минимизации рисков причинения вреда ОЗЦ (обеспечение и повышение их защищенности), то во втором – отчасти как результативность КНО по устранению нарушений, создающих опасность ОЗЦ, а также по ликвидации их последствий, в том числе по обращениям граждан за помощью в защите ОЗЦ.

## Обращения граждан в контрольно-надзорные органы за защитой охраняемых законом ценностей

Как показывают результаты соцопроса, граждане при столкновении с необходимостью защиты от различных рисков (угроз) причинения вреда ОЗЦ не всегда стремятся защитить свои права, интересы и иные охраняемые законом ценности, обращаясь в контрольно-надзорные органы. По данным опроса 2025 г. из общего числа граждан, столкнувшихся с такими обстоятельствами в течение последних двух лет, в различные КНО за защитой своих прав, интересов и иных ОЗЦ обратились менее трети граждан (29,4%).

Чаще обращаются в КНО по поводу защиты ОЗЦ от пожаров и иных аварий в жилых и нежилых зданиях, сооружениях, от действий преступников, неисправности транспортных средств и дорожно-транспортных происшествий. Так обычно действует каждый второй респондент от числа столкнувшихся с соответствующим риском для соответствующих ОЗЦ (жизни, здоровья, имущества). Реже всего граждане используют обращения в КНО для защиты ОЗЦ от а) небезопасных продуктов питания, услуг общепита и б) несанкционированного распространения и использования персональных дан-

ных. Только каждый десятый респондент, столкнувшийся с этими рисками, практикует такой способ защиты ОЗЦ (рис. 7).

Рисунок 7

**Доля респондентов, которые обращались в КНО за защитой ОЗЦ от рисков, в % от количества столкнувшихся с соответствующим риском в течение последних двух лет<sup>18</sup>**



**Источник:** рассчитано на основе сводной базы данных указанных соцопросов РАНХиГС 2019–2025 гг.<sup>19</sup>

Причины нежелания защитить свои интересы, права и иные охраняемые законом ценности путем обращения в государственные органы контроля связаны, судя по ответам опрошенных, в первую очередь с тем, что риски (угрозы) были незначительными (рис. 8). Такой позиции в опросе 2025 г. придерживаются 37,1% опрошенных, которые сталкивались с рисками в течение последних двух лет, но не обращались в КНО.

Также значимой причиной отказа от обращения за помощью в защите ОЗЦ в КНО выступает нежелание тратить время на разбирательства (30,5% опрошенных в 2025 г.).

<sup>18</sup> Данные проранжированы по позиции «Обращения в КНО».

<sup>19</sup> В рамках одного из опросов наполняемость групп по числу обращавшихся в КНО за защитой от различных рисков не достаточна для корректной оценки. Расчеты выполнены по сводной базе данных опросов 2019–2025 гг., проведенных по однотипной методике. Объем опрошенных в сводной базе данных составляет 14 тыс. респондентов.

Рисунок 8

**Основные причины отказа от обращения в КНО  
при столкновении с рисками ОЗЦ, требующим защиты,  
в % от количества респондентов, которые сталкивались  
с рисками, но не обращались в КНО**



**Источник:** данные указанных соцопросов РАНХиГС 2020 и 2025 гг.

Четверть таких респондентов в качестве причины отказа от обращения в КНО в случае необходимости обеспечения защиты ОЗЦ обозначили отсутствие уверенности в том, что КНО могут решить их ситуацию – помочь в случаях столкновения заявителя с риском причинения вреда или с причинением вреда ОЗЦ. При этом по мере снижения доверия респондентов к КНО значение показателя по данному варианту ответа увеличивается. Так, если среди полностью доверяющих КНО он составляет 16,9%, то среди тех, кто полностью не доверяют – 50,7%.

Кроме того, стоит отметить и такую зависимость: чем чаще респонденты сталкиваются с различными рисками для ОЗЦ, тем чаще их отказ от обращения в КНО за защитой ОЗЦ связан с недоверием к ним. При первом случае столкновения с рисками в течение двух лет на отсутствие уверенности в том, что КНО могут решить их проблему, указывают 16,2% респондентов, после двух столкновений – 27,0%, четырех – 33,3%, шести и более – 63,6%.

Остальные причины отказа от обращения в КНО в случае необходимости менее распространены, однако имеют большую содержательную значимость, так как они описывают деятельность самих КНО. В частности, это отсутствие информации о том, в какие органы необходимо обращаться (13,9%), сложность подготовки обращений (12,4%), наличие дополнительных материальных затрат, связанных с подачей обращений (11,5%). При этом для лиц

с более низким образовательным статусом, низким материальным положением, а также для граждан в возрасте 60 лет и старше значимость этих причин в 1,5–2 раза выше.

Кроме того, может вызвать интерес дополнительная информация от респондентов, отметивших «иные» причины отказа от обращения в КНО за помощью в защите ОЗЦ. Некоторые респонденты обосновывают свой отказ от обращений в КНО сопровождающей их излишней «волокистой» или же разрешением вопроса мирным путем с виновником (источником) риска.

Причины низкой обращаемости в КНО за защитой различаются по конкретным рискам. Например, низкий уровень обращаемости в КНО в случае столкновения с некачественными продуктами питания и несанкционированного распространения и использования персональных данных может быть обусловлен вероятностью причинения большего вреда при реализации этого риска, на который указывают респонденты (см. ранее – рис. 5).

Отказ от обращений в КНО за защитой от некачественных медицинских услуг, возможно, связан с более сложной процедурой обращений. Так, на сложность процедуры при подготовке и подаче обращения за защитой от этого риска обращают внимание 43,8%, что в 1,5 раза выше средних значений по выборке.

Кроме того, возможная причина отказа от обращения в КНО в этом случае – наличие более высоких материальных издержек при подготовке обращений (в полтора раза выше средних затрат). Данные выводы также подтверждаются результатами анализа сводной базы данных (2019–2025 гг.), где количество наблюдений позволяет более обоснованно делать подобные предположения. Согласно сводной базе данных, процедура подготовки и подачи обращений за защитой от некачественных медицинских услуг, по мнению респондентов, наиболее сложна, в сравнении с иными рисками.

По данным соцопроса 2025 г., обращаясь в КНО, граждане преследовали цели: (1) посредством своего обращения в КНО предотвратить возникшую угрозу ОЗЦ (25,6%); (2) добиться устранения нарушений, наказания виновных и (или) возмещения причиненного вреда (53,4%); (3) защитить свои права посредством дальнейшего обращения в суд, страховую компанию и проч. (21,0%). За время мониторинга существенных изменений в «весе» обозначенных целей обращений в КНО за защитой ОЗЦ респондентами не отмечается.

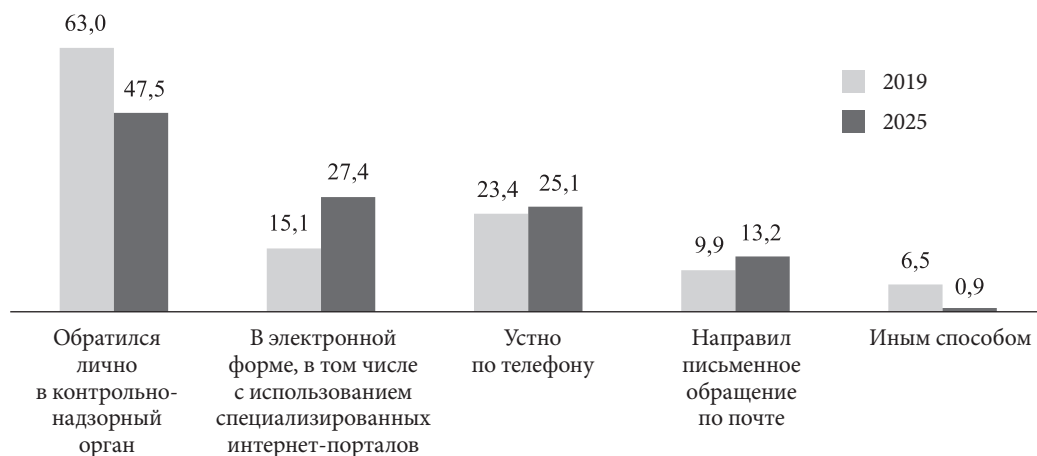
При этом первую цель, согласно сводному массиву данных (2019–2025 гг.), граждане чаще преследуют при обращениях за защитой от пожаров, касательно угроз окружающей среде, персональным данным. Вторая цель – с устранением нарушений, наказанием виновных, возмещением ущерба – чаще ставится при обращениях за защитой от преступников, некачественных непродовольственных товаров и услуг. Третья цель, как правило, характерна для обращений в КНО за защитой в случае неисправности транспортных средств и ДТП.

С точки зрения решения задач цифровой трансформации госуправления важно, что, как правило, каждый второй респондент (47,5%) обращается в КНО за защитой своих прав и интересов лично. В электронной форме в КНО за защитой ОЗЦ за последние два года обратились 27,4% граждан. Еще четверть респондентов (25,1%) обратились в КНО по телефону (рис. 9).



Рисунок 9

**Способ подачи обращения в КНО за защитой ОЗЦ,  
в % от числа респондентов, обратившихся в КНО**



**Источник:** данные указанных соцопросов РАНХиГС 2019 и 2025 гг.

Обращает на себя внимание тот факт, что с 2019 г. доля личных обращений сократилась и увеличивается число обращений в КНО в электронной форме.

Расширение практики использования электронных обращений при взаимодействии с КНО фиксируется и данными ведомственной статистики (Дмитриева, 2024)<sup>20</sup>. Наиболее явно это проявляется в случае обращений за защитой в Роскомнадзор. Так, из 269,2 тыс. обращений граждан, поступивших в 2024 г. в Роскомнадзор и его территориальные органы, большая часть обращений (87%) подавалась гражданами в электронном виде (32% обращений связаны с ограничением доступа к сайтам и жалобами на действия администраций сайтов, с вопросами информационных технологий, 29% – с вопросами в сфере защиты персональных данных, 25% – с вопросами в сфере связи, 14% – с иными вопросами)<sup>21</sup>.

Личное обращение в КНО чаще применяется, если при столкновении с нарушениями респонденты указали на причинение вреда ОЗЦ (49,2%, при его отсутствии – 35,7%). И наоборот, при отсутствии фактов причинения вреда (ущерба) ОЗЦ чаще применяется электронный формат взаимодействия с КНО (39,3% при отсутствии вреда, 25,7% при наличии).

Во многом способ подачи обращения в КНО определяется его целью. Если цель обращения в КНО предполагает устранение нарушений, наказания виновных, возмещение ущерба или если обращение в КНО необходимо для последующего обращения за защитой в другие учреждения, то граждане предпочитают лично пойти в КНО. Если же цель обращения – предотвратить

<sup>20</sup> Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения. URL: <https://roszdravnadzor.gov.ru/feedbackbutton/documents/b2101> (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>21</sup> Итоги работы с обращениями граждан в Роскомнадзоре в 2024 году. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: <https://rkn.gov.ru/treatments/p436/> (дата обращения: 04.04.2025).

возникшую угрозу ОЗЦ, то чаще взаимодействие с КНО происходит по телефону. При использовании электронного формата обращения в КНО не отмечается каких-либо приоритетов по содержанию цели обращений в КНО.

При наличии возможности выбора способа обращения в КНО предпочтения респондентов распределились следующим образом: личный визит предпочли бы 39,3% респондентов, обращения онлайн – 38,8%, по телефону устно – 19,6%. При этом способ текущего обращения в КНО и предпочтения респондентов не всегда сочетаются. Так, среди респондентов, кто в течение последних двух лет обращался в КНО лично, 51,9% в случае возникновения в будущем аналогичной ситуации предпочли бы использовать такой же формат. Однако остальные респонденты избрали бы иные способы: онлайн-обращение или устно по телефону (рис. 10).

Рисунок 10

**Предпочтения граждан в выборе способа обращения в КНО  
в случае необходимости получения защиты в зависимости  
от фактического опыта обращений в КНО за последние два года,  
в % от числа выбравших ранее каждый из указанных  
способов обращения в КНО**



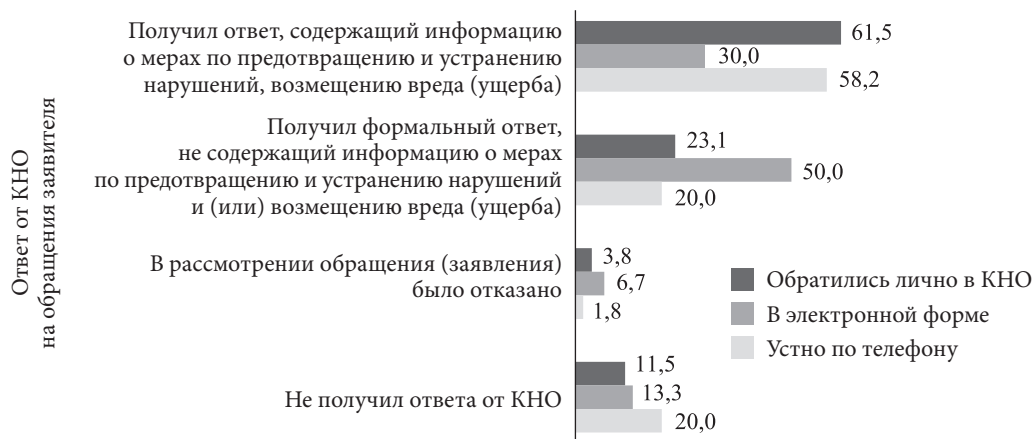
**Источник:** данные указанного соцопроса РАНХиГС 2025 г.

Наибольшая устойчивость предпочитаемого способа и фактического обращения в КНО отмечается для электронного формата обращения. Электронный формат обращений несколько чаще предпочитают женщины (43,1%) и жители сельских населенных пунктов (42,3%). Граждане в возрастной группе от 60 лет и старше, в сравнении с другими возрастными группами, больше склонны к использованию обращений в КНО устно по телефону (26,5%).

Интересна и такая зависимость, выявленная в ходе анализа полученных данных: содержательность ответа КНО различается в зависимости от способа обращения в КНО. Наиболее полноценный и завершённый по смыслу ответ по итогам обращения отмечается в случае личного обращения за защитой в ОЗЦ, а формальный ответ чаще отмечается при использовании электронных обращений (рис. 10).

Рисунок 10

**Распределение ответов от КНО в зависимости  
от способа обращений респондентов за защитой ОЗЦ,  
в % от числа выбравших ранее каждый из способов обращения в КНО**



**Источник:** данные указанного соцопроса РАНХиГС 2025 г.

Часть респондентов указывает на наличие сложности процедуры подготовки и подачи обращения в КНО за защитой ОЗЦ – 28,3%, не увидели в этом ничего сложного 57,2% граждан. Наибольшую сложность подготовки обращения в КНО отмечают респонденты, которые отправляли письменное обращение по почте (44,8%). Менее сложная процедура, по мнению заявителей, при подготовке и подаче обращения устно по телефону (23,6%).

## Результативность обращений в контрольно-надзорные органы за защитой охраняемых законом ценностей

Результативность обращений граждан за защитой охраняемых законом ценностей в контрольно-надзорные органы выступает ключевым показателем их деятельности. Этот результат может быть измерен не только статистическими данными, характеризующими итоги обращений граждан в КНО<sup>22</sup>, но и оценками самих граждан, которым потребовалась защита, в том числе ОЗЦ.

Как показывают данные опроса, граждане, которые сталкиваются с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей от различных рисков причинения им вреда, не всегда обращаются в государственные органы контроля (надзора) за помощью. Вместе с тем результат таких обращений, как правило, является положительным. Это подтверждают данные опроса, со-

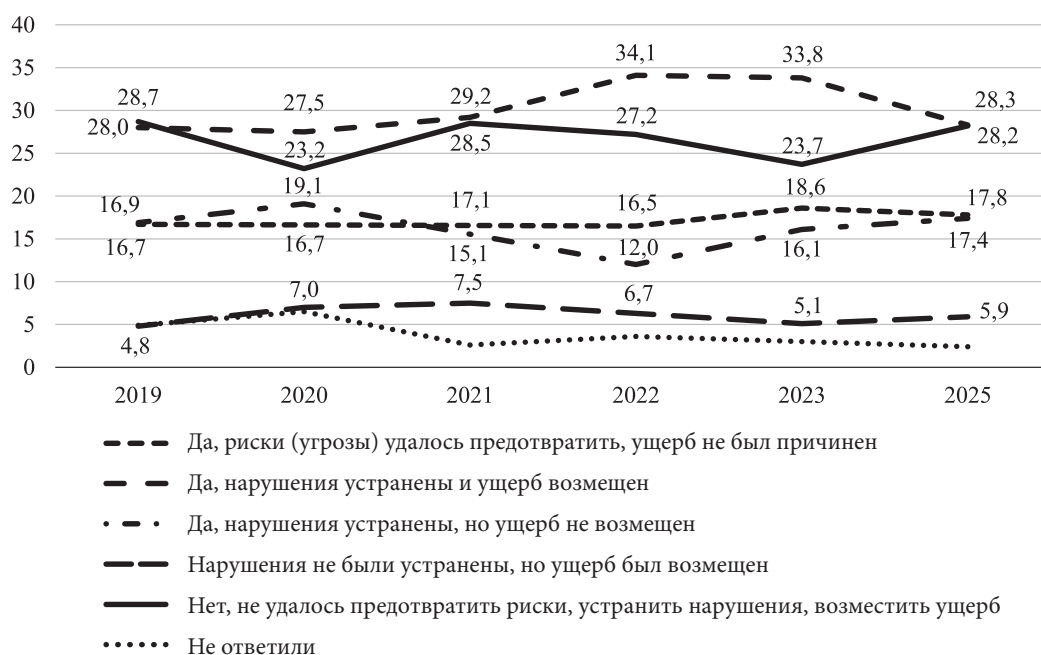
<sup>22</sup> Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2024. С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2025. URL: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/1017296172.pdf> (дата обращения: 26.02.2025).

гласно которым примерно каждый второй заявитель получил положительный результат на свое обращение: в 17,8% случаев удалось предотвратить угрозы и ущерб не был причинен, а по 28,3% обращений нарушения были устранены и ущерб возмещен (рис. 12).

Обращает на себя внимание тот факт, что гражданам, использовавшим для подготовки и подачи обращения (жалобы) в КНО данные, полученные с помощью цифровой фиксации инцидента, в полтора раза чаще удается способствовать устранению нарушения и возмещению ущерба (36,8%), в отличие от тех, кто не использовал такой способ подтверждения нарушения (24,5%).

Рисунок 12

### Результативность обращений граждан в КНО, в % от количества респондентов, которые обращались в КНО за защитой ОЗЦ



**Источник:** данные указанных соцопросов РАНХиГС 2019–2025 гг.

Частичный результат по итогам обращений в КНО получила еще четверть респондентов: по 17,4% обращений нарушения были устранены, но ущерб не был возмещен, а в 5,9% случаев, напротив, нарушения не устранены, но ущерб был возмещен. Вместе с тем для 28,2% обратившихся итоговый результат можно признать для них негативным (значение включает в себя как отрицательный результат, так и его отсутствие на момент опроса).

В целом за время мониторинга результативность обращений граждан в КНО за защитой ОЗЦ не претерпела существенных изменений, несмотря на некоторые всплески по отдельным годам. С 2019 г. доля граждан, которым удалось способствовать устранению нарушений и возместить ущерб, изменилась лишь на 0,3 п.п., а по предотвращению рисков (угроз) без причинения ущерба – на 1,1 п.п. (рис. 12).

Можно обратить внимание и на следующие обстоятельства получения итогового результата, связанного с целью обращения в КНО. Если цель предусматривала предотвращение возникшей угрозы, то такой результат удалось получить 43,7% (рис. 13). Если же целью обращения в КНО являлось устранение нарушения, наказание виновных и возмещение ущерба, то такой итог состоялся для 35,2% пострадавших.

Рисунок 13

**Результативность обращений граждан в КНО в зависимости от цели обращения, в % от количества респондентов, которые обращались в КНО**



**Источник:** данные указанного соцопроса РАНХиГС 2025 г.

Примечательно, что использование гражданами обращения в КНО как единственной возможности защитить свои права (в том числе за возмещением вреда, в суд, в страховую компанию) помогло в 42,9% случаев устранить нарушения и возместить ущерб.

Безусловно, итог обращения в КНО зависит от конкретного риска, от которого потребовалась защита, и от ОЗЦ, которую потребовалось защищать. В этом случае для такой оценки необходимо прибегнуть к сводному массиву данных 2019–2025 гг. (объем обращений в рамках одного опроса недостаточен для корректного сопоставления по отдельным рискам). Согласно обобщенным данным, с 2019 г. наибольший положительный результат (сумма ответов «удалось предотвратить риски» и «удалось устранить нарушение, возместить ущерб») по итогам обращений в КНО продемонстрирован при защите жизни, здоровья, имущества от рисков неисправности транспортных средств, ДТП (70,7%) и неблагоприятных, опасных условий труда (59,1%) (рис. 14).

Рисунок 14

**Результативность обращений граждан в КНО за защитой  
от следующих рисков, в % от количества респондентов,  
которые обращались в КНО**



**Источник:** рассчитано на основе сводной базы данных соцопросов РАНХиГС 2019–2025 гг.

Наименьший положительный результат был обеспечен действиями госорганов (КНО) при обращениях за защитой ОЗЦ от рисков ухудшения состояния окружающей среды, браконьерства (29,6%) и действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (32,9%).

Социологические исследования показывают, что в области экологии многие россияне возлагают ответственность на государство. В частности, в опросе Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), проведенном в июне 2024 г., 39% опрошенных, признающих существование проблем изменения климата (эта группа составила 70% всех опрошенных), возлагают ответственность за экологические проблемы на политиков и руководителей государства. По мнению этой группы респондентов, бизнес и обычные люди несут ответственность за экологические проблемы, но в меньшей степени (19% и 18% соответственно).

При этом, по данным соцопроса 2025 г., в случае обращений граждан за защитой от утечки персональных данных им удастся чаще предотвратить угрозу (36,5%). Если же риски утечки персональных данных все же привели к факту нарушений и приобрели очертания ущерба (вреда) для граждан, то получить положительный результат оказалось затруднительно (13,9%).

В отношении безопасности личных данных в цифровом мире (в сети Интернет) ситуация выглядит довольно проблематичной. Использование мошен-



никами ИТ-технологий расширяет их возможности по совершению киберпреступлений. По данным опроса ВЦИОМ (2024 г.)<sup>23</sup>, 68% респондентов опасаются за сохранность своей персональной информации в Интернете, а именно данных о банковских счетах, паролей и др., или взлома аккаунтов, личных кабинетов (из них 23% «очень опасаются»). Значительная часть опрошенных (44%) чувствует себя уязвимо перед такими онлайн-угрозами, как вирусы и кибератаки, так как они не уверены в том, что смогут защитить свои персональные технические устройства (компьютеры, смартфоны и др.) от них.

Проблема заключается еще и в том, что, по данным исследований, жертвы киберпреступности, по сравнению с пострадавшими от «традиционной» преступности, реже сообщают о столкновениях с противоправными действиями в полицию или другие организации (Van de Weijer et al., 2019).

Положительный результат рассмотрения обращений граждан в КНО – ключевой показатель деятельности этих государственных органов с позиции заявителей. Положительный итог обращения формирует у граждан более позитивное восприятие их личной защищенности и защищенности значимых для них ОЗЦ.

В случае если по итогам обращения граждан в КНО риски причинения вреда (ущерба) ОЗЦ удалось предотвратить без возникновения ущерба, оценки граждан относительно уровня защищенности ОЗЦ в целом составляют 51,3%, частичный результат уже приводит к снижению оценок защищенности ОЗЦ.

Если же итоговый результат не позволил устранить нарушение и возместить ущерб, уровень защищенности ОЗЦ составляет лишь 25,9% (рис. 15).

Рисунок 15

**Оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от рисков (угроз) причинения им вреда в зависимости от результативности их обращения в КНО за помощью в защите ОЗЦ, в % от числа респондентов по каждой из указанных групп по результативности обращений**



*Результативность обращений в КНО*

**Источник:** данные указанного соцопроса РАНХиГС 2025 г.

<sup>23</sup> Цифровая самооборона. ВЦИОМ. 12.03.2024. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/cifrovaja-samooborona> (дата обращения: 25.03.2025).

Таким образом, можно констатировать, что сравнительно высокая оценка гражданами достигнутого уровня защищенности ОЗЦ (48,6%) и относительно высокий темп ее повышения (плюс 18,6 п.п. относительно 2018 г. – стартового года исследования) достигаются пока в рамках относительно не высокого (по оценке респондентов) влияния деятельности КНО в части взаимодействия с гражданами в интересах повышения защищенности ОЗЦ.

В этой связи можно согласиться с мнением большинства респондентов соцопроса о том, что среди предложенных им в опросе возможных мер повышения защищенности ОЗЦ со стороны КНО они выбирают такую меру, как «повышение доступности и качества взаимодействия граждан с КНО». Этот выбор в соцопросе 2025 г. сделали, как уже было сказано, 51,2% граждан.

Исходя из проведенного анализа результатов соцопроса РАНХиГС 2025 г. можно предположить, что поддержанию, а тем более увеличению темпов повышения фактического значения показателя защищенности ОЗЦ будет способствовать рост влияния КНО на это процесс. Чему, на взгляд авторов настоящей статьи, может способствовать выбираемая респондентами в качестве приоритета мера «повышение доступности и качества взаимодействия граждан с КНО».

Указанная мера, если исходить из оценок респондентов, должна в первую очередь включать усиление заботы КНО о повышении результативности их работы с обращениями граждан, пришедших к ним за помощью в защите значимых для них ОЗЦ. В итоге должна расти доля граждан, получивших после обращения заверченный положительный результат: доля граждан, которым удалось предотвратить угрозы, ущерб не был причинен, плюс доля граждан, по итогам обращений которых нарушения были устранены и ущерб возмещен. Данный показатель может быть представлен и в формате его оценки гражданами, обращавшимися в КНО за защитой значимых для них ОЗЦ. Судя по результатам рассмотренного соцопроса, выполнение этой работы ведет и к усилению защищенности ОЗЦ, и к улучшению соответствующего показателя в оценках граждан.

Эти усилия будут значимыми, если они приведут к увеличению доли граждан, обратившихся за оцениваемый период (прежде всего, за очередной год) в КНО за помощью в защите ОЗЦ. Этот дополнительный показатель также может использоваться и в формате оценок граждан. И, судя по результатам соцопроса, рост его доли в оценках граждан сопровождается повышением защищенности ОЗЦ.

В рамках предписанной законом деятельности КНО в целом, эти усилия и улучшение этих показателей в итоге также способствуют снижению показателя доли граждан, сталкивавшихся с рисками причинения вреда (ущерба) ОЗЦ. Что, в свою очередь, как показывает соцопрос, коррелирует с повышением защищенности ОЗЦ и отражает усиление роли КНО в ее решении.

На взгляд авторов настоящей статьи, для существенного дальнейшего повышения защищенности ОЗЦ и повышения влияния на него со стороны КНО важно, чтобы указанные показатели результативности их взаимодействия с гражданами не только оценивались постфактум, но и устанавливались (вместе с их желательными, целевыми значениями) в стратегических документах, определяющих развитие государственного контроля (надзора), регулируемого Федеральным законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ. Для ориента-

ции КНО на выполнение такой достаточно амбициозной задачи целесообразно включить этот целевой ориентир совершенствования государственного контроля (надзора) в действующую Концепцию совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. и (или) в стратегический документ, который должен быть подготовлен ей на смену для дальнейшего регулирования процесса совершенствования (реформирования) контрольной (надзорной) деятельности.

Вопрос о конкретных правовых формулировках указанных показателей усиления влияния КНО на повышение защищенности ОЗЦ, а также вопрос об их целевых значениях, устанавливаемых в стратегических документах или/и в актах, принимаемых в целях их достижения по типам контролируемых государством рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ, могут быть рассмотрены в рамках *дискуссии о результатах данного исследования*.

Реализация представленных предложений, в том числе в части вопросов, предлагаемых для дальнейшего обсуждения в ходе нее, будет существенно зависеть от того, насколько амбициозные целевые значения могут быть поставлены в рамках указанных стратегических документов для ключевого показателя – уровня защищенности ОЗЦ в оценках граждан.

Вероятнее всего, предлагаемые темпы роста целевых значений показателей влияния КНО на защищенность ОЗЦ должны соответствовать предлагаемым темпам повышения уровня защищенности ОЗЦ в целом. Как вариант: с выявленного в соцопросе 2025 г. уровня защищенности ОЗЦ в 48,6% (доля граждан, считающего его достаточным) до, например, 65% к 2030 г. Возможно, темпы роста целевых значений наиболее важных показателей влияния КНО на защищенность ОЗЦ должны опережать предлагаемый темп повышения защищенности ОЗЦ в целом, с тем чтобы оказывать на него стимулирующее влияние.

## Заключение

Повышение защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей (на основе минимизации рисков причинения им вреда и причинения вреда за счет повышения безопасности потенциальных источников этих рисков) находится в приоритете государственной политики. От решения этой задачи зависит благополучие как отдельных граждан, так и общества в целом.

Данные социологического исследования, проведенного авторским коллективом в 2025 г., подтверждают ее сохраняющуюся актуальность: в течение последних двух лет более трети российских граждан (респондентов соцопроса) сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ от различных типов контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба).

При этом в двух случаях из трех эти риски сопровождались фактическим причинением вреда (ущерба) значимым для граждан ОЗЦ. По мере увеличения количества столкновений респондентов с рисками для охраняемых законом ценностей снижаются оценки ими защищенности ОЗЦ.

Чаще всего респонденты сталкивались с рисками причинения вреда соответствующим ОЗЦ вследствие приобретения небезопасных продуктов питания и пользования услугами общепита, а также в связи с получением

(приобретением) некачественных медицинских услуг, лекарств. В этой связи по этим направлениям государству целесообразно усилить профилактическую работу.

В целом можно отметить, что в случае столкновения с различными нарушениями в отношении ОЗЦ граждане не всегда стремятся защитить свои права и интересы путем обращения в государственные органы контроля. Реже всего граждане используют обращения в КНО за защитой ОЗЦ от небезопасных продуктов питания, услуг общепита и несанкционированного распространения и использования персональных данных. И если мотивы отказа от обращения за защитой в КНО, обусловленные незначимостью нарушений или рисков для охраняемых законом ценностей, могут быть связаны с субъективным представлением рисков ОЗЦ, то отказ от обращений по причине отсутствия доверия к КНД или сложностей при взаимодействии с КНО определяют необходимость внимания к этой проблеме.

Основная цель обращений граждан в КНО при столкновении с указанными рисками связана с необходимостью добиться устранения нарушений, наказания виновных и (или) возмещения причиненного вреда. И этой цели удастся добиться большей части заявителей.

По-прежнему наиболее распространенной формой взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами выступает личное обращение. Постепенно набирает распространение электронная форма обращений граждан за защитой своих прав и интересов и иных ОЗЦ в КНО. Вместе с тем исследование показало, что наиболее полноценный ответ от КНО граждане отмечают в случае личного обращения за защитой ОЗЦ, чаще отмечают формальный ответ при использовании электронных обращений. В этой связи при расширении использования возможностей электронных обращений в КНО за защитой ОЗЦ необходимо учитывать качество обратной связи с заявителями и минимизировать поступление формальных ответов от КНО.

По итогам обращений в контрольно-надзорные органы за защитой охраняемых законом ценностей полностью положительный результат получил каждый второй гражданин. Чаще всего такой результат удается получить при защите жизни, здоровья, имущества от рисков неисправности транспортных средств, ДТП и неблагоприятных, опасных условий труда. Реже удастся получить положительный результат в случае обращения в КНО за защитой жизни, здоровья, имущества, окружающей среды от рисков ухудшения состояния окружающей среды, браконьерства и действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах.

Положительные итоги обращений граждан в КНО за защитой ОЗЦ формируют у них более позитивные оценки ими защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков причинения им вреда. Повышение доли граждан, обращающихся в случае столкновения с рисками причинения вреда ОЗЦ за помощью в их защите в КНО и получающих при этом заверченный положительный результат (ущерб был предотвращен или нарушение было устранено, а вред возмещен), целесообразно рассматривать и использовать как одну из ключевых мер повышения оценок гражданами защищенности ОЗЦ, а в этой части и собственно их защищенности.

В завершение можно еще раз отметить, что большая часть опрошенных считает, что повышение доступности и качества взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами при обращении за помощью в защите ОЗЦ может способствовать повышению их защищенности, защищенности иных ОЗЦ от различных рисков причинения им вреда. При этом наиболее значимым компонентом процесса возможного взаимодействия с КНО выступает улучшение информирования граждан о том, куда и в каких случаях можно обратиться для защиты значимых для них ОЗЦ от различных рисков (угроз) причинения им вреда (ущерба).

В этой связи важной задачей государства в этой области – наряду с «правовой легализацией» указанных выше показателей влияния КНО на защищенность ОЗЦ – выступает не только профилактика нарушений, повышение качества работы контрольно-надзорных органов по защите ОЗЦ, но и улучшение информирования граждан о деятельности КНО по помощи в защите ОЗЦ.

Особое внимание стоит уделить защите социально уязвимых слоев населения (гражданам с низким уровнем образования, материального положения, с плохим состоянием здоровья, возрастным гражданам). Этим группам граждан все еще довольно сложно в случае необходимости обеспечить свою защиту (защиту значимых для них ОЗЦ), и такую ситуацию требуется изменять.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Агамагомедова С.А. Аксиологические аспекты государственного контроля и надзора // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 37–61. DOI:10.17323/2072-8166.2021.1.37.61
2. Агеева А.В. Торопова К.Ю. Проблемы правового обеспечения реализации электронных обращений граждан в аспекте цифровой трансформации государственного управления в России // Парадигмы управления, экономики и права. 2020. № 2. С. 189–197.
3. Анисимов Г.Г. О некоторых проблемах при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры и вариантах совершенствования правового регулирования этих правоотношений // Законность. 2022. № 1. С. 31–34. EDN: PEQTZF.
4. Башкуева Е.Ю. Работа Министерства здравоохранения Республики Бурятия с жалобами и обращениями граждан как индикатор качества работы органа исполнительной власти: состояние и проблемы // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2020. № 4. С. 33–43. DOI:10.18101/2304-4446-2020-4-33-43
5. Беген П.Н., Рыбальченко П.А., Чугунов А.В. Совершенствование системы электронного взаимодействия власти и граждан с использованием технологий искусственного интеллекта: развитие портала «Наш Санкт-Петербург» в 2019–2020 гг. // Информационные ресурсы России. 2020. № 4. С. 30–36.



6. Герасимов А.В., Иксанов Р.А. Психологические аспекты защиты прав и законных интересов граждан // Аграрное и земельное право. 2016. Т. 137, № 5. С. 44–46.
7. Гришковец А.А. Актуальные проблемы рассмотрения в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений граждан и возможные пути их оптимального решения // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 3. С. 118–135. DOI:10.24412/1608-8794-2022-3-118-135
8. Дмитриева Н.Е. Электронные обращения граждан в органы власти: сравнительный анализ стран БРИКС // Информационное общество. 2024. № 5. С. 47–61. DOI:10.52605/16059921\_2024\_05\_47
9. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2023. ISBN: 978-5-6047798-7-3.
10. Карпенко Е.В., Поддубный И.И. Анализ обращений граждан как инструмент в оценке доступности и качества оказания медицинской помощи (на примере Брянской области) // Региональная Россия: история и современность. 2018. № 1. С. 200–205.
11. Левашова О.В. Сравнительный анализ сельской и городской преступности // Центральный научный вестник. 2017. Т. 2, № 22S (39S). С. 29–31.
12. Михайлюк В.А. Киберполиция – современный правоохранительный орган в борьбе с интернет-преступностью // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. Т. 99, № 1. С. 74–79.
13. Павлова Е.В., Сидорова М.В. Некоторые проблемные аспекты рассмотрения обращений граждан, возникающие в деятельности сотрудников полиции // Полицейская деятельность. 2019. № 2. С. 36–44. DOI:10.7256/2454-0692.2019.2.29634
14. Прокофьева Т.В. О мерах по совершенствованию борьбы с киберпреступностью в Российской Федерации // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2022. Т. 842, № 1. С. 142–146. DOI:10.52070/2500-3488\_2022\_1\_842\_142
15. Стрельников В.В. Общеправовые проблемы рассмотрения обращений в прокуратуре // Аграрное и земельное право. 2020. Т. 187, № 7. С. 134–138.
16. Тищенко Ю.Ю., Шерхов Р.Р. Особенности применения мер защиты и оказания помощи потерпевшим от насильственных преступлений // Право и государство: теория и практика. 2022. Т. 212, № 8. С. 108–110. DOI:10.47643/1815-1337\_2022\_8\_108
17. Храмцов А.Б. Актуальные проблемы в сфере защиты прав потребителей // НК. 2018. № 2. С. 129–143. DOI:10.12731/2070-7568-2018-2-129-143
18. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Спиридонов А.А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник Российского Университета Дружбы Народов. Серия: Социология. 2019. С. 337–351. DOI:10.22363/2313-2272-2019-19-2-337-351



19. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей: динамика 2018–2023 годов // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 100–122. DOI:10.24412/2070-1381-2023-100-100-122
20. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка гражданами защищенности охраняемых законом ценностей как показатель результативности государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 4. С. 7–43. DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-4-07-43
21. Curtis J., Oxburgh G. Understanding cybercrime in ‘real world’ policing and law enforcement // *The Police Journal*. 2022. Vol. 96, no. 4. P. 573–592. DOI:10.1177/0032258X221107584
22. Mupila F.K., Gupta H., Bhardwaj A. An Empirical Study on Cyber Crimes and Cybersecurity Awareness. 09 June 2023. P. 1–24, PREPRINT (Online). DOI:10.21203/rs.3.rs3037289/v1
23. Sumartiningsih S., Pararuk S.S., Pambudi N.D.S. Mechanism for Protecting Personal Data Against Crimes in Cyber-Space (Cyber Crime) // *Journal of Development Research*. 2023. Vol. 7, no. 1. P. 95–103. DOI:10.28926/jdr.v7i1.278
24. Tanzilla F.D., Hanita M., Widiawan B. Cyber Security in Indonesia: Post Establishment of the Personal Data Protection Law // *International Journal of Progressive Sciences and Technologies*. 2023. Sep. (S. I.). Vol. 40, no. 2, P. 164–170. DOI:10.52155/ijpsat.v40.2.5617
25. Van de Weijer S.G., Leukfeldt R., Bernasco W. Determinants of reporting cybercrime: a comparison between identity theft, consumer fraud, and hacking // *European Journal of Criminology*. 2019. Vol. 16, no. 4. P. 486–508. DOI:10.1177/1477370818773610

## ОФИЦИАЛЬНЫЙ ДОКУМЕНТ

---

1. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году. Правительство Российской Федерации. 2025. URL: <http://static.government.ru/media/files/XqE8QwFSdipVDxrREBGefeH6AUfNfNv.pdf> (дата обращения: 23.07.2025).

## REFERENCES

---

1. Agamagomedova, S.A. (2021) ‘Axiological aspects of state control and supervision’, *Pravo*, (1), pp. 37–61 (In Russian). DOI:10.17323/2072-8166.2021.1.37.61
2. Ageeva, A.V., and Toropova, K.Y. (2020) ‘Problems of legal support of the implementation of electronic applications of citizens in the aspect of digital transformation of public administration in Russia’, *Paradigms of management, economics and law*, (2), pp. 189–197. (In Russian).

3. Anisimov, G.G. (2022) 'On certain issues arising in consideration of applications from citizens by prosecution bodies and options to improve the legal regulation of such legal relations', *Zakonnost'*, (1), pp. 31–34. (In Russian). EDN: PEQTZF.
4. Bashkueva, E.Yu. (2020) 'Work of the ministry of health of the republic of Buryatia with public appeals as an indicator of the executive authorities performance: Current state and challenges', *Bulletin of Buryat State University. Economy and Management*, (4), pp. 33–43. (In Russian). DOI:10.18101/2304-4446-2020-4-33-43
5. Begen, P.N., Rybalchenko, P.A., and Chugunov, A.V. (2020) 'Improving the system of electronic interaction between citizens and authorities using artificial intelligence technologies: Experience of the «Our St. Petersburg» Portal, 2019–2020', *Information resources of Russia*, (4), pp. 30–36. (In Russian).
6. Gerasimov, A.P., and Iksanov, R.A. (2016) 'Psychological aspects of protection of the rights and legitimate interests of citizens', *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 5(137), pp. 44–46. (In Russian).
7. Grishkovets, A.A. (2022) 'Actual problems of consideration of citizens appeals in prosecutor's offices and possible ways of their optimal solution', *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, (3), pp. 118–135. (In Russian). DOI:10.24412/1608-8794-2022-3-118-135
8. Dmitrieva, N.E. (2024) 'Electronic appeals of citizens to the authorities: comparative analysis of the BRICS countries', *Informatsionnoe obshchestvo*, (5), pp. 47–61. (In Russian). DOI:10.52605/16059921\_2024\_05\_47
9. Zyryanov, S.M. (2023) *Inspections as a stage of regulation: monograph*. Moscow: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; ООО «Yuridicheskaya Firma Kontakt». (In Russian).
10. Karpenko, E.V., and Poddubnyy, I.I. (2018) 'Analysis of citizens' requests as a tool for assessing the availability and quality of medical care (using the Bryansk region as an example)', *Regional'naya Rossiya: Istoriya i Sovremennost'*, (1), pp. 200–205. (In Russian).
11. Levashova, O.V. (2017) 'Comparative analysis of rural and urban crime', *Central science bulletin*, 2(22S(39S)), pp. 29–31. (In Russian).
12. Mikhailyuk, V.A. (2023) 'Cyber police is a modern law enforcement agency in the fight against internet crime', *Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 99(1), pp. 74–79. (In Russian).
13. Pavlova, E.V., and Sidorova, M.V. (2019) 'On some problems of considering citizens' applications occurring in the practice of the police personnel', *Politseyskaya deyatelnost*, (2), pp. 36–44. (In Russian). DOI:10.7256/2454-0692.2019.2.29634
14. Prokofieva, T.V. (2022) 'On measures to improve the fight against cybercrimes in the Russian Federation', *Vestnik of Moscow State Linguistic University: Education and Teaching*, 1(842), pp. 142–146. (In Russian). DOI:10.52070/2500-3488\_2022\_1\_842\_142
15. Strelnikov, V.V. (2020) 'General problems of consideration of appeals to the prosecutor's office', *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 187(7), pp. 134–138. (In Russian).
16. Tishchenko, Yu.Yu., and Sherkhov, R.R. (2022) 'Features of the application of protection measures and assistance to victims of violent crimes', *Law and state: theory and practice*, 212(8), pp. 108–110. (In Russian).

17. Khramtsov, A.B. (2018) 'Current problems in the sphere of consumer protection', *Siberian Journal of Economics and Management*, 7(2), pp. 129–143. (In Russian).
18. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., and Spiridonov, A.A. (2019) 'Methodological approaches to the assessment of control and supervisory activities from the perspective of citizens as final beneficiaries', *RUDN Journal of Sociology*, 19(2), pp. 337–351. (In Russian). DOI:10.22363/2313-2272-2019-19-2-337-351
19. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., and Zybunovskaya, N.V. (2023) 'Political institutional trust in the Russian society', *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*, (100), pp. 100–122. (In Russian). DOI:10.24412/2070-1381-2023-100-100-122
20. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N. and Zybunovskaya, N.V. (2024) 'Citizens' safety perceptions of legally protected values as an indicator of the effectiveness of state control (supervision)', *Public Administration Issues*, (4), pp. 7–43. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-4-44-78
21. Curtis, J., and Oxburgh, G. (2022) 'Understanding cybercrime in 'real world' policing and law enforcement', *The Police Journal*. 96(4), pp. 573–592. DOI:10.1177/0032258X221107584
22. Mupila, F.K., Gupta, H., and Bhardwaj, A. (2023) *An Empirical Study on Cyber Crimes and Cybersecurity Awareness*, pp. 1–24, Preprint (Online). DOI:10.21203/rs.3.rs3037289/v1
23. Sumartiningsih, S., Pararuk, S.S., and Pambudi, N.D.S. (2023) 'Mechanism for protecting personal data against crimes in cyber-space (cyber crime)', *Journal of Development Research*, 7(1), pp. 95–103. DOI:10.28926/jdr.v7i1.278
24. Tanzilla, F.D., Hanita, M., and Widiawan, B. (2023) 'Cyber security in Indonesia Post Establishment of the personal data protection law', *International Journal of Progressive Sciences and Technologies*, S. I., 40(2), pp. 164–170, DOI:10.52155/ijpsat.v40.2.5617
25. Van de Weijer, S.G., Leukfeldt, R., and Bernasco, W. (2019) 'Determinants of reporting cybercrime: a comparison between identity theft, consumer fraud, and hacking', *European Journal of Criminology*, 16(4), pp. 486–508. DOI:10.1177/1477370818773610

## OFFICIAL DOCUMENT

---

1. Government of the Russian Federation (2025) *Summary Report on State Control (Supervision), Municipal Control in the Russian Federation in 2024*. Available at: <http://static.government.ru/media/files/XqE8QwFSdipVDxrREBGeefeH6AUfNfNv.pdf> (accessed 23 July 2025).

Статья поступила в редакцию 16.06.2025;  
одобрена после рецензирования 07.08.2025;  
принята к публикации 09.09.2025.

Научная статья

УДК: 352.071; 304.3; 303.211; 303.634

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-95-120

## БЛАГОУСТРОЙСТВО ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ И МЕТОДЫ ЕГО ОЦЕНКИ

**Галкина Анна Дмитриевна<sup>1</sup>,  
Плюснин Юрий Михайлович<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;  
101000, Российская Федерация, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

<sup>1</sup> Магистрант, факультет городского и регионального развития;  
adgalkina\_1@edu.hse.ru; ORCID: 0009-0008-4631-8942

<sup>2</sup> Доктор философских наук, кандидат биологических наук,  
профессор-исследователь, факультет социальных наук;  
jplusnin@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9576-4921

**Аннотация.** В статье рассматриваются три подхода к оценке уровня благоустройства городской среды в России. Два из них – действующие российские инструменты оценки, разработанные Минстроем России и Внешэкономбанком (индексы Минстроя и ВЭБ). Используемые индексы являются составными и призваны в рамках теории датацентричного государственного управления реализовать задачи стратегического планирования в сфере качества жизни населения и городской среды, поставленные Правительством России десятилетие назад. Оба индекса практически несопоставимы, при этом дополняют друг друга: индекс Минстроя России градоцентричен, территориально ориентирован и направлен на оценку качества городской среды; ВЭБ-индекс человекоцентричен и направлен на оценку качества жизни населения. Оба инструмента не адаптированы к специфике малых населенных пунктов и оценивают благоустройство только как часть более широких аспектов городской жизни. Авторы предлагают собственную методику оценки уровня благоустройства, которая базируется на оригинальной концепции благополучия, основу которой составляет концепт блага как ожидаемого (благополучие) и достигаемого (благоустройство) состояния. Разработан и апробирован специфичный индекс благоустройства городской среды малочисленных поселений. Преимущество методики заключается в простоте ее применения и ясности используемых показателей для жителей. Методика может быть рекомендована органам местного самоуправления для самостоятельного применения в малых городах и небольших поселениях муниципалитетов.

**Ключевые слова:** благоустройство, благополучие, качество городской среды, составной индекс, индекс Минстроя, ВЭБ-индекс, концепция благоустройства среды обитания, соучаствующее проектирование.

**Для цитирования:** Галкина А.Д., Плюснин Ю.М. Благоустройство городской среды и методы его оценки // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 3. С. 95–120. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-95-120

Original article

JEL: O18

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-95-120

## URBAN ENVIRONMENT IMPROVEMENT: ASSESSMENT METHODS

**Anna D. Galkina<sup>1</sup>, Juri M. Plusnin<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> National Research University Higher School of Economics (HSE University);  
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia.

<sup>1</sup> Graduate, Faculty of Urban and Regional Development;  
adgalkina\_1@edu.hse.ru; ORCID: 0009-0008-4631-8942

<sup>2</sup> Professor, Doctor of Philosophy, PhD in Biology, Faculty of Social Sciences;  
jplusnin@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9576-4921

**Abstract.** The article explores three approaches to assessing the level of urban environment improvement. In line with strategic planning tasks introduced by the Russian Government a decade ago, efforts to enhance the quality of life and the urban environment quality have been guided by the theory of data-centric public administration. These efforts have been operationalized through composite indices developed by the Ministry of Construction of the Russian Federation and Vnesheconombank (the Ministry of Construction and VEB indices). The article provides a critical review of these tools employed since 2018. Two indices lack mutual comparability and complementarity: the Ministry of Construction index adopts a city-centric and spatially oriented perspective, focusing on the quality of the urban environment, while the VEB index is human-centric and primarily targets quality of life assessment. The authors propose an alternative methodology for evaluating urban environment improvement, grounded in an original conceptualization of well-being. At the core of this approach lies the idea of «good» as a dual-state concept, representing both the expected condition (well-being) and the achieved condition (urban improvement). Based on this framework, a new composite index has been developed to measure improvements in the urban environment. A key advantage of the proposed methodology lies in its practical simplicity and the intuitive clarity of its indicators for local residents. It is particularly well-suited for adoption by local governments in small towns and settlements as a tool for independent assessment.

**Keywords:** urban environment improvement, well-being, urban environment quality, Ministry of Construction index, Vnesheconombank-index, urban environment improvement concept, participatory design.

**For citation:** Galkina, A.D., and Plusnin, Ju., M. (2025) 'Urban environment improvement: Assessment methods', *Public Administration Issues*, (3), pp. 95–120. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-95-120

## Введение

Среди задач, поставленных государством перед органами местного самоуправления, первоочередная – благоустройство среды обитания жителей, что закреплено в соответствующих статьях 131-ФЗ (ст. 14–17, ст. 45.1)<sup>1</sup> и вступающего в силу с 01.01.2027 нового Закона о местном самоуправлении N 33-ФЗ (ст. 32, ст. 58)<sup>2</sup>. Однако в связи с особенностями российского нормативно-регулирующего и различиями между городами в стране еще не сложилась устойчивая система оценки уровня благоустройства, которая соответствовала бы специфике малых населенных пунктов и заслуживала доверия с точки зрения жителей. Поскольку вопрос качества городской среды и благоустройства городского общественного пространства решается на местном уровне в соответствии с принципом subsidiarity, органы государственной власти включены в их реализацию на законодательном и контрольно-регулятивном уровне. Поэтому аспекты благоустройства зафиксированы в Градостроительном<sup>3</sup> и в Жилищном кодексах<sup>4</sup>, выступая основой для соответствующих федеральных проектов. Благоустройство населенных пунктов составляет важную часть задач и в Стратегиях пространственного развития Российской Федерации, реализуемых с 1990-х гг., в том числе в Стратегии–2025<sup>5</sup> (с. 15–17; 31–32) и в принятой новой Стратегии–2030<sup>6</sup> (с. 41–46). Как результат локализации этих стратегических положений, все разработанные региональные стратегии социально-экономического развития и базирующиеся на них муниципальные стратегии социально-экономического развития включают в качестве обязательного приоритета жилье и городскую среду<sup>7</sup>, а также показатели благоустройства муниципальной территории (обычно п.п. 6 и 7 в списке из девяти групп показателей). Органы местного самоуправления обязаны ежегодно отчитываться по восьми

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>3</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024). URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/866/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>4</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090645> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>5</sup> Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. N 207-п). URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>6</sup> Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. N 4146-п). URL: <http://static.government.ru/media/files/ttXJCZ4PNa7bmTrRgcUwIoQA8SYR91B.pdf> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>7</sup> Например: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 мая 2024 г. N 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408926338/> (дата обращения: 10.04.2025); Стратегия социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Московской области от 28.12.2018 N 1023/45), с. 79–81. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/ed7a8e3960c74f3e62c09abea36ecd36/МО\\_14052019.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/ed7a8e3960c74f3e62c09abea36ecd36/МО_14052019.pdf) (дата обращения: 10.04.2025).



установленным показателям благоустройства населенных пунктов (обычно или исключительно это административные центры – города и поселки). К сожалению, список этих показателей слишком фрагментарно характеризует уровень благоустройства муниципальной территории (см. ниже).

При этом задача улучшения качества (городской) среды стала особенно актуальной в последнее десятилетие. Связано это с принятием в 2017 г. приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»<sup>8</sup>. За прошедшие восемь лет в рамках этого и последующего проектов реализовано уже более 100 тыс. проектов благоустройства<sup>9</sup>; это значит, что в каждом из почти 1200 российских городов и 1300 поселков было реализовано в среднем по четыре-пять таких проектов.

Начиная с 2010 г. федеральное Правительство реализует и проекты вовлечения жителей в обустройство общественных и придомовых территорий, включая методическое сопровождение и содействие муниципальным администрациям в этом вопросе. Такое методическое сопровождение фиксируется в государственных стандартах и методиках оценки уровня благоустройства городской среды. Регулятивная деятельность Правительства России в этом вопросе подразделяется на два направления. В одном случае осуществляется методическое сопровождение по вовлечению жителей муниципалитетов в благоустройство городской среды, во втором – предлагаются методики оценки уровня благоустройства с целью ранжирования населенных пунктов (городов в первую очередь).

Оба направления являются частным случаем практической реализации датацентричного государственного управления – индикативным подходом (Кауфман и др., 1999; Nardo et al., 2005; Giffinger et al., 2010; Davis et al., 2012; Becker et al., 2017; Barabashev et al., 2022). В случае оценки качества городской среды и благоустройства общественных пространств на низовом, муниципальном, уровне реализуются все четыре целевых направления такого подхода (см.: Santos, and Santos, 2014; Tousi et al., 2025). А именно: индикативный подход позволяет получить конкретную, но обобщенную информацию по вопросам городского благоустройства как со стороны муниципальной администрации, так и со стороны жителей для принятия управленческих решений. Такой подход позволяет осуществлять сравнение лучших практик деятельности жителей и администрации в сфере благоустройства не только на уровне крупнейших городов (Кауфман и др., 1999), но и городов малых, а также сельских поселений. Разработка в рамках индикативного подхода индексов благоустройства, чувствительных к разным масштабам городов, позволяет включать их в качестве целевых показателей при муниципальном стратегическом планировании и в качестве инструментов управления по результатам (например: Dorado-Rubín et al., 2021).

Наконец, такие индексы, локально адаптированные, выступают и инструментом оценки результативности деятельности местных администраций. По-

<sup>8</sup> См. Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. президентом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18 апреля 2017 г. N 5). URL: <http://government.ru/projects/selection/649/> (дата обращения: 10.04.2025); Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 N 3). URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>9</sup> URL: <https://gorodsreda.ru/> (дата обращения: 15.04.2025).

скольку же качество жизни населения непосредственно связано с качеством городской среды и благоустройством территории, разработка индикаторов для их оценки и сопоставления населенных пунктов представляется важной составной частью датацентричного управления (ср.: Depretre et al., 2024).

Настоящее исследование направлено на анализ двух существующих общероссийских индексов качества городской среды; авторы предлагают единый оригинальный индекс благоустройства, полностью адаптированный для применения на местном уровне и силами наблюдателей-непрофессионалов.

Наиболее масштабные и детализированные методики оценки уровня благоустройства разработаны Минстроем России, а также Внешэкономбанком (индекс ВЭБ, ориентированный на «повышение качества жизни россиян в городах страны»), и оба реализуются с 2018 г. Методологически оба индекса значительно отличаются друг от друга, но их важнейшей особенностью является трудоемкость сбора и неопределенность многих показателей. А поскольку индексы предназначены для сбора информации на местном уровне силами сотрудников муниципальных администраций с привлечением жителей, то это является наиболее важной негативной характеристикой предложенных методик. Это продемонстрировал опыт использования обоих индексов и наполнения их показателей в 2018–2022 гг. (ср.: Динамика индекса..., 2023). Более того, указанные инструменты применяются к широкому набору городов, от малых до миллионников, и, несмотря на введенные поправки на численность населения, не до конца адаптированы под специфику малых городов; что же касается сельских населенных пунктов, то их они не учитывают вовсе. Встает вопрос о разработке иной методики, нацеленной на устранение указанных недостатков и противоречий. Такая методика должна решать два ключевых вопроса:

- 1) Как оценить уровень благоустройства без привлечения трудоемких в сборе и анализе данных, чтобы муниципалитеты могли использовать инструмент самостоятельно?
- 2) Какие показатели качества благоустройства будут наиболее близки и понятны жителям и будут в полной мере отражать взаимодействие и вклад в благоустройство территории как местной власти, так и жителей?

Исходя из таких задач, мы разработали операциональную концепцию благоустройства и соответствующий ей метод оценки уровня благоустройства, простой в употреблении и удобный в расчетах. Это требует сравнения трех методических подходов и оснований, на которых они выстраиваются.

## Стратегическое планирование в сфере благоустройства на государственном и муниципальном уровнях

С 2019 г. основополагающим документом в сфере благоустройства является паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»<sup>10</sup>, разрабатываемый в рамках национального проекта «Жилье и город-

<sup>10</sup> Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 N 3). URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232/> (дата обращения: 10.04.2025).

ская среда» (с 2025 г. – «Инфраструктура для жизни»). Фактически же соответствующая программа по благоустройству существует с 2017 г., когда начал действовать одноименный приоритетный проект<sup>11</sup>. При разработке проектов по благоустройству в рамках указанного федерального проекта (впрочем, как и до него) муниципалитеты обязаны следовать требованиям, изложенным в Градостроительном и Жилищном кодексах Российской Федерации. Градостроительный кодекс определяет базовое понятие благоустройства (см. ниже), приводит ряд сопутствующих терминов, нормативы по обеспеченности объектами благоустройства различных территорий, фиксирует обязательства по благоустройству<sup>12</sup>. В свою очередь, Жилищный кодекс регулирует благоустройство территорий многоквартирных домов, что важно при реализации проектов благоустройства дворовых территорий в рамках федерального проекта<sup>13</sup>.

Стратегическое планирование в сфере благоустройства трехуровневое. Первый уровень – это вышеозначенный федеральный проект. С 2017 г. Постановление Правительства Российской Федерации<sup>14</sup> утверждает необходимость разработки государственной программы каждого субъекта по формированию качественной городской среды. Региональные программы являются калькой с паспорта федерального проекта и пишутся в соответствии с методическими рекомендациями<sup>15</sup>, что обеспечивает преемственность концепции, а также удобство анализа и сравнения регионов. В свою очередь, муниципальные программы формирования комфортной городской среды выступают проекцией региональной программы, т.е. «приземляют» всю концепцию на конкретную территорию.

На втором, муниципальном уровне имеется специальный нормативно-правовой акт для регулирования благоустройства – «Правила благоустройства». Необходимость их утверждения или актуализации устанавливалась паспортом федерального проекта в 2017 г. Были выпущены методические ре-

<sup>11</sup> Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18 апреля 2017 г. N 5). URL: <http://government.ru/projects/selection/649/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>12</sup> Гл. 2, ст. 8; гл. 3, ст. 29.4; гл. 5, ст. 46; гл. 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024). URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/866/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>13</sup> Раздел I, гл. 2, ст. 20; Раздел VII Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090645> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>14</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. N 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201702140010> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>15</sup> Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 6 апреля 2017 г. N 691/пр «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2018–2022 годы». URL: <https://www.minstroyrf.ru/docs/14051/> (дата обращения: 10.04.2025).

комендации по их разработке<sup>16</sup>. Однако в новом Федеральном законе о местном самоуправлении<sup>17</sup> установлено, что из всех полномочий в сфере благоустройства, ранее закрепленных Законом 131-ФЗ за муниципалитетами, только «развитие внутривортовых территорий» остается неотъемлемым муниципальным полномочием, а все остальные переходят на региональный уровень до принятия специального решения о перераспределении. Следовательно, в новой системе местного самоуправления муниципалитеты получают роль исключительно исполнителей в сфере благоустройства.

Третий уровень – участие жителей в благоустройстве территории. В федеральном проекте поставлены цели не только повышения качества городской среды, но и создания механизмов дальнейшего ее развития и после окончания проекта. В связи с этим в паспорт проекта были введены целевые показатели по доле участвующих в благоустройстве жителей, в том числе с помощью прямых механизмов участия: эта доля должна была увеличиться с 10,5% в 2019 г. до 30% в 2024 г.<sup>18</sup>. В новой структуре нацпроектов для федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» еще не опубликован утвержденный паспорт, однако на официальных ресурсах также декларируются схожие цели: «увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды» и «создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды», но пока без точных метрик<sup>19</sup>. Участие жителей в благоустройстве предполагалось, конечно, и до введения федерального проекта. И Градостроительный кодекс, и 131-ФЗ, и новый 33-ФЗ устанавливают обязанность проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам правил благоустройства территорий. Согласно гл. 5 131-ФЗ (аналогично в 33-ФЗ), помимо участия в общественных обсуждениях жители могут влиять на благоустройство городской среды различными способами: пройти опрос, обратиться в администрацию или инициировать собственный проект при поддержке органов местного самоуправления. Федеральный закон определяет официальные способы прямого участия жителей в рамочном формате, однако эти способы часто не востребованы или даже фиктивны (см., напр.: Стадолин, Варванин, 2018; Цумарова, 2021; Журавлева, 2021). Причинами могут быть как недостаток компетенций администрации по организации этого процесса (Верецагина, 2021), так и необходимость тратить дополнительные усилия на налаживание контакта с разными группами интересов (Королева, Курникова, 2019; Плюснин, 2022а). Между тем Минстроем

<sup>16</sup> Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. N 1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований». URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/138187/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>17</sup> Ст. 32 Федерального закона от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>18</sup> Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 N 3). URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>19</sup> URL: <https://gorodsreda.ru/> (дата обращения: 15.04.2025).

России в 2021 г. были выпущены специальные методические рекомендации<sup>20</sup>, в которых предлагаются стажировки и практики для молодежи, в том числе на возмездной основе, что ставит под сомнение концептуальное единство этих рекомендаций и соучаствующего проектирования.

Чтобы упростить вовлечение местной администрации в проекты благоустройства, а также снизить риск невыполнения ключевых показателей по вовлечению жителей, одновременно с приоритетным проектом 2017 г. Минстроем России были разработаны методические рекомендации для муниципалитетов. Именно в них впервые вводится понятие «соучаствующее проектирование» (Снигирева, 2017). Позже они дополнялись схожими определениями с разными акцентами от публичных и частных организаций («Соучаствующее проектирование», 2017; Организация и проведение..., 2018; Вовлечение горожан..., 2018; Стандарт вовлечения..., 2020; Методические рекомендации..., 2024).

В 2017 г. Минстроем России разработана методика оценки эффективности вовлечения жителей в благоустройство<sup>21</sup>. К настоящему времени разработан и соответствующий ГОСТ Р 70390-2022<sup>22</sup>, действующий с 1 мая 2023 г. Были выпущены методические рекомендации по разработке муниципальных программ<sup>23</sup> и проектов схем территориального планирования на уровне муниципалитетов, включающие обязательные вопросы благоустройства<sup>24</sup>. Они указывают на важную цель, ради которой муниципалитетам стоит уделять внимание вовлечению жителей: обеспечение сохранности объектов благоустройства.

В 2020 г. появились официальные рекомендации от Минстроя России, оформленные в виде приказа министерства<sup>25</sup>, что делает их фактически обяза-

<sup>20</sup> Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 ноября 2021 г. N 804/пр «Об утверждении методических рекомендаций по созданию условий для привлечения молодежи (молодых людей в возрасте от 14 до 35 лет) и добровольцев (волонтеров) к участию в реализации мероприятий федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/134317/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>21</sup> Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 1 ноября 2017 г. N 1497/пр «Об утверждении Методики оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по созданию комфортной городской среды». URL: <https://www.minstroyrf.ru/docs/15793/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>22</sup> ГОСТ Р 70390-2022 «Комплексное благоустройство и эксплуатация городских территорий. Социально-культурное программирование. Основные требования и процессы» (утв. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10 октября 2022 г. N 1097-ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации»). URL: <https://protect.gost.ru/document.aspx?control=7&id=246247> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>23</sup> Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. N 1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований». URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/138187/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>24</sup> См.: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 мая 2024 г. N 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408926338/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>25</sup> Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30.12.2020 N 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды». URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/82978/> (дата обращения: 10.04.2025).



тельными для муниципалитетов, в отличие от прочих методических рекомендаций. Это стало важно, поскольку с 2018 г. в рамках федерального проекта стартовал всероссийский конкурс. Одним из обязательных критериев в нем является вовлечение жителей в проектирование общественной территории в виде опроса и проектного семинара. Последний вид – современный формат, не имеющий прямого закрепления в федеральных законах № 131-ФЗ и 33-ФЗ, но подпадающий под их рамки, так как в законах перечень форм участия остается открытым. В дальнейшем все предыдущие наработки по методическому содействию муниципальной администрации в организации вовлечения жителей в благоустройство были систематизированы в ГОСТе Р 70390-2022. Он закрепляет относительно новые для российской практики понятия «соучаствующее проектирование», «социокультурное программирование общественного пространства» и другие.

Так как одной из целей федерального проекта заявлен рост вовлеченности жителей, то регулярно проводится оценка эффективности вовлечения. Для этого в 2017 г. Минстроем России разработана методика такой оценки<sup>26</sup>. Важной составной частью цели собственно оценки участия жителей предусмотрено препятствование фальсификации участия. Возникает вопрос, как именно такая оценка может препятствовать фальсификации при условии, что данные для расчета баллов предоставляются самими муниципальными администрациями и могут быть ими же и сфабрикованы? Тем не менее и эта оценка входит в индекс качества городской среды Минстроя России в рамках одного показателя (см. ниже). Сами значения индекса являются целевыми показателями федерального проекта и используются при принятии управленческих решений при выделении субсидий на будущие муниципальные проекты благоустройства<sup>27</sup>. На значимость темы благоустройства как для общественности, так и для государственной власти указывает и то, что соответствующий показатель («качество городской среды» в действовавшем до 28.11.2024 Указе Президента от 04.02.2021 № 68<sup>28</sup> и «качество среды для жизни в опорных населенных пунктах» в новом Указе Президента от 28.11.2024 № 1014<sup>29</sup>) вклю-

<sup>26</sup> Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 1 ноября 2017 г. № 1497/пр «Об утверждении Методики оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по созданию комфортной городской среды». URL: <https://www.minstroyrf.ru/docs/15793/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>27</sup> См.: Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3). URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232/> (дата обращения: 10.04.2025); Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201702140010> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>28</sup> Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46402> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>29</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28.11.2024 № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202411280003> (дата обращения: 10.04.2025).



чен в оценку эффективности губернаторов, от которой зависит объем финансирования субъекта России из федерального бюджета.

Таким образом, можно зафиксировать ключевой поворот в регулировании сферы благоустройства в России, случившийся в 2017 г. Новая концепция благоустройства подразумевает единство подходов по всей стране и делает акцент на соучастующем проектировании. При этом особое значение приобретают конкурсные процедуры, а также масштабная оценка качества городской среды и принятие управленческих решений на основе индексного метода.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (в котором перечислены 16 отдельных и вполне конкретных видов деятельности местной администрации, и лишь два пункта относятся к жителям, см.: 131-ФЗ, ст. 45.1) определяет понятие благоустройства, вслед за 131-ФЗ, но скупее: *«деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий»*<sup>30</sup>. Это определение охватывает, как можно видеть, четыре аспекта благоустройства: (1) обеспечение санитарных норм, (2) создание комфортной для жителей обстановки на территории, (3) развитие эстетических характеристик городской среды и (4) деятельность местных властей и жителей по содержанию объектов. Между тем такое деление в Градостроительном кодексе отражает не содержательные различия отдельных составляющих благоустройства, а скорее операциональное деление на блоки задач с точки зрения местной администрации. При этом если первый и четвертый аспекты допускают объективную оценку, то второй и третий в полной мере субъективны и допускают имитационную деятельность и фальсификацию показателей.

Основным объектом благоустройства повсеместно являются общественные пространства, под которыми понимаются территории города, не имеющие ограничений доступа и выполняющие функции площадок коммуникации, рекреации, транспортной мобильности (Стадолин, Варванин, 2018). Аналогичными функциями обладают и дворовые территории, которые рассматриваются в качестве второго по важности объекта благоустройства<sup>31</sup>; их отличие от объектов первого вида состоит только в более низком трафике и большей приватности территории. К пространствам общего пользования предъявляются требования различных групп пользователей, которые не всегда можно в полном объеме воплотить в одном проекте. В связи с этой особенностью возник подход к благоустройству, вовлекающий самих жителей непосредственно в процесс

<sup>30</sup> Ст.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024). URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/866/> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>31</sup> Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 N 3). URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232/> (дата обращения: 10.04.2025).

проектирования, реализации и обслуживания таких объектов. Он включает несколько ступеней – от формальной манипуляции до полноценного партнерства. При этом те две формы участия жителей в благоустройстве из всех 16 содержащихся в 131-ФЗ<sup>32</sup> уступают по эффективности и глубине вовлечения жителей тем практикам, которые введены в рамках Всероссийского конкурса и больше похожи на реальное соучаствующее проектирование. Однако через Всероссийский конкурс власти внедрили соучаствующее проектирование как технологию, поставив жителей в позицию объекта, хотя изначально подразумевалось, что жители – это субъекты преобразований и в процессе проектирования они находятся на равных с муниципальной командой проекта (см.: Санофф, 2010; Верещагина, 2021). В российской практике это привело к парадоксу, который ставит под сомнение саму возможность использования термина «соучаствующее проектирование»: механизм предполагает участие жителей и учет их мнений, однако сам процесс навязан внешними условиями и не имеет инициативного характера (см.: Цумарова, 2021). Реальное соучастие может быть организовано только по инициативе жителей и муниципальной администрации с применением инструментов и практик, не зависящих от государственной власти, от распределения полномочий и их финансирования, иначе риск имитации результатов или фабрикации показателей значительно возрастает.

## Методы оценки качества жизни и благоустройства городов: индексы Минстроя России и ВЭБ

В последние годы оценка качества жизни населения и уровня благоустройства городов в рамках указанного федерального проекта осуществляется методами суммирования многочисленных объективных и экспертных показателей в единый составной индекс (composite index). Основных подходов два: (1) индекс качества городской среды Минстроя России<sup>33</sup> и (2) индекс качества жизни в городах России – ВЭБ-индекс<sup>34</sup>. Структура обоих индексов весьма проста и является суммой значений показателей, получаемой с небольшими ухищрениями: в первом случае индекс составляется из 36 индикаторов, из которых только один оценочный (извлекаемый из материалов городских социальных сетей), во втором случае индекс складывается уже более чем из 300 показателей по 11-ти направлениям, где количество оценочных существенно больше (15% от общего числа). Методология создания индексов аналогична международным и более ранним российским индексам качества городской среды (ср.: Booysen, 2002; Giffinger et al., 2010; Santos, and Santos, 2014; Becker et al., 2017; Greco S. et al., 2019; Zhgun, 2019).

<sup>32</sup> Ст. 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>33</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. N 510-п «Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды». URL: <http://static.government.ru/media/files/wbRiqrDYKeKbPh9FzCHUwWoturf2Ud0G.pdf> (дата обращения: 10.04.2025).

<sup>34</sup> См.: URL: <https://citylifeindex.ru/> (дата обращения: 15.04.2025).; <https://citylifeindex.ru/database?pageType=CITIES> (дата обращения: 15.04.2025).

Индекс Минстроя России используется с 2018 г.; за это время в методику расчета вносился ряд изменений. Хотя цели создания индекса неизменны, ключевой можно считать следующую: *«определение текущего состояния городской среды, в том числе конкурентных преимуществ города и ограничений, препятствующих его развитию, актуальных проблем и перспективных направлений развития»*<sup>35</sup>. Индекс задумывался не только как инструмент количественной оценки и сравнения, но и как инструмент преобразования (см.: Динамика индекса..., 2023). Методика расчета индекса представляет собой матрицу 6 x 6: шесть показателей, оценивающих шесть типов и особенностей организации городских пространств. Учитывается «общегородское пространство», под которым понимается все пространство города в границах генерального плана<sup>36</sup>. Такой компонент индекса, согласно официальному сайту, введен специально для целостной оценки города, так как качество среды не является только суммой отдельных индикаторов. Наиболее отчетливо индикаторы подразделяются на пять групп: (1) качество жилья и жилой застройки, (2) улично-дорожная сеть, (3) озелененность территории, (4) общегородское пространство, (5) социальная инфраструктура (культурно-досуговая, спортивная, образовательная). Инструмент оценивает прежде всего городскую среду, а не только ее благоустройство. К индикаторам благоустройства можно отнести, с некоторой натяжкой, всего 10–12 из 36 показателей, причем половина из этих 12-ти – про озелененность территории города. Подобный же набор индикаторов для оценки городской среды ранее предлагала и И. Н. Ильина, выделяя три блока: (1) «каркасную» инфраструктуру, (2) качество проживания, (3) безопасность и доступность услуг для населения (Ильина, 2015).

Оцениваемые города поделены на 10 климатических и размерных групп. Первичная дифференциация производится по размерным группам в соответствии с принятой в России классификацией малых, средних, больших, крупных и крупнейших городов; но категория малых городов дополнительно поделена на три размерных подгруппы. Внутри размерных групп все города классифицируются по климатическим условиям на города с условно комфортными условиями и города с тяжелыми климатическими условиями. Такое разграничение приводит к тому, что 10 баллов для одного и того же показателя по фактическим условиям жизни в городе будут различаться между группами городов.

Все индикаторы являются количественными и основываются на статистических и картографических данных, что должно было снизить риск субъективной оценки и фабрикации значений индикаторов. Так как объектами для оценки выбраны отдельные составляющие городского пространства, выделяемые на основе одной или двух ключевых функций (уличная сеть, жилая застройка, публичные пространства и т.п.), можно определить концепцию Минстроя России как градостроительную.

Индекс имеет ряд преимуществ. Во-первых, он адаптирован для городов с разным географическим положением и демографическим (размерным) статусом. Во-вторых, объектом оценки является город, а не муниципалитет,

<sup>35</sup> Там же, п. 6.

<sup>36</sup> Там же, п. 2.

что и позволяет объективнее оценивать городскую инфраструктуру, которая ближе к восприятию самих жителей.

Следует отметить, однако, и ряд недостатков, рисков и неопределенностей, связанных с методикой получения показателей, а также со структурой индекса в целом. Включение «общегородского пространства», содержательно объединяющего другие пять типов пространств, предполагает высокую вероятность корреляции между несколькими индикаторами (что и отражается в весьма схожих разъясняющих формулировках<sup>37</sup>).

Один из источников данных – субъекты Российской Федерации, которые заинтересованы в максимально высоких баллах для совокупности своих городов, поскольку на основании значений интегрированного регионального индекса определяется размер субсидии из федерального бюджета на поддержку госпрограмм и муниципальных программ развития городской среды<sup>38</sup>. Предполагаем несогласованность между методом оценки и его использованием в управленческих решениях: оценивается городская среда, а субсидии тратятся в основном на благоустройство, что и фиксируется в федеральном проекте.

Практика применения индекса демонстрирует слабую применимость к малым городам с населением до 25 тыс. человек из-за избыточных и несвойственных им индикаторов, обеспечивающих априори низкие значения при низкой бюджетной обеспеченности таких городов (см. также: Ратьковская, 2021; Смолева, 2023).

Результаты оценок не являются общедоступными не только для жителей, но и для органов муниципальной власти (результаты высылаются главам муниципалитетов, что ограничивает доступ к ним у всех сотрудников). То, что нельзя посмотреть значения отдельных показателей по каждому городу в открытом доступе, делает невозможным вовлечение жителей в участие и обсуждение результатов.

Вторым инструментом является индекс Внешэкономбанка (ВЭБ-индекс). Цель его разработки и применения – это развитие и повышение качества жизни россиян в городах страны<sup>39</sup>. В то время как индекс Минстроя России позиционируется именно как российская разработка, не имеющая аналогов в мире по уровню охвата, методология ВЭБ-индекса во многом заимствована из аналогичного опыта индексной оценки городов в ОЭСР, но расширена и адаптирована к российскому контексту. Соответственно, методология и технология применения отличаются, хотя задачи схожие. При заполнении отдельных показателей ВЭБ-индекса активно используется опросный метод: целый ряд данных невозможно получить с помощью официальной статистики. Многие показатели являются оценками, опирающимися на субъективные взгляды жителей. Например, субиндекс «Благоустройство» наиболее субъективный: пять из девяти показателей – это совокупность частных оценок жителей.

ВЭБ-индекс направлен на измерение качества жизни, а не качества городской среды. Качество городской среды оценивается в 5–6 группах показа-

<sup>37</sup> Там же, Приложение 1.

<sup>38</sup> Там же, п. 1.

<sup>39, 40</sup> URL: <https://citylifeindex.ru/> (дата обращения: 15.04.2025).

телей из 11-ти, составляя притом только часть субиндексов. Можно сказать, что ВЭБ-индекс в этом отношении дополнителен индексу Минстроя России, являясь человекоцентричным, тогда как первый градоцентричен.

В ВЭБ-индекс входят 302 показателя, измеряемые в различных величинах и шкалах. По каждому показателю город получает от 0 до 100 баллов по нормализованной шкале. Однако ВЭБ-индекс – не одно число, а несколько, в отличие от индекса Минстроя России. Города можно сравнивать по конкретным направлениям или отдельным индикаторам, со средними значениями по всей выборке или по кластеру, но разработчики индекса изначально отказались от рейтингования городов.

Участниками индекса в 2023 г. стали 218 городов России, отобранных как по селективной, так и по интегрирующей процедурам. Селекция производилась на первом этапе по критерию численности населения, а на последующих этапах добавлялись исключения, то есть города интегрировались и осуществлялась их кластеризация в семь групп с учетом климатических характеристик, численности населения, ее динамики, среднего душевого дохода. Такая кластеризация позволяет релевантно сравнивать города, находящиеся в схожих условиях. В отличие от индекса Минстроя России, данный инструмент как раз делает акцент на сравнении городов для принятия различных значимых решений интересантами. Результаты расчетов не влияют на финансирование в рамках федерального проекта или других федеральных инициатив.

ВЭБ-индекс имеет ряд преимуществ, выгодно отличающий его от индекса Минстроя России. Благодаря значительному количеству направлений и наличию в каждом более десятка или двух десятков отдельных показателей достигается детальная оценка многих сфер городской жизни. Имеется возможность сопоставления российских городов с городами ОЭСР, что не ограничивает оценку одним российским обществом. Имеется много индикаторов, оценка значений которых позволяет вовлекать жителей в обсуждение (это очень наглядно представлено на сайте).

В то же время ВЭБ-индекс нерелевантен малым городам и поселкам, поскольку значительная часть индикаторов избыточны для малых городов, они не могут быть там получены. Ко всему прочему, аспект благоустройства городской среды формально представлен в индексе всего девятью показателями из 302, остальные в большей или меньшей мере являются оценками исключительно качества жизни отдельных жителей, домохозяйств или всего городского населения.

Многие индикаторы перекрываются и коррелируют между собой, что вызывает предположение об их избыточности. В ряде случаев при оценке или расчете индикаторов имеется поле для манипуляции со стороны администрации муниципалитетов, передающих самостоятельно данные по тем индикаторам, которые не проверяются или не могут быть проверены. Хотя такой риск в этом случае все же ниже, чем для индекса Минстроя России, поскольку оценки не связаны с федеральным финансированием и у органов местной власти меньше стимулов для манипуляции. Наконец, ВЭБ-индекс охватывает небольшую базу данных: объектами для расчета индекса являются только две сотни городов, т.е. лишь одна шестая часть городов России.



Кажется существенным то, что оба индекса лишь ограниченно применимы к малым городам – а их в стране 3/5 – и вовсе не учитывают еще большего количества поселков и сельских поселений, хотя мероприятия по благоустройству в них реализуются с использованием тех же механизмов, а местные администрации активно участвуют в федеральной целевой программе. Поэтому выглядит естественным желание разработать более универсальный и в то же время существенно более простой метод оценки уровня благоустройства в малых городах и сельских поселениях, доступный для сотрудников муниципалитетов и жителей.

## Авторская концепция благоустройства

Основанием для нашей концепции благоустройства выступает понятие «благо», как (а) ожидаемое и (б) достигаемое состояние – цель и средство наилучшего жизнеобеспечения людей. Ожидаемое состояние в качестве цели есть «благополучие». Концепция благополучия в аристотелевской теории эвдемонизма трактуется как удовлетворенность достигнутым, совершенство и, в конечном счете, счастье. Прежде всего это не индивидуальное, а социальное благополучие. Достигаемое состояние в качестве средства – процесса, а не конечной цели – есть «благоустройство». Таким образом, благоустройство в качестве средства обеспечивает (потенциально, не всегда актуально) достижение благополучия. Таким образом, можно говорить о двух составляющих благоустройства, понимаемого в широком смысле: (1) «проактивной», социально-субъективной компоненте как представлении о желаемом состоянии общественной среды, которое может быть достигнуто с помощью (2) определенной деятельности – собственно «благоустройства» в узком смысле.

Благоустройство как деятельность, процесс и его результат, цель – благополучие – всегда имеют отношение к обитаемой территории. Это всегда обустройство общественной территории, результат которого есть повышение качества жизни людей на ней. Территория может быть разного масштаба – от первичной территории, фундаментально значимой для повседневной жизнедеятельности каждого отдельного человека, семьи, до территории, занимаемой целым местным обществом, включая не только поселения, села и города, но и ландшафт, который всегда есть ландшафт культурный, обработанное и возделанное физическое пространство. Вся такая территория жизненно значима и требует обустройства (см. об этом одно из первых и наиболее важных исследований психологии жизненной среды: Altman, Chemers, 1980).

Обустройство территории – ее благоустройство – включает, во-первых, регулярное избавление от накапливающихся продуктов повседневной жизнедеятельности, разного рода бытовых отходов и мусора, т.е. необходимость поддержания чистоты. Во-вторых, обустроенная территория – это функционально организованное, т.е. приведенное в порядок пространство: все объекты территории находятся на своих, функционально определенных местах. Таким образом, обустроенная территория – это «чистота» и «порядок». Эти две характеристики являются атрибутами (наиболее важными признаками) благоустройства как деятельности по достижению благополучия.



Благополучие как субъективный компонент имеет другие, столь же очевидные атрибуты: «уют» (комфорт) и «красота» (благолепие). На территории, очищенной от мусора и бытовых отходов, функциональные места которой приведены в порядок, уютно обитать (то, что и называется комфортной средой обитания). К тому же упорядоченная, функционально (оптимизированная) территория вызывает эмоциональное чувство красивого места.

Таким образом, благоустройство территории в широком смысле – это и ее обустройство – чистота и порядок, и полученное в результате благо – уют и красота. О том, что в сознании людей именно этими понятиями и определяется благоустройство территории их жизнедеятельности, свидетельствуют и социально-психологические исследования, относящиеся к представлениям людей об экологии обитаемого пространства, о благоприятной жизненной среде. Говоря о такой среде, люди описывают ее прежде всего в терминах чистоты, порядка, красоты и уюта (см., напр.: Панов, 2020).

Поэтому предлагаемая авторами концепция благоустройства является двухкомпонентной: (1) обустроенная территория определяется понятиями чистоты и порядка; (2) субъективно привлекательная (благополучная) территория определяется понятиями уюта и красоты. Разработка метода оценки уровня благоустройства среды обитания, в частности, городской среды, осуществляется авторами с использованием дифференцированного описания ее такими базовыми характеристиками, как чистота, порядок, уют и красота территории проживания. Эти характеристики операционализируются в отдельных показателях, индикаторах благоустройства, совокупность которых позволяет разрабатывать «индекс благоустройства».

## Методология индекса благоустройства и его апробация

Разработанный предлагаемый индекс благоустройства городской среды является результатом применения метода самооценки силами местного сообщества, включая жителей и сотрудников муниципальной администрации. Он состоит из четырех блоков (субиндексов) и включает всего 16 индикаторов, часть которых – объективные показатели, другие – субъективные оценки жителей. Индикаторы распределены между блоками неравномерно. Блок «Чистота» представлен тремя показателями, в блоках «Порядок» и «Уют» их по четыре, а блок «Красота» содержит пять показателей.

Блоки «Чистота» и «Порядок» составлены объективными индикаторами, сбор которых осуществляется методом непосредственного наблюдения на местности. Оценка балльная, в настоящее время применяется номинальная трехбалльная шкала, где 0 – это худший балл, свидетельствующий о наличии существенных проблем с чистотой и порядком на улицах, придомовых и общественных пространствах, 1 – среднее, промежуточное значение, а 2 – это соответствие идеальному состоянию городской среды. Оценка наблюдаемых значений индикаторов осуществляется силами подготовленных наблюдателей, в том числе из местных жителей и сотрудников муниципальной администрации.

В блоке «Чистота» ключевым показателем является наличие или отсутствие мусора на берегах рек, морских побережий, озер и прудов в черте го-

рода и его ближайших окрестностях, используемых жителями в рекреационных целях. Это обусловлено тем, что водные объекты выступают важнейшим ландшафтным аттрактором для жителей и одновременно обладают наибольшим рекреационным потенциалом, поэтому чистота прилегающей территории служит «зеркалом» отношения населения и власти к городскому общественному пространству (см.: Плюснин, 2010).

В блоке «Порядок» в качестве ключевого индикатора сделан акцент на взаимное расположение и обустройство важнейших объектов: дома культуры/библиотеки, кладбища, церкви/мечети и городского рынка. Именно эти объекты являются наиболее значимыми для местной общественной жизни (Плуснин, 2022б). Помимо своих основных просветительских, культурных, ритуальных и экономических функций библиотеки, церкви, кладбища и рынки выполняют роль «форумов», где жители могут общаться, обмениваться новостями, поддерживать постоянные небытовые контакты друг с другом. Другие индикаторы блока характеризуют упорядоченную мобильность, удобство передвижения и безопасность пребывания на улицах, позволяют оценивать активность администрации по обеспечению комфортом в общественных пространствах, по содержанию уже оборудованных зон.

Блоки «Уют» и «Красота» отражают субъективное восприятие жителей, поэтому данные по ним получены с помощью опроса с вариантами ответов по номинальной шкале от единицы до четырех баллов. Вопросы построены по принципу «от частного к общему»: от уровня придомовой/дворовой территории к масштабу своей улицы, затем к общегородским пространствам и, наконец, к населенному пункту в целом. В субиндексе «Красота» дополнительно фиксируются оценки равномерности уровня благоустройства от центра города к окраинам, чтобы отразить контраст между разными частями территории населенного пункта.

При подсчете субиндекса для каждого блока используются разные веса для каждого показателя; в первой версии методики они определены произвольно, экспертным способом. Большие относительные веса получили индикаторы чистоты берегов водоемов, придомовых территорий и улиц, обустроенности и доступности городских рынков, самооценки обустроенности придомовой территории, поскольку именно эти индикаторы дают возможность проследить отношение самих жителей к чистоте и обустроенности своих дворов и улиц (ср.: Битюкова, 2007; Косыгина, 2023).

Суммарный показатель индекса благоустройства складывается из значений каждого из четырех субиндексов, равнозначных по весу (доля каждого 0,25). Однако поскольку показатели чистоты и порядка оцениваются по шкале от 0 до 2, максимальный суммарный балл каждого из них составляет 0,5, а показатели уюта и красоты оцениваются по четырехбалльной шкале и их максимальный суммарный балл составляет 1,0. В данном случае авторы исходят из сугубой установки, что субъективные оценки жителями комфортности и красоты городского пространства сами основываются на объективных показателях чистоты и порядка и потому должны считаться более «весомыми».

Алгоритм подсчета индекса следующий: (1) расчет средних значений по выборке для каждого показателя отдельно в каждом блоке; (2) значения ин-

дикатора перемножаются на его относительный вес и эти взвешенные значения суммируются в итоговый балл для блока; (3) все четыре значения субиндексов суммируются. Максимальная сумма составляет 3 балла (0,5+0,5+1+1 по каждому из четырех блоков). Поскольку при таких числовых значениях приходится вводить не только десятые, но и сотые доли от единицы, то для большей наглядности и сравнения конечные значения индекса были умножены на 100.

С полученным значением индекса можно сравнивать города и поселки с близкой численностью населения, давать характеристику уровня благоустройства всего муниципалитета и одновременно – дифференцированные по блокам и конкретным индикаторам оценки качества городской среды, которые позволят местной администрации принимать обоснованные решения.

С целью апробации разработанной методики в 2024 г. было проведено небольшое пилотное исследование в административных центрах трех муниципалитетов, каждый из которых относился к разному виду поселений: в поселке городского типа с 5 350 жителями и городе с 4 600 жителями в Рязанской области (муниципалитеты уровня городского поселения) и в малом городе – городском округе Нижегородской области (48 600 человек). Применялись две техники сбора данных: сплошное наблюдение на улицах и общественных пространствах на всей территории поселения (индикаторы в блоках «чистота» и «порядок») и онлайн-опрос постоянно проживающих здесь жителей (индикаторы в блоках «уют» и «красота»). Выборки небольшие, от 27 до 58 респондентов, смещенные, с преобладанием женщин, в возрастных категориях 18–50 и более лет.

Полученные в результате наблюдения и опроса значения индикаторов, суммированные в индекс благоустройства, показали практически одинаковые итоговые баллы для всех трех поселений – от 157 до 177 (из 3х100 баллов максимально). Однако сравнение поселений по субиндексам выявило большую дифференциацию. Если по объективным показателям чистоты и порядка все три населенных пункта получили около половины или существенно менее от максимальных значений (от 40 до 53 из 100), то по субъективным оценкам значения субиндексов более дифференцированы (от 106 до 137 из 200).

## Заключение: в чем состоит преимущество использования предложенного метода

Проведенное пилотное исследование выявило определенные преимущества авторского метода в сравнении с получением значений большой массы индикаторов для расчета ВЭБ-индекса или даже для поиска и выбора значений для 36 индикаторов Минстроя России. Прежде всего это малая трудоемкость сбора данных: даже в городе численностью до 50 тыс. жителей сплошные наблюдения можно осуществить одному человеку за 1–2 рабочих дня, и это способен выполнить минимально подготовленный сотрудник администрации или волонтер. Оценка сразу нескольких населенных пунктов в муниципальном районе или округе может быть осуществлена в течение одной рабочей недели. Онлайн-опрос жителей также не представляет трудностей, поскольку нынче в каждом районе и каждом городе/поселке имеются сразу несколько локальных сообществ в социальных сетях, охватывающих практически все

домохозяйства местного общества. Таким образом, местная администрация может оценить благоустройство не только одного административного центра, но и всей территории муниципалитета, обобщая полученные данные по нескольким основным населенным пунктам района.

Вторым важным преимуществом считаем понятность показателей благоустройства респондентам – и каждого по отдельности, и всех вместе. Эти показатели воспринимаются как естественные индикаторы благоустроенности территории, их легко валидировать, не требуются дополнительные расчеты и поиск статистической и иной информации, их трудно или невозможно сфабриковать и фальсифицировать.

Наконец, авторы уверены – правда, всего лишь в результате первого опыта – что в оценке уровня благоустройства и качества городской среды с помощью предлагаемой простой и ясной методики смогут принять массовое участие сами жители. Участие жителей в сборе и анализе данных, а главное – в обсуждении результатов, обеспечивает объективность и независимость собранной информации. Полученные оценки могут стать отправной точкой для планирования оперативной деятельности администрации в сфере благоустройства на предстоящий сезон, а также информационной базой для комплексной аналитики населенного пункта в рамках стратегического планирования. В этом случае муниципальная администрация имеет возможность принимать управленческие решения с реальной опорой на мнения жителей, что, безусловно, важно для развития местного самоуправления. Следующим этапом исследований в данном направлении могла бы быть апробация индекса именно как инструмента вовлечения жителей в местное самоуправление.

Кроме того, регулярная самооценка позволит муниципалитету сформулировать более релевантные правила благоустройства, отказавшись от шаблонных фраз из методических рекомендаций в пользу собственноручно и в контакте с жителями выведенных особенностей и закономерностей. Процесс оценки может быть совмещен с мероприятиями в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства, что позволит оптимизировать кадровые ресурсы и наладить информационный обмен внутри администрации.

Важным представляется также то, что наличие независимых оценок качества жизненной среды следует рассматривать как безусловный стимул участия муниципалитета в соответствующих федеральных программах, в том числе во Всероссийском конкурсе, где приветствуются разнообразные, самостоятельные и нестандартные форматы аналитической работы и вовлечения жителей.

Одновременно очевидно, что имеет место целый ряд методических недоработок, связанных как с поиском более обоснованных утверждений для оценки отдельных составляющих благоустройства, так и с более адекватными формулировками вопросов. Вероятно, необходимо скорректировать и шкалирование показателей, изменить принципы их взвешивания, чтобы получить более дифференцированные значения индексов. С учетом указанных доработок возможно использование индекса на более разнообразной и многочисленной выборке населенных пунктов, что обеспечит возможность для сравнительного анализа. Однако все эти вопросы нетрудны и решаются в практике дальнейшей отработки предлагаемой методики.

### **Благодарности**

Авторы признательны проф. А. Г. Барабашеву за важные и своевременные замечания и указания по содержательному дополнению рукописи на самых ранних этапах ее подготовки.

### **Acknowledgements**

The authors express their sincere gratitude to Prof. A. G. Barabashev for his valuable and timely comments, which contributed significantly to the improvement of this paper.

## **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

---

1. Битюкова В.Р. Экологические проблемы малых городов России // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 2007. №. 1. С. 13–21. EDN: PFHIDB.
2. Верещагина Е.И. Соучаствующее проектирование: особенности подхода в России // Городские исследования и практики. 2021. Т. 6, № 2. С. 7–25. DOI:10.17323/usp6220217-25
3. Журавлева Т.А. Право на город: российские практики работы с местными сообществами // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2021. № 4. С. 34–48. EDN: WHEFBK.
4. Ильина И.Н. Качество городской среды как фактор устойчивого развития муниципальных образований // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 5 (164). С. 69–82. EDN: RTPZFB.
5. Королева Е.Н., Курникова М.В. Современные формы участия населения в местном самоуправлении: от теории к практике реализации // Муниципальная академия. 2019. № 4. С. 125–132. EDN: JRFCMP.
6. Косыгина К.Е. Экологическая повестка в оценках населения крупных и малых городов // XXIII Уральские социологические чтения. Личность, культура, общество: наследие Л.Н. Когана и современность. Екатеринбург, 2023. С. 305–310. EDN: HAEDFP.
7. Панов В.И. Экологическая психология: направления и тенденции // Экопоэзис: экогуманитарные теория и практика. 2020. Т. 1, № 1. С. 36–44. EDN: MWGNLA.
8. Плюснин Ю.М. Экологическое сознание «простых людей»: два десятилетия изменений // Российский Север: социальные и экологические перспективы. М.: СоПСО, 2010. С. 86–108.
9. Плюснин Ю.М. Муниципальные стратегии управления и факторы их формирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 101–123. DOI:10.17323/1999-5431-2022-0-1-101-123



10. Плюснин Ю.М. Социальная структура провинциального общества М.: Common place, 2022. ISBN: 978-5-6046947-6-3.
11. Ратьковская Т.Г. Индекс качества городской среды городов РФ: особенности индекса и положение территорий ДФО // Устойчивый Север: общество, экономика, экология, политика. 2021. С. 205–211. EDN: GQHFHW.
12. Санофф Г. Соучастующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов // Вологда: Проектная группа, 2015. ISBN: 978-5-9907213-0-2.
13. Смолева Е.О. Социальные противоречия малых территорий Вологодской области: методика оценки // Society and Security Insights. 2023. Т. 6, № 4. С. 91–107. DOI:10.14258/SSI(2023)4-06
14. Стадолин М.Е., Варванин Е.Н. Особенности формирования общегородских общественных пространств в городе Москве // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 62–67. EDN: YJRWBE.
15. Цумарова Е.Ю. Парадокс общественного участия в программах благоустройства: вовлеченность растет, доверие снижается // Журнал социологии и социальной антропологии. 2021. Т. 24, №. 4. С. 221–248. DOI:10.31119/jssa.2021.24.4.9
16. Altman I., Chemers M. Culture and environment. Monterey, Calif. Brooks/Cole. 1980. ISBN: 0-8185-0348-3.
17. Barabashev A., Makarov I., Zarochintcev S. How to shape government policies on high-technology development using the indicative evaluation of risks? // Administrative Management Public. 2022. Vol. 38. P. 70–89. DOI:10.24818/amsp/2022.38-04
18. Becker W. et al. Weights and importance in composite indicators: Closing the gap // Ecological indicators. 2017. Vol. 80. P. 12–22. DOI:10.1016/j.ecolind.2017.03.056
19. Booyesen F. An overview and evaluation of composite indices of development // Social indicators research. 2002. Vol. 59. P. 115–151. DOI:10.1023/A:1016275505152
20. Giffinger R., Haindlmaier G., Kramar H. The role of rankings in growing city competition // Urban research & practice. 2010. Vol. 3, no. 3. P. 299–312. DOI:10.1080/17535069.2010.524420
21. Greco S. et al. On the methodological framework of composite indices: A review of the issues of weighting, aggregation, and robustness // Social indicators research. 2019. Vol. 141. P. 61–94. DOI:10.1007/s11205-017-1832-9
22. Davis K.E., Kingsbury B., Merry S.E. Indicators as a technology of global governance // Law & Society Review. 2012. Vol. 46, no. 1. P. 71–104. DOI:10.2139/ssrn.1583431
23. Deprêtre A. et al. Development of an Intensity of uses index to support design decision-making and improve urban development quality // Cities. 2024. Vol. 147. P. 104779. DOI:10.1016/j.cities.2023.104779
24. Dorado-Rubín M.J., Guerrero-Mayo M.J., Navarro-Yáñez C.J. Integrality in the Design of Urban Development Plans. Analysis of the Initiatives Promoted by the EU in Spain // Land. 2021. Vol. 10, no. 10. P. 1047. DOI:10.3390/land10101047



25. Marans R.W., Stimson R.J. Investigating quality of urban life: Theory, methods, and empirical research // Springer Science & Business Media. 2011. Vol. 45. DOI:10.1007/978-94-007-1742-8
26. Nardo M. et al. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide // OECD Statistics Working Papers from OECD Publishing. 2005. No. 2005/3. DOI:10.1787/533411815016
27. Sanoff H. Democratic design: Participation case studies in urban and small town environments. 2010. ISBN: 978-3639-28830-8.
28. Santos M.E., Santos G. Composite Indices of Development. In: Currie-Alder B., Kanbur R., Malone D., Medhora R. (eds.). International Development: Ideas, Experience and Prospects. Oxford, Oxford University Press. 2014. P. 133–150. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199671656.003.0009
29. Tousi S.N. et al. Urban progress index (UPI) development: A case-oriented comparative approach // Urban Governance. 2025. Vol. 5, no. 1. P. 103–120. DOI:10.1016/j.ugj.2024.12.009
30. Zhgun T.V. Composite Indices of Life Quality for Monitoring of Sustainable Development Goals // The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences. 2019. Vol. 77. P. 1038–1048. DOI:10.15405/epsbs.2019.12.05.127
31. Zupan D., Gunko M.S. The comfortable city model: Researching Russian urban planning and design through policy mobilities // Urban Studies and Practices. 2019. Vol. 4, no. 3. P. 7–22. DOI:10.17323/usp4320197-22

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

1. Вовлечение горожан в проекты благоустройства. Методические рекомендации по реализации проектов повышения качества среды моногородов. М.: ВЭБ.РФ, 2018. URL: <https://8architects.com/more> (дата обращения: 10.04.2025).
2. Динамика индекса качества городской среды российских городов в 2018–2023 годах // Фонд «Институт экономики города». 2023. URL: <https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ikgs-2022.pdf> (дата обращения: 10.04.2025).
3. Кауфман Д., Краай А., Зойдо-Лобатон П. Значение государственного управления. // Всемирный банк. 1999. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/151111468174850948/pdf/wps21960RUSSIAN0govmatrs1r.pdf> (дата обращения: 10.04.2025).
4. Методические рекомендации по разработке и реализации комплексных проектов благоустройства. М.: Агентство стратегических инициатив, 2024. URL: <https://asi.ru/library/urban/198385/> (дата обращения: 10.04.2025).

5. Снигирева Н. Организация и проведение общественных обсуждений проектов развития территорий. Методические рекомендации. М.: Фонд «Институт развития городов Республики Татарстан», 2018. URL: <https://asi.ru/library/urban-standart/199013/> (дата обращения: 10.04.2025).
6. Снигирева Н. Рекомендации Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды. М.: Минстрой России, 2017. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/13338/> (дата обращения: 10.04.2025).
7. «Соучаствующее проектирование». Организация общественного участия в реализации проектов развития городской среды. Методические рекомендации по внедрению готового решения, основанного на успешном опыте Республики Татарстан. М.: Агентство стратегических инициатив, 2017. URL: <https://asi.ru/library/urban-standart/> (дата обращения: 10.04.2025).
8. Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. М.: Агентство стратегических инициатив, 2020. URL: <https://asi.ru/library/urban-standart/190799/> (дата обращения: 10.04.2025).

## REFERENCES

1. Bityukova, V.R. (2007) 'Environmental problems of small towns of Russia', *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5, Geografiya*, (1), pp. 13–21. (In Russian). EDN: PFHIDB.
2. Vereshchagina, E.I. (2021) 'Participatory planning: The Features of the Approach in Russia', *Urban Studies and Practices*, 6(2), pp. 7–25. (In Russian). DOI:10.17323/usp6220217-25
3. Zhuravleva, T.A. (2021) 'The right to the city: Russian practices of working with local communities', *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21*, (4), pp. 34–48. (In Russian). EDN: WHEFBK.
4. Ilyina, I.N. (2015) 'Quality of urban environment as a factor of sustainable community development', *Property Relations in the Russian Federation*, 5(164), pp. 69–82. (In Russian). EDN: RTPZFB.
5. Koroleva, E.N., and Kurnikova, M.V. (2019) 'Modern forms of public participation in local selfgovernment: From theory to implementation practices', *Municipal Academy*, (4), pp. 125–132. (In Russian). EDN: JRFCMP.
6. Kosygina, K.E. (2023) 'The environmental agenda in the estimates of the population of large and small cities', in: *XXIII Ural Sociological Readings. Personality, Culture, Society: The Legacy of L.N. Kogan and the Present*, Ekaterinburg, pp. 305–310. (In Russian). EDN: HAEDFP.

7. Panov, V.I. (2020) 'Ecological psychology: Directions and trends', *Ecopoiesis: Eco-Human Theory and Practice*, 1(1), pp. 36–44. (In Russian). EDN: MWGNLA.
8. Plusnin, Ju.M. (2010) 'Environmental consciousness of "ordinary people": two decades of changes', in: *Russian North: social and environmental prospects*. Moscow: Society of the Professional Sociologists, pp. 86–108.
9. Plusnin, Ju.M. (2022) 'Municipal management strategies and their formation factors', *Public Administration Issues*, (1), pp. 101–123. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2022-0-1-101-123
10. Plusnin, Ju.M. (2022) *Social structure of Russian provincial society*. Moscow: Common place. (In Russian). ISBN: 978-5-6046947-6-3.
11. Ratkovskaya, T.G. (2021) 'Urban environment quality index in Russian cities: Features and the position of Far Eastern Federal District territories', in: *Sustainable North: Society, Economy, Ecology, Politics*, pp. 205–211. EDN: GQHFWH. (In Russian).
12. Sanoff, H. (2015) *Democratic design: Participation case studies in urban and small town environments*. Vologda: Project Group. (In Russian). ISBN: 978-5-9907213-0-2.
13. Smoleva, E.O. (2023) 'Social contradictions of small territories of the Vologda Oblast: Assessment methodology', *Society and Security Insights*, 6(4), pp. 91–107. (In Russian). DOI:10.14258/SSI(2023)4-06
14. Stadolin, M.E., and Varvanin, E.N. (2018) 'Peculiarities of the formation of the city-wide public spaces in the city of Moscow', *Municipal Academy*, (4), pp. 62–67. EDN: YJRWBE. (In Russian).
15. Tsumarova, E.Ju. (2021) 'The paradox of public participation in "comfortable city environment" programs: engagement increased, trust declined', *The Journal of Sociology and Social Anthropology*, 24(4), pp. 221–248. (In Russian). DOI:10.31119/jssa.2021.24.4.9
16. Altman, I., and Chemers, M. (1980) *Culture and environment*. Monterey, Calif: Brooks/Cole. ISBN: 0-8185-0348-3.
17. Barabashev, A., Makarov, I., and Zarochintcev, S. (2022) 'How to shape government policies on high-technology development using the indicative evaluation of risks?', *Administratie si Management Public*, (38), pp. 70–89. DOI:10.24818/amp/2022.38-04
18. Becker, W. et al. (2017) 'Weights and importance in composite indicators: Closing the gap', *Ecological Indicators*, (80), pp. 12–22. DOI:10.1016/j.ecolind.2017.03.056
19. Booyesen, F. (2002) 'An overview and evaluation of composite indices of development', *Social indicators research*, (59), pp. 115–151. DOI:10.1023/A:1016275505152
20. Giffinger, R., Haindlmaier, G., and Kramar, H. (2010) 'The role of rankings in growing city competition', *Urban Research & Practice*, 3(3), pp. 299–312. DOI:10.1080/17535069.2010.524420
21. Greco, S. et al. (2018) 'On the methodological framework of composite indices: A review of the issues of weighting, aggregation, and robustness', *Social Indicators Research*, 141(1), pp. 61–94. DOI:10.1007/s11205-017-1832-9

22. Davis, K.E., Kingsbury, B., and Merry, S.E. (2012) 'Indicators as a technology of global governance', *Law & Society Review*, 46(1), pp. 71–104. DOI: 10.2139/ssrn.1583431
23. Deprêtre, A. et al. (2024) 'Development of an Intensity of uses index to support design decision-making and improve urban development quality', *Cities*, (147), p. 104779. DOI:10.1016/j.cities.2023.104779
24. Dorado-Rubín, M.J., Guerrero-Mayo, M.J., and Navarro-Yáñez, C.J. (2021) 'Integrality in the design of urban development plans. Analysis of the initiatives promoted by the EU in Spain', *Land*, 10(10), p. 1047. DOI:10.3390/land10101047
25. Marans, R.W., and Stimson, R.J. (2011) *Investigating quality of urban life: Theory, methods, and empirical research*. Springer Science & Business Media. DOI:10.1007/978-94-007-1742-8
26. Nardo, M. et al. (2005) *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. OECD Statistics Working Papers from OECD Publishing. DOI:10.1787/533411815016
27. Sanoff, H. (2010) *Democratic design: Participation case studies in urban and small town environments*. VDM Verlag Dr. Müller. ISBN: 978-3639-28830-8.
28. Santos, M.E., and Santos, G. (2014) 'Composite Indices of Development', in: Currie-Alder, B., Kanbur, R., Malone D., and R. Medhora (eds.), *International Development: Ideas, Experience and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, pp. 133–150. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199671656.003.0009
29. Tousi, S. et al. (2025) 'Urban progress index (UPI) development: A case-oriented comparative approach', *Urban Governance*, 5(1), pp. 103–120. DOI:10.1016/j.ugj.2024.12.009
30. Zhgun, T.V. (2019) 'Composite indices of life quality for monitoring of sustainable development goals', *European Proceedings of Social & Behavioural Sciences*, (77), pp. 1038–1048. DOI:10.15405/epsbs.2019.12.05.127
31. Zupan, D., and Gunko, M.S. (2019) 'The comfortable city model: Researching Russian urban planning and design through policy mobilities', *Urban Studies and Practices*, 4(3), pp. 7–22. DOI:10.17323/usp4320197-22

## OFFICIAL DOCUMENTS:

1. VEB.RF (2018) *Engaging Urban Residents in Public Space Improvement Projects: Methodological Guidelines for Implementing Urban Environment Enhancement Projects in Single-Industry Towns*. Moscow: VEB.RF. (In Russian). Available at: <https://8architects.com/more> (accessed 10 April 2025).

2. The Institute for Urban Economics Fund (2023) *Dynamics of the Urban Environment Quality Index in Russian Cities in 2018–2023*. Moscow: The Institute for Urban Economics Foundation. (In Russian). Available at: <https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ikgs-2022.pdf> (accessed 10 April 2025).
3. Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P. (1999) *The Significance of Public Administration*. World Bank. (In Russian). Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/151111468174850948/pdf/wps21960RUSSIAN0govmatrs1r.pdf> (accessed 10 April 2025).
4. Agency for Strategic Initiatives (2024) *Methodological Guidelines for the Development and Implementation of Integrated Public Space Improvement Projects*. Moscow: Agency for Strategic Initiatives. (In Russian). Available at: <https://asi.ru/library/urban/198385/> (accessed 10 April 2025).
5. Snigiryova, N. (2018) *Organization and Conduct of Public Hearings on Space Development Projects: Methodological Guidelines*. Moscow: Institute for Urban Development of the Republic of Tatarstan Foundation. (In Russian). Available at: <https://asi.ru/library/urban-standart/199013/> (accessed 10 April 2025).
6. Snigiryova, N. (2017) *Ministry of Construction, Housing and Utilities of the Russian Federation Recommendations on Organizing Public Participation in the Integrated Urban Environment Improvement Projects*. Moscow: Ministry of Construction, Housing and Utilities of the Russian Federation. (In Russian). Available at: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/13338/> (accessed 10 April 2025).
7. Agency for Strategic Initiatives (2017) *Participatory Design: Organizing Public Involvement in the Implementation of Urban Environment Development Projects. Methodological Guidelines for Introducing a Ready-Made Solution Based on the Republic of Tatarstan Experience*. Moscow: Agency for Strategic Initiatives. (In Russian). Available at: <https://asi.ru/library/urban-standart/> (accessed 10 April 2025).
8. Agency for Strategic Initiatives (2020) *Standard for Citizen Engagement in Urban Environment Development Decision-Making*. Moscow: Agency for Strategic Initiatives. (In Russian). Available at: <https://asi.ru/library/urban-standart/190799/> (accessed 10 April 2025).

Статья поступила в редакцию 10.05.2025;  
одобрена после рецензирования 16.06.2025;  
принята к публикации 09.09.2025.

Научная статья

УДК: 336.5

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-121-150

## ЧТО СПОСОБСТВУЕТ УЧАСТИЮ ПОСТАВЩИКОВ В ГОСЗАКУПКАХ ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ В РОССИИ? РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

**Кашин Дмитрий Викторович<sup>1</sup>,  
Заворохина Анна Павловна<sup>2</sup>,  
Тиллашайхов Дилмурод Рустам угли<sup>3</sup>,  
Подгоренко Юлия Павловна<sup>4</sup>,  
Петрова Полина Алексеевна<sup>5</sup>,  
Вилкова Мария Николаевна<sup>6</sup>**

<sup>1, 2, 3, 4, 5, 6</sup> Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
Российская Федерация, 614017, г. Пермь, ул. Студенческая, 38.

<sup>1</sup> Кандидат экономических наук, доцент департамента экономики и финансов;  
dvkashin@hse.ru; ORCID: 0000-0003-0705-520X

<sup>2</sup> Студент магистратуры; apzavorokhina@edu.hse.ru

<sup>3</sup> Студент магистратуры; dtillashaikhov@hse.ru

<sup>4</sup> Студент магистратуры; yuppodgorenko@edu.hse.ru

<sup>5</sup> Студент магистратуры; papetrova@hse.ru

<sup>6</sup> Студент магистратуры; mnvilkova@edu.hse.ru

**Аннотация.** Статья посвящена оценке стимулирующих и сдерживающих факторов активности участия поставщиков в государственных закупках инновационной продукции в России. В первом квартале 2025 г. был проведен масштабный онлайн-опрос с охватом более 1 200 респондентов. Результаты показали, что основными стимулами для поставщиков при участии в закупках инновационной продукции являются внутриорганизационные стимулы, а также уменьшение бюрократических процедур и административных барьеров, разработка законодательных преференций для поставщиков. Среди значимых барьеров респонденты отмечают ограниченность внутренних ресурсов, опасения нарушить закупочное законодательство при участии в закупках, а также репутационные риски в случае невозможности исполнить контракт.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что для участия в закупках инновационной продукции важен положительный предыдущий опыт поставок этой продукции, а также сокращение бюрократических процедур и информиро-



вание о возможностях участия в госзакупках. Делается вывод о необходимости унификации понятийного аппарата в области закупок инновационной продукции и разработки методических рекомендаций для участников рынка, что, по мнению авторов статьи, будет способствовать увеличению масштаба и объемов закупок инновационной продукции в России.

**Ключевые слова:** государственные закупки, инновации, опрос поставщиков, стимулы и барьеры к закупкам инновационной продукции.

**Для цитирования:** Кашин Д.В., Заворохина А.П., Тиллашайхов Д.Р., Подгоренко Ю.П., Петрова П.А., Вилкова М.Н. Что способствует участию поставщиков в госзакупках инновационной продукции в России? Результаты эмпирического исследования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 3. С. 121–150. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-121-150

#### **Благодарности.**

*Публикация подготовлена в ходе проведения исследования № 24-00-039 «Эмпирический анализ государственных закупок инновационной продукции в Российской Федерации» в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)». Авторы выражают благодарность анонимным рецензентам за полезные замечания, рекомендации и ценные советы, позволившие доработать рукопись.*

Original article

JEL: H5

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-121-150

## WHAT DRIVES SUPPLIER PARTICIPATION IN PUBLIC PROCUREMENT OF INNOVATIONS IN RUSSIA? EVIDENCE FROM EMPIRICAL STUDY

**Dmitriy V. Kashin<sup>1</sup>, Anna P. Zavorokhina<sup>2</sup>,  
Dilmurod R. Tillashkhaikhov<sup>3</sup>, Yulia P. Podgorenko<sup>4</sup>,  
Polina A. Petrova<sup>5</sup>, Maria N. Vilkova<sup>6</sup>**

<sup>1, 2, 3, 4, 5, 6</sup> HSE University; 38 Studencheskaya Str., 614017 Perm, Russia.

<sup>1</sup> Ph. D., Associate Professor; dvkashin@hse.ru; ORCID: 0000-0003-0705-520X

<sup>2</sup> Master's student; apzavorokhina@edu.hse.ru

<sup>3</sup> Master's student; dtillashaikhov@hse.ru

<sup>4</sup> Master's student; yuppodgorenko@edu.hse.ru

<sup>5</sup> Master's student; papetrova@hse.ru

<sup>6</sup> Master's student; mnvilkova@edu.hse.ru

**Abstract:** The research assesses the driving and deterrent factors influencing supplier participation in public procurement of innovative products in Russia. A large-scale online survey was conducted in the first quarter of 2025, involving over 1,200 respondents. The empirical findings indicate that the primary incentives for suppliers to engage in innovative procurement include internal organizational motivation, reduced bureaucratic procedures and administrative barriers, as well as legislative preferences for suppliers of innovative products. Significant barriers mentioned by suppliers include limited internal resources, concerns about violating procurement regulations when participating in tenders, and reputational risks in case of contract non-fulfillment.

The study's results suggest that positive prior experience in supplying innovative products, streamlined bureaucratic processes, and improved awareness of opportunities in public procurement of innovations are crucial for fostering engagement of suppliers in procurement of innovations. The paper concludes that there is a need to standardize the conceptual framework in the field of innovative procurement and to develop methodological guidelines for market participants. The authors argue that these measures would contribute to increasing the scale and volume of innovative procurement in Russia.

**Keywords:** public procurement, innovations, supplier survey, drivers and barriers to procurement of innovations.

**For citation:** Kashin, D.V., Zavorokhina, A.P., Tillashaykhov, D.R., Podgorenko, Yu.P., Petrova, P.A., and Vilkova, M.N. (2025) 'What drives supplier participation in public procurement of innovations in Russia? Evidence from empirical study', *Public administration Issues*, (3), pp. 121–150. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-121-150

### Acknowledgments

*The publication was prepared during research No. 24-00-039  
“Empirical analysis of public procurement of innovative products in the Russian Federation”  
within the framework of the program “Scientific Foundation  
of the National Research University Higher School of Economics (HSE)”.*  
*The authors express their gratitude to the anonymous reviewers  
for their useful comments, recommendations and valuable advice that allowed  
them to complete the work on the manuscript.*

## Введение

Государственные закупки во всем мире являются не только инструментом удовлетворения нужд и потребностей государства, но и важным механизмом воздействия на экономическое развитие территорий, отраслей, отдельных предприятий (Shadrina et al., 2022). В частности, через систему государственных закупок<sup>1</sup> возможно стимулировать внедрение новых и на-

<sup>1</sup> Под термином «государственные закупки» (госзакупки) в работе понимаются государственные и муниципальные закупки, подпадающие под действие Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также государственно-корпоративные закупки, регулируемые Федеральным законом Российской Федерации от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

укоемких технологий, поддерживать малый и средний бизнес, укреплять позиции национального бизнеса на международной арене, реализовывать приоритеты в сфере охраны окружающей среды и принципы устойчивого развития (Edquist et al., 2015). По данным из Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС)<sup>2</sup>, в 2024 г. заказчики, подпадающие под регулирование Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее – Закон 44-ФЗ), разместили извещения на общую сумму 4 211,97 млрд рублей, в то время как заказчики, размещающие закупки по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (далее – Закон 223-ФЗ) – на сумму 2 457,61 млрд рублей. Общая стоимость заключенных договоров в соответствии с законами 44-ФЗ и 223-ФЗ в 2024 г. составила 6 076,4 млрд рублей. Объем государственных закупок в России свидетельствует о том, что они – важный инструмент укрепления технологического суверенитета страны и стимулирования инноваций через поддержку научно-технологического развития отечественных компаний.

Согласно разработанной в 1990-х гг. модели «тройной спирали» государство наряду с бизнесом и университетами выступает одним из основных акторов национальной инновационной системы, играет ключевую роль в создании формальных институтов, регулирующих инновационную деятельность, и обеспечивает реализацию инновационной политики (Etzkowitz, Leydesdorff, 2000; Ицковиц, 2011; Вольчик и др., 2022). Анализ нормативно-правовой базы и институциональных практик в сфере госзакупок показал, что формализация институтов в сфере инноваций имеет ряд особенностей, связанных в том числе с соответствием стратегических целей по поддержке инноваций операционным возможностям их реализации (Кашин и др., 2024). К таким особенностям исследователи относят сложности с методиками идентификации инновационной продукции<sup>3</sup>, преобладание ценовых критериев над качественными критериями оценки заявок поставщиков, в том числе в высокотехнологичных секторах, и отсутствие производств инновационной продукции в ряде отраслей. В этой связи возникает потребность в анализе как открытых данных, так и мнений непосредственных участников рынка государственных закупок – заказчиков и поставщиков инновационной продукции – с целью выявить и оценить стимулирующие и сдерживающие факторы, сказывающиеся на проведении госзакупок инновационной продукции и на участии российского бизнеса в них. При этом задача данного исследования – показать масштаб и объем закупок инновационной продукции в России через призму мнений поставщиков, участвующих в таких закупках.

<sup>2</sup> Единая информационная система в сфере закупок Российской Федерации. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 15.03.2024).

<sup>3</sup> Под синонимичными в данном исследовании терминами «инновации» и «инновационная продукция» понимается введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, а также новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях (см. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» в ред. 24 июля 2023 г.).

Исследование основано на данных масштабного онлайн-опроса, проведенного в марте 2025 г. среди отечественных организаций – поставщиков стандартной и инновационной продукции<sup>4</sup>. Опрос проводился в две волны и состоял из 15 вопросов. В исследовании приняли участие более 1 200 респондентов – представителей российского бизнеса, что позволило оценить частоту их участия в государственных закупках, ключевые стимулы и барьеры, сказывающиеся на решении об участии в закупках инновационной продукции. Опрос включал вопросы об экономической выгоде участия в закупках инновационной продукции, о положительных эффектах участия в закупках на репутацию компаний, о конкуренции на рынке инноваций в России, о наличии негативного предыдущего опыта участия в закупках инновационной продукции, опасениях нарушить закупочное законодательство, а также включались другие вопросы, оценивающие драйверы и барьеры поставщиков при участии в госзакупках инновационной продукции.

Результаты опроса показали, что значимым фактором, определяющим динамику участия бизнеса в закупках инновационной продукции, является степень формализации процедур и жесткость законодательных закупочных требований. Негативный предшествующий опыт поставок зачастую влияет на решение о будущем участии в процедурах государственных закупок. Еще один значимый фактор, по мнению поставщиков, – рост стоимости производства инновационной продукции, что препятствует расширению присутствия такой продукции на рынке. Среди стимулов к участию в закупках инновационной продукции поставщики отмечают разработку законодательных преференций для производителей отечественной инновационной продукции, а также информированность о проведении закупочных процедур и возможности обучения специалистов по участию в государственных закупках. Примерно треть респондентов отмечает положительный эффект влияния участия в закупках инновационной продукции на репутацию компании. Эти и другие результаты, представленные в следующих разделах исследования, дают возможность по-новому взглянуть на проблемы и перспективы закупок инновационной продукции в России.

## Обзор литературы и гипотезы исследования

В российском законодательстве термин «инновационная продукция» определяется и понимается по-разному (Кашин и др., 2025). Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции» критерии инновационности должны учитывать экономическую эффективность применения продукции и прогнозируемое снижение затрат. То есть чтобы считаться инновационной, продукция должна иметь стоимость ниже, чем та, по которой ранее закупал заказчик, либо долж-

<sup>4</sup> Под термином «поставщики» в исследовании понимаются участники закупок – организации, которые являются производителями продукции, а также организации, осуществляющие поставки различных продуктов для государственных нужд.

но быть обеспечено снижение затрат на достижение целевого эффекта, требуемого заказчику. В ряде нормативно-правовых актов под инновационной продукцией понимаются товары, работы, услуги или процессы, внедрение которых сопровождается появлением принципиально новых или существенно усовершенствованных характеристик организации<sup>5</sup>. К инновационной продукции также относят новые методы организации бизнес-процессов, продаж или взаимодействия с внешней средой, при этом основной акцент делается на новизне как определяющем признаке. В то же время существуют подходы, согласно которым инновационной признается продукция, способная обеспечить экономическую отдачу<sup>6</sup>, снижение издержек, а также создаваемая с участием специалистов высокой квалификации<sup>7</sup>. Анализ нормативно-правовых актов показал наличие разнородных критериев отнесения продукции к инновационной в зависимости от ведомственной принадлежности регуляторов, что потенциально создает сложности для заказчиков и поставщиков на рынке инновационной продукции. Разнообразие трактовок и подходов к определению инновационной продукции обуславливает возникновение дискуссий о факторах, стимулирующих ее закупки, и о существующих барьерах, препятствующих более широкому распространению этих закупок.

В последние годы учет мнений непосредственных участников рынка с помощью онлайн-опросов зарекомендовал себя как действенный инструмент сбора эмпирических данных, в том числе и в сфере государственных закупок. По сравнению с традиционными бумажными анкетами, онлайн-опросы позволяют охватить более широкую аудиторию и ускоряют обработку информации (Zhang, 2000). Так, в исследовании А. А. Яковлева, А. В. Ткаченко и Ю. Д. Родионовой с помощью онлайн-опросов были выявлены ключевые проблемы, с которыми сталкиваются участники рынка государственных закупок. Среди этих проблем – ценовой демпинг, наличие неформальных связей между заказчиками и победителями закупок, задержки в оплате по контрактам. Кроме того, около 40% респондентов-поставщиков в этом исследовании указали на завышенные или необоснованные требования к подтверждению качественных характеристик продукции, а 37,5% – на субъективность заказчика при оценке заявок (Яковлев и др., 2017). Такие результаты упомянутого опроса, с одной стороны, свидетельствуют о проблеме предопределенного выбора поставщиков заказчиками, что может потенциально снижать конкуренцию на рынке государственных закупок и увеличивать долю закупок у единственного поставщика (Яковлев и др., 2020). С другой стороны, поведение

<sup>5</sup> В данном исследовании используется именно это определение инновационной продукции, что соотносится с Федеральным законом от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. 24 июля 2023 г.) и отличается от определения высокотехнологичной продукции, которое в большей степени относится не к готовому продукту, а к процессу его создания (в Постановлении Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 N 773).

<sup>6</sup> Например, в рамках Приказа Минпромторга от 17.02.2020 N 521 инновационная продукция должна соответствовать таким критериям, как: новизна, наличие сложных технологий, экономическая эффективность применения.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции».



заказчиков может быть обусловлено стремлением к качественной поставке товаров, желанием создать стабильные отношения с проверенными поставщиками, спецификой закупаемой продукции и объемом затрат поставщиков на исполнение условий контракта (Tkachenko et al., 2017). Эти и другие особенности взаимодействия заказчиков и поставщиков с большой вероятностью будут сказываться и на участии компаний в закупках инновационной продукции.

В ряде зарубежных исследований также анализировались мнения заказчиков и поставщиков посредством масштабных опросов (Uyarra et al., 2014). В означенном исследовании выявлялись барьеры и стимулы поставщиков при участии в процедурах закупок инновационной продукции для нужд государственных организаций в Великобритании. Опросник включал в себя широкий круг вопросов, связанных с инновационной деятельностью фирм-поставщиков, видами закупок, в которых они участвуют, а также вопросы о стимулах и барьерах к поставкам инновационной продукции и о компетенциях в сфере инноваций, которыми, по мнению поставщиков, обладают закупающие организации.

К основным барьерам поставщики отнесли отсутствие взаимодействия с заказчиками, недостаточный спрос на инновации, использование чрезмерно детализированных спецификаций, относительно невысокую компетентность заказчиков в вопросах инноваций и недостаточное управление рисками среди закупающих организаций. Другие ключевые проблемы, которые выявили авторы статьи, включали отсутствие обратной связи по непринятым заявкам на конкурсы, объемные тексты контрактов на поставку инновационной продукции, а также трудности, связанные с процедурами и условиями предварительной квалификации поставщиков (Uyarra et al., 2014).

Другие исследователи также выделяют особенности, возникающие у поставщиков при принятии решений об участии в государственных закупках, в том числе в конкурсах на поставку научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР). К примеру, поставщики часто сталкиваются с ограниченными организационными возможностями в своей фирме при управлении новыми процессами, к которым относят участие в государственных закупках (Naeini et al., 2024). В упомянутой работе авторы выяснили, что поставщики также нередко отмечают сложности с применением новых нормативно-правовых актов в сфере закупок. В другом исследовании анализировалась политика в области закупок инновационной продукции в восьми странах Центральной и Восточной Европы (Stojčić et al., 2020). Авторы означенной статьи пришли к выводу, что правомерное сотрудничество с государственными закупочными органами и другими заинтересованными сторонами предоставляет поставщикам возможности для расширения их инновационного потенциала и способствует более частому участию поставщиков в госзакупках инновационной продукции.

Д. Т. Росел и соавторы (Rosell et al., 2011), исследуя влияние государственных закупок на инновационную деятельность поставщиков, пришли к выводу, что заказчики должны ориентироваться на тех поставщиков, которые обладают необходимым оборудованием и квалифицированным персоналом.



Однако в ряде работ существует мнение, что стимулирование инновационной деятельности поставщиков является только следствием разработок и поставок ими инновационной продукции, а не самой целью инновационной политики (Edler, 2016; Edler, Yeow, 2016; Edquist et al., 2015).

Таким образом, многие исследователи анализировали особенности и проблемы, связанные с участием поставщиков в закупках инновационной продукции. Однако наблюдается пробел в литературе в изучении стимулов и барьеров, которые возникают у поставщиков при участии в госзакупках инновационной продукции в России.

На основе выше представленного анализа литературы, в данном исследовании авторы выдвигают следующие гипотезы:

**Гипотеза Н1.** Опасения нарушить закупочное законодательство<sup>8</sup> являются одним из ключевых барьеров к участию поставщиков в государственных закупках инновационной продукции.

Исследования показывают, что институциональный контекст и нормативное давление оказывает значительное влияние на реализацию приоритетных государственных задач через систему госзакупок (Raj et al., 2020; Kundu et al., 2025). Строгие нормы и правила, часто не связанные с самими закупками, могут вызывать у организаций – участников процесса опасения относительно дополнительных затрат и риска нарушения закона (Gerardino et al., 2017; Shadrina et al., 2022).

Также барьерами к участию в закупках инновационной продукции служат отсутствие взаимодействия между заказчиками и поставщиками, сложные и бюрократичные процессы поставок, нежелание рисковать и нехватка возможностей для участия в процедурах закупок со стороны бизнеса (OGC, 2004; House of Lords, 2011). Взаимодействие и коммуникация между государственными заказчиками и потенциальными поставщиками могут быть ограничены ввиду вероятного оппортунистического поведения сторон, нежелания рисковать или слишком жесткого применения норм и правил в государственных закупках со стороны контролирующих органов (Erridge, Greer, 2002).

Из-за рисков, связанных с закупками инновационной продукции, некоторые страны ОЭСР ввели меры по управлению ими, например, путем обязательного предоставления поставщиками страховых гарантий и использования сертификатов качества продукции (Georghiou, 2013). Еще одним элементом строгости закупочного законодательства являются порой избыточные требования к спецификациям и оценке тендерных заявок (Rothwell, Zevgled, 1981; Geroski, 1990). Такая строгость норм и правил не позволяет поставщикам предлагать альтернативные формы и спецификации продукции, которые были бы лучше для заказчика в сравнении со стандартной продукцией. Более того, поставщи-

<sup>8</sup> Если участник закупки допустит ошибку при формировании заявки, его заявка будет отклонена, и прямых негативных последствий в виде финансовых и(или) репутационных потерь участник не несет. Однако это может снизить мотивацию участника подавать следующие заявки, учитывая транзакционные издержки на подготовку заявки. Неблагоприятные последствия могут наступить и в случае, если участник, одержавший победу, не заключит контракт или не предоставит обеспечение исполнения контракта. Эти и другие поведенческие мотивы определяют термин «опасения нарушить законодательство о закупках», связанный с оценкой рисков и выгод от участия в госзакупках.

ки, участвуя в закупках инновационной продукции, сталкиваются с высокими транзакционными издержками и жесткими критериями отбора со стороны заказчиков (Cabral et al., 2006), что может вызвать у поставщиков определенные опасения относительно участия в закупках инновационной продукции.

**Гипотеза Н2.** Репутационные выгоды<sup>9</sup> в большей степени, чем экономические, определяют желание поставщиков участвовать в закупках инновационной продукции. Для крупных компаний участие в таких закупках может являться стратегическим инструментом укрепления имиджа социально ответственного и технологически развитого игрока на рынке (McCrudden, 2007). Выполнение государственных контрактов в инновационной сфере демонстрирует заинтересованность компании в решении общественно значимых задач, таких как технологическое развитие и поддержка национальной экономики, что способствует росту доверия со стороны и государства, и частных заказчиков. Кроме того, участие в закупках инновационной продукции позволяет поставщикам продемонстрировать компетентность и лидерство в отрасли, что положительно сказывается на репутации компании и влияет на ее конкурентные позиции (Qiao, Thai, 2009; Flanagan et al., 2011). При наличии прав на интеллектуальную собственность участие в закупках инновационной продукции может использоваться как элемент стратегии, повышая узнаваемость компании на рынке (Wilkinson et al., 2005). Для поставщиков важным становится не столько немедленное получение прибыли, сколько позиционирование себя как инновационного и надежного контрагента, что в долгосрочной перспективе увеличивает шансы на привлечение новых заказов, в том числе из частного сектора (Казакова и др., 2012).

**Гипотеза Н3.** Негативный предыдущий опыт поставщиков при участии в государственных закупках отрицательно сказывается на решениях об участии в закупках инновационной продукции. Инновационные компании, активно занимающиеся НИОКР, будут чувствительнее к ощущаемой нехватке опыта у заказчиков, рассматривая квалификацию заказчика как серьезное препятствие для поставок инновационных товаров или услуг (НМ Treasury, 2010). Негативный опыт участия в закупочных процедурах особенно отразится на дальнейшем участии компании в закупках сложных товаров и услуг, например, в проектах, связанных со строительством (Uyarra et al., 2014). Недостаточная открытость государственного сектора и, как следствие, оценка заказчиками прошлых результатов исполнения контрактов поставщиками могут снизить мотивацию компаний в дальнейшем участии в закупках инновационной продукции (Uyarra et al., 2014). Недобросовестное поведение заказчиков, например, предпочтение определенных ранее выигрывавших поставщиков и затягивание сроков оплаты, снижает мотивацию поставщиков к участию в будущих закупках (Яковлев и др., 2020; Calzolari, Spagnolo, 2009).

<sup>9</sup> Репутационные выгоды, получаемые поставщиком при участии в закупках инновационной продукции, могут иметь и финансово-экономические мотивы, выступая своего рода инвестициями в имидж, обеспечивая косвенные экономические эффекты через укрепление позиций на рынке, повышение доверия со стороны новых клиентов и лояльность существующих заказчиков. Тем не менее авторы фокусируются на процессе принятия решений об участии в закупках инновационной продукции, разделяя для респондентов нематериальные выгоды (репутационные) и материальные (экономические).

**Гипотеза Н4.** Наличие конкурентов на рынке инновационной продукции положительно сказывается на решениях поставщиков участвовать в процедурах закупок инновационной продукции.

Конкуренция по отдельным видам инновационной продукции может повлиять на стимулы поставщиков к инвестированию в исследования и разработки и, как следствие, к внедрению инноваций (ГНК, 2010). В отраслях с высокой конкуренцией технологический лидер занимает не всю долю рынка, а это означает, что конкуренция, как правило, будет благоприятствовать инновациям. Этот эффект усиления конкуренции приведет к увеличению затрат на исследования и разработки, поскольку снижение затрат на единицу продукции позволит фирме увеличить объем производства в большей степени, чем при слабой конкуренции (Vives, 2004). Для поставщиков наличие большого числа конкурентов вряд ли будет являться препятствием, поскольку заказчики, в свою очередь, желая получить качественную продукцию, скорее предпочтут проверенных поставщиков (Яковлев и др., 2020).

Представленный обзор литературы и сформулированные гипотезы подчеркивают необходимость дальнейших исследований стратегий участия поставщиков в государственных закупках инновационной продукции, с учетом как институциональных, так и поведенческих факторов.

## Данные и методология исследования

В аналогичных опросах (см., например: (Doroshenko et al., 2014; Vinogradov et al., 2018) – анкета о закупках исследовательских услуг в России; (Шадрина, Кашин, 2024) – анкета о закупках у малых и средних предприятий; (Sirotkina, Lazarevich, 2023) – анкета об эффектах цифровизации закупок) на анкету отвечают соответствующие сотрудники – специалисты, ответственные за закупочную деятельность в организациях. Новое в предлагаемом в данной статье исследовании то, что респондентами стали представители бизнеса, а именно представители организаций – поставщиков продукции<sup>10</sup> (сотрудники отделов снабжения, руководители организаций). По мнению авторов, это позволит получить уникальную информацию, не доступную из открытых источников.

Опрос поставщиков проводился в первом квартале 2025 г. с использованием современных онлайн-технологий анализа конверсии ответов респондентов. Структура опроса включает три ключевых блока. Первый раздел анкеты фокусируется на сборе базовых демографических и операционных данных о респондентах. В него вошли: (а) вопросы о форме собственности (ООО, АО, ИП, государственные предприятия) с уточнением доли государственного участия; (б) вопросы о местонахождении организации с детализацией до федерального округа и региона, что позволяет анализировать региональные различия в уча-

<sup>10</sup> В исследовании проводится единый опрос для участников закупок, реализуемых как в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ, так и в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 N 223-ФЗ. Учитывая, что правила реализации этих закупок отличаются, данный опрос прежде всего направлен на выявление общих стимулов и барьеров у поставщиков к подаче заявок на участие в закупках инновационной продукции.

стии в госзакупках; (в) экономические показатели: годовой оборот компании (в диапазонах: до 10 млн рублей, 10–50 млн рублей, 50–200 млн рублей, свыше 200 млн рублей), численность сотрудников; (г) специализация: коды ОКВЭД. Эти данные служат основой для дальнейшей стратификации выборки.

Во второй раздел включены вопросы об опыте участия поставщиков в закупках инновационной продукции, где респонденты указывали, насколько часто их организации участвуют в данных процедурах, какой процент оборота приходится на закупки инновационной продукции и каковы объемы ее реализации<sup>11</sup>.

Третий раздел анкеты построен вокруг поведенческих шкал, адаптированных под специфику госзакупок. Респондентам предлагалось оценить 15 утверждений по 5-балльной шкале (1 – «полностью не согласен», 5 – «полностью согласен»), сгруппированных в три кластера. Первый – сдерживающие факторы, включая регуляторные риски: «Участие в закупках инновационной продукции связано с риском нарушения законов о закупках», «Требования к документации избыточно бюрократизированы»; финансовые барьеры: «Недостаток оборотных средств для обеспечения заявок», «Высокая стоимость разработки инновационных решений под требования заказчика»; организационные сложности: «Отсутствие квалифицированных сотрудников для подготовки заявок». Второй кластер вопросов – стимулирующие факторы, в частности государственная поддержка: «Льготы для поставщиков инноваций повышают нашу мотивацию к участию», «Грантовые программы компенсируют часть затрат на НИОКР»; рыночные преимущества: «Участие в закупках укрепляет репутацию компании на рынке», «Победа в конкурсе позволяет выйти на новые региональные рынки»; внутренние драйверы: «Внедрение инноваций – часть миссии компании», «Участие в закупках инновационной продукции стимулирует кросс-функциональное взаимодействие отделов». Третий кластер вопросов посвящен оценке влияния внешней среды. В него вошли утверждения, связанные с оценкой конкуренции на рынке инноваций: «Высокая активность иностранных поставщиков ограничивает наши шансы на победу», «Ценовое давление со стороны крупных игроков делает участие нецелесообразным» и с оценкой технологических трендов: «Требования к цифровизации процессов при участии в закупках создают дополнительные сложности».

Для минимизации усталости респондентов при ответах на вопросы анкеты и повышения надежности данных вопросы внутри блоков были рандомизированы, а формулировки двойных негативов исключены.

Анкета рассылалась респондентам в несколько этапов. На первом этапе сбора данных была создана база контактов поставщиков, участвующих и выигрывающих в государственных закупках, с использованием автоматизированных парсеров и ранее собранных открытых баз данных (Кашин и др., 2024). Первоначальный массив данных включал 120 000 электронных адресов,

<sup>11</sup> При переходе ко второму разделу опроса респондентам предлагалось ознакомиться с критериями инновационной продукции, установленными Постановлением Правительства Российской Федерации N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции».

подтвержденных в открытых реестрах и профессиональных базах (например, СПАРК, Rusprofile). После многоступенчатой очистки, включающей удаление дубликатов, проверку доменов на активность через специализированные сервисы, а также ручную верификацию случайной выборки, база электронных адресов сократилась до 85 200 контактов.

Для повышения вовлеченности респондентов применялась гибридная стратегия коммуникации с поставщиками. Сначала использовались автоматизированные рассылки через платформу Unisender с персонализированными шаблонами, адаптированными под сегменты поставщиков (малый бизнес, крупные компании). Затем рассылались таргетированные обращения с индивидуальными приглашениями респондентов принять участие в опросе. Такая стратегия применялась в рамках каждой из трех волн опроса с интервалами в 14 дней для учета временных факторов (например, сроки отчетности компаний) и с целью минимизации фактора сезонности ответов.

На втором этапе, в целях повышения качества данных, перед основной рассылкой был проведен пилотный опрос ( $N=150$ ), позволивший оптимизировать структуру анкеты и исключить двусмысленные формулировки опроса. Для фильтрации ботов и недобросовестных ответов использовалась система проверки IP-адресов. Также репрезентативность выборки обеспечивалась стратификацией по следующим критериям: отраслевая принадлежность (использовалось 12 отраслей, включая машиностроение, ИТ, строительство), география поставщиков (задействованы компании из всех федеральных округов России с квотой по регионам), годовой оборот компании (микробизнес, малые, средние, крупные предприятия). В ходе опроса предприняты меры по минимизации самоотбора респондентов (*self-selection bias* – *терм.* смещение из-за самоотбора), в частности, все вопросы анкеты были обязательными к заполнению. Обязательность заполнения вопросов анкеты позволила снизить «*item nonresponse*» (*терм.* пункт без ответа), но полностью не устранила проблему самоотбора респондентов.

На третьем этапе осуществлялась комплексная проверка достоверности ответов. В начале для оценки устойчивости результатов 10% респондентов из первой волны ( $N=385$ ) получили повторную анкету через две недели после первоначального заполнения. В ходе корреляционного анализа ответов между волнами опроса выявлена высокая согласованность ответов по ключевым вопросам ( $r = 0,89$ ), например, в оценке барьеров к участию поставщиков в закупках. Внутренняя согласованность данных контролировалась через расчет Альфы Кронбаха для тематических блоков вопросов, таких как «восприятие регуляторных сложностей», где значения  $\alpha$  превышали 0,82, подтверждая надежность шкал. Для выявления временных смещений в ответах применялось сравнение распределений ответов между волнами. Например, средняя оценка «опасений нарушить законодательство, поставляя инновационную продукцию» в первой волне составила  $4,1 \pm 0,3$ , во второй –  $4,0 \pm 0,4$ , при этом статистическая проверка через *t*-критерий Стьюдента ( $p\text{-value} = 0,12$ ) и хи-квадрат для категориальных переменных не выявила значимых расхождений. В третьей волне, проведенной через полтора месяца после первой, были добавлены контрольные вопросы о влиянии сезонности на активность участия в за-



купках, однако влияние сезонности в ответах на вопросы не подтвердилось. Дополнительно для минимизации логических противоречий использовались Python-алгоритмы, автоматически выявлявшие несоответствия в ответах (например, у одного респондента одновременные ответы на вопросы об отсутствии барьеров и ответы, указывающие на наличие сложностей). Такие анкеты (N=27) направлялись на ручную проверку, что исключило искажение данных из-за некорректного заполнения.

В результате получено 1 200 ответов, из которых 850 анкет прошли валидацию (полнота заполнения  $\geq 95\%$ , отсутствие противоречий в ответах)<sup>12</sup>. Неполные анкеты (N=350) анализировались отдельно для выявления паттернов прерывания опроса. Большая часть ответов получена от сотрудников отделов, чья деятельность связана с отгрузкой продукции, непосредственно участвующих в закупочных процедурах (55%), а также от руководителей закупочных подразделений (25%) или лиц, отвечающих за участие в государственных и корпоративных закупках (20%). Это свидетельствует об осведомленности респондентов о правилах участия в закупках (в том числе в закупках инновационной продукции) и об этих бизнес-процессах в своих организациях.

На Рисунке 1 изображено распределение поставщиков в зависимости от их организационно-правовой формы. Наиболее широко в выборке представлены общества с ограниченной ответственностью (45,73%). Также в выборке присутствуют акционерные общества (10,15%), индивидуальные предприниматели (39,08%), государственные и муниципальные унитарные предприятия и организации иных форм собственности (5,03%).

Рисунок 1



**Источник:** составлен авторами по результатам исследования (– и далее, если не указано иное).

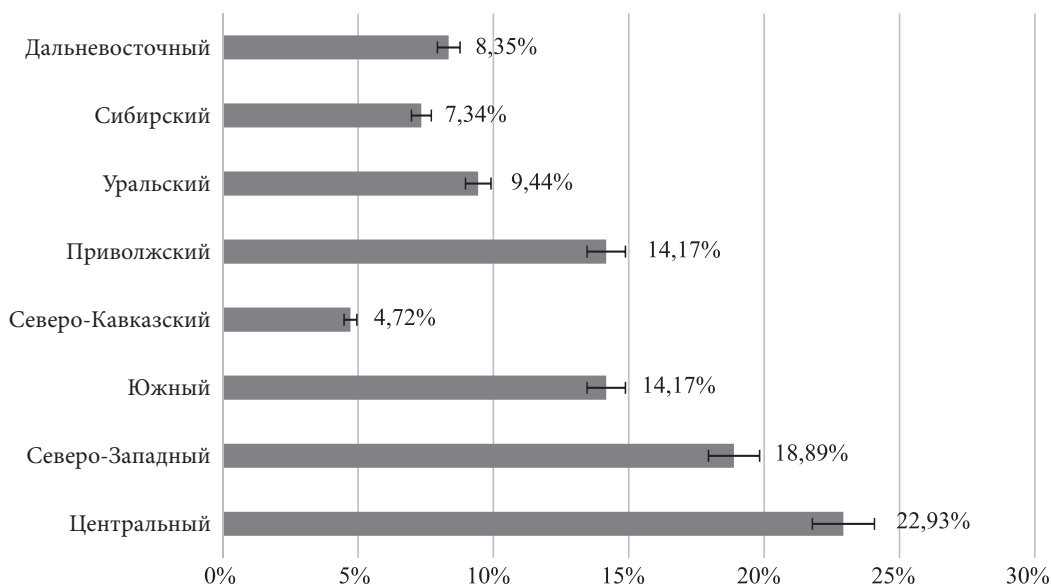
<sup>12</sup> Конверсия в ходе всех серий рассылок (от отправки до заполнения формы опроса) составила примерно 1,4%, что является достаточно хорошим показателем в сравнении с другими опросами, где также в качестве респондентов выступают непосредственные участники рынка госзакупок (Яковлев и др., 2018а; Яковлев и др., 2020). Общий размер полученной выборки в положительную сторону отличается от других исследований, основанных на опросных данных (Clemens, 2006; Li, 2014; Liu et al., 2019 (a,b); Skordoulis et al., 2020 и другие).



Наибольшее количество ответов поступило из Центрального, Приволжского и Северо-Западного федеральных округов, что отражает высокую плотность экономической активности и концентрацию инновационных производств в этих регионах. Тем не менее в выборке представлены все восемь федеральных округов, что обеспечивает репрезентативность данных и позволяет учитывать региональные различия в участии бизнеса в закупках инновационной продукции (см. рис. 2).

Рисунок 2

### Распределение респондентов по федеральным округам



На Рисунке 3 показано распределение организаций по объемам участия в государственных закупках в денежном выражении (в %). Больше половины респондентов относится к категории малых и средних предприятий с объемом годовых поставок до 200 млн рублей. Также зафиксировано участие крупных компаний с объемами свыше 500 млн рублей. Эти данные далее позволят провести стратификацию выборки по масштабу организации и проанализировать различия в восприятии барьеров и стимулов среди компаний разных размеров.

В выборке представлены производители высокотехнологичной продукции в таких сферах, как ИТ-решения, приборостроение, медицинские технологии, а также организации, осуществляющие поставки комплексных технических систем. Отдельные ответы получены от компаний, поставляющих программное обеспечение, экологические решения, инженерные и строительные инновации (рис. 4).

На Рисунке 5 представлена доля респондентов, имеющих опыт участия в закупках инновационной продукции. Большинство компаний (77%) не подтвердили свое частое участие в таких закупках, хотя и немалая доля организаций (8%) указала на нерегулярность такого участия или его эпизодический характер. Это говорит о наличии значительной потенциальной группы

поставщиков, готовых участвовать в закупках инновационной продукции, но регулярно сталкивающихся с барьерами.

Далее представлена оценка респондентами доли инновационной продукции в их общем объеме поставок. Для большинства компаний инновационные товары составляют менее 10% их продуктового портфеля, что сказывается на частоте поставок этих товаров на рынке B2G (см. рис. 6).

Таким образом, примененная методология опроса, включающая стратифицированный отбор респондентов, многоступенчатую валидацию данных и использование поведенческих шкал, позволила собрать репрезентативную выборку представителей фирм-поставщиков разных организационно-правовых форм и размеров. Собранный массив опросных данных далее проанализирован на предмет (а) выявления стимулов и барьеров к закупкам инновационной продукции, (б) восприятия рисков среди поставщиков и (в) готовности бизнеса к участию в закупках инновационной продукции.

Рисунок 3

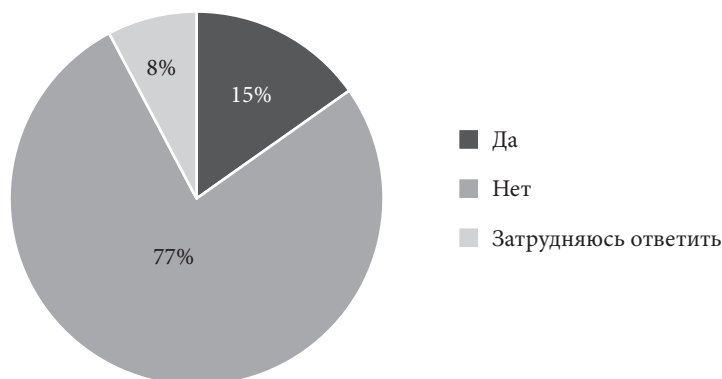


Рисунок 4



Рисунок 5

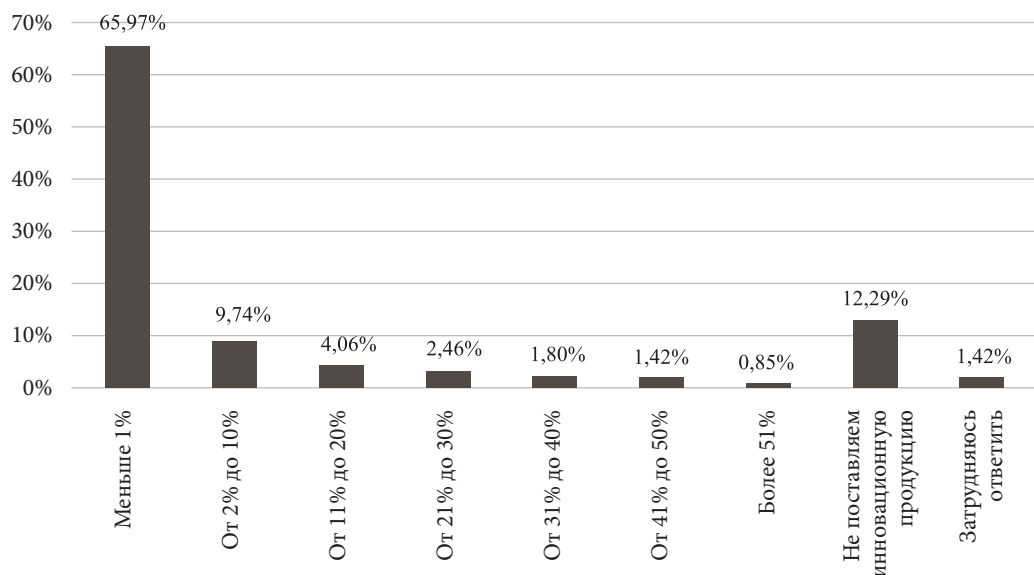
**Распределение респондентов в ответе на вопрос  
«Участвует ли ваша организация как поставщик  
в закупках инновационной продукции?»**



**Примечание:** в данном вопросе мы спрашивали респондентов, участвует ли их организация в закупках инновационной продукции на момент проведения опроса. Тем не менее организация могла иметь предыдущий опыт участия в закупках инновационной продукции и на момент проведения опроса не принимать участие в закупочных процедурах. Более того, сотрудники, отвечающие на вопросы анкеты, могли ранее участвовать в закупках от другой организации, имея соответствующий опыт и компетенции в ответах на вопросы анкеты. Осведомленность респондентов о правилах участия в закупках, в том числе в закупках инновационной продукции, дополнительно контролировалась вопросом «Ваша деятельность связана с закупками?», на который мы получили большинство ответов от руководителей или сотрудников закупочных подразделений организаций.

Рисунок 6

**Оценка респондентами доли поставок  
инновационной продукции в общем годовом объеме  
поставок предприятия**



## Результаты исследования

Среди полностью заполненных 850 анкет прослеживаются закономерности в оценке респондентами значимости отдельных барьеров, драйверов и институциональных условий, сопровождающих участие в процедурах закупок инновационной продукции. Во-первых, подтвердилось доминирующее влияние институциональных ограничений на решение об участии компаний в закупках (см. табл. 1).

Почти 90% респондентов согласились с утверждением о наличии избыточной бюрократизации закупочных процедур. Особенно высока доля положительных ответов среди малых предприятий с оборотом до 50 млн рублей в год. Представители этих компаний указывали на непропорциональные затраты на подготовку документации, сложности с получением цифровых подписей, а также необходимость привлечения внешних консультантов на стадии подачи заявок. Кроме того, 88% опрошенных выразили опасения по поводу возможных рисков нарушения законодательства при подаче заявок на участие в закупках инновационной продукции. Данная группа рисков особенно выражена в ответах компаний, которые уже имели опыт взаимодействия с контролирующими органами.

Во-вторых, высокий уровень согласия респондентов (85%) с утверждением о том, что негативный предыдущий опыт сдерживает участие в новых закупках, свидетельствует о важности накопленной репутационной и операционной истории среди поставщиков. Типовыми примерами негативного опыта респонденты называли случаи затягивания сроков оплаты со стороны заказчиков, изменение условий технического задания и отказ в приеме поставленной инновационной продукции в связи с отсутствием утвержденных методик верификации ее характеристик. Эти случаи в совокупности способствуют формированию у компаний представления о высоких транзакционных издержках участия в закупках инновационной продукции и неопределенности результатов.

Таблица 1

### Ключевые факторы, сдерживающие участие поставщиков в госзакупках инновационной продукции

Фактор	Количество респондентов	Доля ответов «полностью согласен/согласен», %	Нижняя граница 95% ДИ, %	Верхняя граница 95% ДИ, %
Бюрократические процедуры и административные барьеры	800	90	87,7	92,0
Опасения нарушить закупочное законодательство, участвуя в госзакупках	780	88	85,5	90,2
Негативный предыдущий опыт участия в закупках	720	85	82,3	87,5

Фактор	Количество респондентов	Доля ответов «полностью согласен/согласен», %	Нижняя граница 95% ДИ, %	Верхняя граница 95% ДИ, %
Ограниченность внутренних ресурсов (персонал, экспертиза, финансы)	710	78	74,8	80,9
Высокие затраты на подготовку заявки (в том числе поиск внешних консультантов)	680	74	70,6	77,2
Отсутствие необходимых компетенций и знаний в сфере закупок	610	72	68,3	75,5
Неопределенность критериев приемки инновационной продукции	605	71	67,3	74,6
Риски задержек или изменения условий контракта	540	63	58,9	67,0
Конкуренция с крупными поставщиками	610	25	21,7	28,6

**Источник:** составлена авторами (– и далее, если не указано иное).

**Примечание:** Для расчета доверительных интервалов долей (ДИ) в Таблице 1 и в Таблице 2 применен метод Уильсона (Wilson score interval). Данный метод используется для расчета интервалов биномиальных пропорций, особенно когда вероятности близки к 0 или 1.

Третьим важным направлением анализа стала оценка влияния внутренних стимулов. Более 70% поставщиков указали, что участие в закупках инновационной продукции рассматривается ими как часть миссии компании, связанной с технологическим развитием, повышением конкурентоспособности и расширением присутствия на новых рынках. Особенно высока доля таких ответов среди организаций, осуществляющих поставки в высокотехнологичных отраслях (машиностроение, ИТ, приборостроение). При этом репутационный эффект и положительное влияние на имидж компании также воспринимаются как самостоятельные стимулы: около 73% респондентов согласились с тем, что успешное участие в закупках способствует укреплению рыночного положения и повышает лояльность со стороны существующих клиентов. Важным является и то, что эти факторы часто упоминаются в свободных комментариях к анкете, где респонденты подчеркивают значимость заключенных контрактов с государством как сигнал об устойчивости бизнеса и его технологической зрелости.

Рассмотрим далее блок ответов, связанных с внешними стимулами бизнеса к участию в закупках инновационной продукции (см. табл. 2). Более 80% участников отметили, что разработка законодательных преференций оказывает положительное влияние на их мотивацию к участию в закупках инновационной продукции. Особенно часто респонденты упоминают такие инструменты, как компенсация части затрат на НИОКР, грантовая поддержка в рамках федеральных и региональных программ, а также налоговые льготы при производстве продукции, включенной в перечень высокотехнологичной.

Респонденты указывают, что возможность использовать подобные меры поддержки позволяет нейтрализовать часть финансовых и временных затрат, связанных с участием в закупочных процедурах.

Таблица 2

**Ключевые факторы, способствующие участию поставщиков  
в госзакупках инновационной продукции**

Фактор	Количество респондентов	Доля ответов «полностью согласен/ согласен», %	Нижняя граница 95% ДИ, %	Верхняя граница 95% ДИ, %
Информирование о возможностях участия в госзакупках инновационной продукции	820	82	79,3	84,5
Разработка предпочтений для поставщиков инновационной продукции	795	80	77,2	82,6
Репутационные выгоды (имидж компании)	715	73	69,7	76,1
Включение участия в закупках в миссию и стратегию компании	690	71	67,6	74,3
Доступ к новым рынкам через участие в госзакупках	665	68	64,4	71,4
Возможность частично компенсировать затраты на НИОКР	660	67	63,4	70,5
Положительный предыдущий опыт успешной поставки инновационной продукции	635	65	61,3	68,8
Повышение внутренней мотивации сотрудников	590	62	58,1	65,8
Профессиональные мероприятия (выставки, нетворкинг)	560	60	56,0	64,0

Неожиданные результаты были получены при анализе восприятия конкуренции поставщиками: доля респондентов, считающих фактором, существенно ограничивающим конкуренцию, составила менее 30%. При этом более половины респондентов полагают, что наличие конкурентов не влияет существенно на решение об участии в закупках инновационной продукции, и лишь четверть респондентов указала, что конкуренция, напротив, стимулирует повышение качества заявок. Такой результат позволяет утверждать, что конкурентное давление само по себе не является барьером, если существует уверенность в прозрачности процедур и адекватности критериев оценки. Вместе с тем в отраслевом разрезе прослеживаются различия: компании, работающие в сфере ИКТ и биотехнологий, чаще указывали на ценовое давление со стороны более крупных игроков или иностранных поставщиков как фактор, снижающий их шансы на победу.



Для повышения качества интерпретации полученных ответов (долей), представленных в Таблицах 1 и 2, и для объективной классификации стимулов и барьеров был применен метод попарного сравнения процентных показателей с использованием Z-теста для двух независимых пропорций. Учитывая потенциальное наличие ошибки первого рода, возникающей при множественных сравнениях (для девяти факторов в каждой таблице проводилось 36 попарных тестов), была применена поправка Бонферрони. Скорректированный уровень значимости для каждого отдельного сравнения составил  $\alpha^* = 0.05 / 36 \approx 0.00139$ . Факторы, между которыми не было выявлено статистически значимых различий на данном уровне ( $p\text{-value} > 0.00139$ ), были отнесены к одной статистической группе значимости. Статистический анализ позволил выявить три статистически обоснованные группы стимулирующих и сдерживающих факторов. Выявлено, что факторы в Группе А (доли ответов 80–90%) формируют ядро наиболее значимых стимулов и барьеров для респондентов. Их доли статистически значимо выше, чем у факторов в Группе В и С. Факторы в Группе В (доли ответов 67–78%) представляют собой чуть менее значимые факторы. Между некоторыми факторами в этой группе, например, между ограниченностью внутренних ресурсов (78%) и между высокими затратами на подготовку заявки (74%) не было выявлено статистически значимой разницы, что позволило объединить их в одну группу. Факторы в Группе С (доля ответов ниже 65%) – конкуренция с крупными поставщиками, а также внутренние процессы компаний и нетворкинг – статистически значимо отличались от всех остальных стимулов и барьеров ( $p\text{-value} < 0.001$  после поправки Бонферрони для всех парных сравнений), и мы классифицировали их как наименее значимые факторы в сравнении с другими.

Дополнительно проведен корреляционный анализ между типом компании, объемами поставок инновационной продукции и воспринимаемыми барьерами. Установлено, что поставщики с высоким объемом реализации инновационной продукции (более 10% в годовом обороте) менее чувствительны к регуляторным барьерам и чаще отмечают позитивные эффекты от участия в госзакупках. В то же время компании, только начинающие выходить на рынок инновационной продукции, демонстрируют повышенный уровень опасений и чаще указывают на сложности с сертификацией, идентификацией продукции как инновационной и на нехватку компетенций среди заказчиков.

С точки зрения регионального распределения ответов, можно отметить, что наиболее высокую активность в участии в закупках инновационной продукции демонстрируют компании из Приволжского и Центрального федеральных округов. Здесь выше доля организаций, сотрудничающих с университетами и научными центрами, а также получающих поддержку через региональные фонды развития промышленности. Наименьшую долю участия в закупках инновационной продукции показывают поставщики из Дальневосточного и Северо-Кавказского округов, что может быть связано с меньшей концентрацией заказчиков, размещающих закупки инновационной продукции, а также с логистическими затратами по поставке такой продукции в отдаленные территории.

Чаще всего респонденты упоминают ЕИС и специализированные агрегаторы тендеров как ключевые каналы получения информации о размещаемых закупках инновационной продукции, однако около 20% респондентов указали, что не менее значимым источником информации является участие в отраслевых выставках, семинарах и нетворкинг-сессиях, где они получают информацию от представителей органов власти и крупных заказчиков. Это подчеркивает значимость не только цифровых каналов информирования, но и мероприятий прямого взаимодействия между сторонами. Подобные площадки воспринимаются поставщиками как важный ресурс не только для получения информации, но и для установления доверительных отношений и повышения шансов на успешное участие.

В ходе исследования наиболее полное подтверждение получила гипотеза Н1 о значимости институциональных барьеров, в частности насчет опасений поставщиков нарушить законодательство при участии в закупках инновационной продукции. Высокая доля респондентов, согласившихся с утверждением о рисках, связанных с чрезмерной сложностью процедур, демонстрирует, что регуляторная среда остается определяющим фактором принятия решений об участии компаний в государственных закупках инновационной продукции. При этом выраженные опасения присутствовали как у компаний с высоким оборотом, так и у представителей малого и среднего бизнеса, что подтверждает универсальность восприятия данного барьера.

Гипотеза Н2 о репутационных выгодах получила частичную поддержку в эмпирической части работы. При этом значительное число респондентов отмечало репутационные эффекты участия в закупках инновационной продукции плюс желание закрепить имидж своей компании как инновационной и интегрировать закупки в общекорпоративную миссию. Участие в тендерах, по мнению респондентов, открывает доступ к новым рынкам и позволяет выстраивать долгосрочные деловые отношения с государственными заказчиками, несмотря на то что в краткосрочной перспективе прибыль от отдельных контрактов может быть умеренной. Тем не менее респонденты в своем большинстве согласились и с тем, что разработка законодательных преференций для поставщиков инновационной продукции является существенным фактором, способствующим участию в госзакупках инновационной продукции. Законодательные преференции напрямую связаны с потенциальными экономическими выгодами для поставщиков, что свидетельствует не в пользу подтверждения Гипотезы Н2. Более детальная оценка отдельных репутационных аспектов участия в закупках инновационной продукции, как и классификация, и более детальное попарное сравнение значимости различных экономических стимулов могут стать важным направлением дальнейших исследований, посвященных изучению стимулов и барьеров к участию поставщиков в закупках инновационной продукции.

Гипотеза Н3 о влиянии негативного предыдущего опыта на решение об участии в последующих закупках подтвердилась в ходе обработки результатов опроса. Доля респондентов, указавших на демотивацию, вызванную проблемами при прошлых поставках (затягивание оплат, неоднозначная интерпретация требований технического задания со стороны заказчиков, отсут-

ствие обратной связи при отклонении заявки), составляет более 80%. Данные факторы проявляются независимо от отрасли, что подчеркивает их институциональную природу.

В то же время гипотеза Н4 о конкуренции как факторе, влияющем на решение об участии в закупках инновационной продукции, не получила подтверждение. В целом большинство респондентов действительно указали, что наличие конкурентов не является сдерживающим фактором само по себе. Однако в ряде отраслей, особенно в высокотехнологичных сегментах с высокой долей участия крупных корпораций, конкуренция воспринимается как фактор, требующий дополнительных ресурсов на подготовку заявки, усиления ценовой стратегии и привлечения внешних экспертов. И все же четверть респондентов считает конкуренцию фактором, сдерживающим участие поставщиков в госзакупках инновационной продукции. В этой связи однозначно интерпретировать влияние конкуренции на частоту участия в закупках инновационной продукции не представляется возможным. Будущие исследования могут быть посвящены оценке конкуренции в закупках инновационной продукции с помощью рыночных индексов, а также посредством изучения динамики числа участников в таких закупках.

Полученные результаты демонстрируют, что факторами, определяющими активность компаний к участию в закупках инновационной продукции в России, наряду с регуляторными и финансовыми условиями, выступают также репутационные соображения, наличие предыдущего опыта, внутренняя организационная зрелость и характер внешней поддержки. Особую роль играют восприятие прозрачности процедур, компетентность заказчиков и институциональная устойчивость механизмов взаимодействия. Все это формирует систему координат, в которой российские поставщики принимают решения об участии в закупках инновационной продукции.

## Заключение

Стимулирование инновационной активности отечественных предприятий, развитие импортозамещения и обеспечение технологического суверенитета являются стратегическими ориентирами экономической политики Российской Федерации. Система государственных закупок представляет собой ключевой инструмент формирования структурообразующего спроса, способного через перераспределение бюджетных ресурсов активизировать развитие высокотехнологичных секторов и локализацию производственных цепочек. Тем не менее эмпирические исследования выявляют ряд особенностей в использовании госзакупок как драйвера инноваций в России. К таким особенностям относятся: частичная методологическая согласованность в критериях идентификации инновационной продукции, терминологические противоречия, затрудняющие унификацию требований к поставщикам инновационной продукции. Эти и другие моменты свидетельствуют о необходимости применения комплексного подхода к оценке закупок инновационной продукции, сочетающего методы количественного анализа открытых данных с качественными исследованиями мнений участников рынка (Chiappinelli et al., 2025).

В данном исследовании эмпирически оценены драйверы и барьеры к участию поставщиков в госзакупках инновационной продукции. Вывод исследования о значимости правовых и регуляторных рисков как ключевого барьера к участию в закупках инновационной продукции согласуется с выводами ряда отечественных и международных исследований, фиксирующих негативное влияние избыточного регулирования на поведение участников рынка (Gerardino et al., 2024; Shadrina et al., 2022; Yakovlev et al., 2020). Российские поставщики рассматривают систему государственных закупок не только как источник экономических возможностей, но и как потенциальную зону повышенной ответственности.

В ходе исследования выявлена роль репутационных выгод в мотивации компаний участвовать в закупках инновационной продукции. Это наблюдение дополняет ранее зафиксированные в литературе выводы (см.: Edler, Yeow, 2016) о том, что инновационные поставки не всегда диктуются краткосрочной экономической выгодой, а нередко связаны с долгосрочным капиталом, имиджевыми соображениями и стремлением к устойчивому развитию. Особенно важно, что компании рассматривают участие в закупках как средство усиления своих позиций на рынке, возможность заявить о себе в профессиональной среде, а не только как способ извлечения прибыли. Это открывает перспективы для развития программ нематериального стимулирования, таких как рейтинги поставщиков инноваций, публичное признание лучших практик и сертификация компаний, поставляющих инновационную продукцию.

Результаты тестирования гипотезы о влиянии негативного опыта на снижение вероятности повторного участия соотносятся с результатами работ (Uyarra et al., 2014) и (Calzolari, Spagnolo, 2009), в которых подчеркивается важность долгосрочных эффектов от участия в государственных закупках инновационной продукции. Показательно также, что даже разовый негативный опыт, согласно ответам респондентов, может сформировать устойчивую установку избегать участия в закупках инновационной продукции в будущем. В этой связи можно говорить о важности институционализации процедур постконтрактного сопровождения, включая механизмы обратной связи и развитие цифровых платформ мониторинга исполнения контрактов.

Частичное подтверждение гипотезы о существенной, хоть и не определяющей роли конкуренции свидетельствует о необходимости более дифференцированного подхода к анализу мнений поставщиков в этом вопросе. С одной стороны, большинство из них не воспринимает наличие конкурентов как барьер, что согласуется с классическими представлениями о положительном влиянии конкурентной среды на инновационную активность (Vives, 2008). С другой стороны, в высококонкурентных отраслях, таких как ИТ и фармацевтика, поставщики выражают обеспокоенность участием крупных игроков, что может свидетельствовать о нарушении принципов равного доступа и необходимости тонкой настройки антимонопольных механизмов в рамках закупочной политики. Данный результат соотносится с исследованиями (Preuss, 2009) и (Kelly et al., 2021), в которых показано, что восприятие конкуренции зависит не только от числа участников, но и от прозрачности критериев отбора и адекватности процедур оценки.

В исследовании также выявлено, что компании с развитым инновационным портфелем демонстрируют большую уверенность и частоту участия в поставках инновационной продукции, в то время как организации, только начинающие участвовать в процедурах закупок, чаще отмечают непрозрачность процедур и нехватку информации, что соотносится с результатами исследований других авторов (см., например, Holma et al., 2022). Все это подчеркивает важность создания адаптивных механизмов вовлечения поставщиков – от обучающих программ и консультирования до дифференцированных требований к участникам закупок в зависимости от их инновационного профиля.

Следует отметить и ряд ограничений настоящего исследования. Во-первых, выборка респондентов, полученная в ходе опроса, является в большей степени целенаправленной выборкой (*purposive sample*) и не претендует на полную валидность и репрезентативность в отношении всей генеральной совокупности поставщиков инновационной продукции в России. Основной задачей на этапе сбора данных было не достижение статистической репрезентативности, а обеспечение доступа к уникальным респондентам – представителям поставщиков, обладающим реальным опытом участия в закупках. Во-вторых, хотя нами были предприняты меры по минимизации самоотбора (обязательность заполнения всех вопросов, стратификация выборки), нельзя исключить, что компании с активным опытом участия в закупках инновационной продукции могли проявлять большую мотивацию к участию в опросе. Во-третьих, несмотря на обеспечение репрезентативности выборки по ключевым параметрам (размер компании, отрасль, регион), прямое сопоставление выборки с генеральной совокупностью поставщиков инновационной продукции в России требует дополнительных данных о ее структуре, которые на текущем этапе недоступны в агрегированном виде. В-четвертых, рандомизация вопросов и исключение двусмысленных формулировок снижали риски смещения ответов в сторону социально ожидаемых (*social desirability bias*), однако полностью нивелировать этот эффект в опросных методиках достаточно сложно.

Перспективным направлением представляется верификация выводов через анализ объективных данных из Единой информационной системы о заключенных контрактах на поставку инновационной продукции. Кроме того, дальнейшее исследование можно сфокусировать на применении многофакторного регрессионного анализа, изучив институциональные и поведенческие факторы, сказывающиеся на вероятности участия поставщиков в закупках инновационной продукции, – как на всей выборке, так и на подвыборках компаний.

Полученные в данной статье результаты имеют практическое значение для формирования рекомендаций и для регуляторов, и для самих поставщиков. Усиление поддержки отечественного бизнеса через разработку методических рекомендаций по участию в госзакупках, пересмотр нормативной базы и обеспечение прозрачности процедур могут привести к увеличению числа компаний, участвующих в госзакупках инновационной продукции. Эти меры, в свою очередь, будут способствовать развитию инновационной экономики и повышению конкурентоспособности российских производителей на внутреннем и внешнем рынках.



## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Вольчик В.В., Цыганков С.С., Фурса Е.В., Ширяев И.М., Маскаев А.И. Институты и механизмы регулирования российской инновационной системы в зеркале нарративов // *Journal of Economic Regulation* (Вопросы регулирования экономики). 2022. Т. 13, № 4. С. 6–23.
2. Ицкович Г. Модель тройной спирали // *Инновации*. 2011. № 4. С. 5–10.
3. Казакова Е.Д. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в Федеральную контрактную систему России // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012. № 3. С. 173–187.
4. Кашин Д.В., Вилкова М.Н., Заворохина А.П., Петрова П.А., Подгоренко Ю.П., Тиллашайхов Д.Р. Государственные закупки инноваций в России // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2024. № 2. С. 129–156.
5. Шадрин Е.В., Кашин Д.В. Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий? // *ЭКО*. 2024. Т. 54, № 4. С. 110–127.
6. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Родионова Ю.Д. Регулирование и проблемы развития системы закупок: сравнение оценок заказчиков и поставщиков // *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*. 2017. № 49.
7. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Балаева О., Родионова Ю.Д. Ключевые проблемы и критерии эффективности системы закупок глазами ее участников // *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*. 2020. № 60. С. 66–75.
8. Cabral L., Cozzi G., Denicolò V., Spagnolo G., Zanza M. *Procuring innovation*. 2006.
9. Calzolari G., Spagnolo G. *Relational contracts and competitive screening*. 2009.
10. Chiappinelli O., Giuffrida L.M., Spagnolo G. Public procurement as an innovation policy: Where do we stand? // *International Journal of Industrial Organization*. 2025. Vol. 100. 103157.
11. Doroshenko M., Miles I., Vinogradov D. Knowledge intensive business services: the Russian experience // *Foresight and STI Governance*. 2014. Vol. 8. P. 24–38.
12. Edler J. *Local Needs, Global Challenges: The Meaning of Demand-Side Policies for Innovation*. 2016.
13. Edler J., Yeow J. Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation // *Research Policy*. 2016. Vol. 45, no. 2. P. 414–426.
14. Edquist C. (ed.). *Public procurement for innovation*. Edward Elgar Publishing, 2015.
15. Erridge A., Greer J. Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations // *Public Administration*. 2002. Vol. 80, no. 3. P. 503–522.
16. Etzkowitz H., Leydesdorff L. The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations // *Research Policy*, 2000. Vol. 29, no. 2. P. 109–123.



17. Flanagan K., Uyarra E., Laranja M. Reconceptualising the 'policy mix' for innovation // *Research Policy*. 2011. Vol. 40, no. 5. P. 702–713.
18. Gerardino M.P., Litschig S., Pomeranz D. Distortion by Audit: Evidence from Public Procurement // *American Economic Journal: Applied Economics*. 2024. Vol. 16, no. 4. P. 71–108.
19. Geroski P.A. Procurement policy as a tool of industrial policy // *International Review of Applied Economics*. 1990. Vol. 4, no. 2. P. 182–198.
20. Georghiou L., Edler J., Uyarra E., Yeow J. Choice, design and assessment // *Technol. Forecast. Soc. Change*. 2013. Vol. 7.
21. GHK. Evaluation of SMEs' Access to Public Procurement Markets in the EU. DG Enterprise and Industry, Brussels, 2010.
22. Holma A.M., Østensen M.W., Holmen E., de Boer L. Market dialogue in public procurement: Buyer-supplier interfaces and relational abilities // *Industrial Marketing Management*. 2022. Vol. 104. P. 51–67.
23. House of Lords. Public Procurement as a Tool to Stimulate Innovation. Science and Technology Committee – First Report. London, 2011.
24. Kelly S., Marshall D., Walker H. Supplier satisfaction with public sector competitive tendering processes // *Journal of Public Procurement*. 2021. Vol. 21, no. 2. P. 183–205.
25. Kundu O., Uyarra E., Ortega-Argiles R., Tirado M. M., Kitsos T., Yuan P.-Y. Impacts of policy-driven public procurement: a methodological review // *Science and Public Policy*. 2025. Vol. 52, Issue 1. P. 50–64.
26. McCrudden C. *Buying social justice: Equality, government procurement, & legal change*. OUP Oxford, 2007.
27. Naeini A.B., Yazdi N., Maleki A. Enhancing localisation in public procurements: A framework for evaluating suppliers' capabilities // *The Extractive Industries and Society*. 2024. Vol. 20. 101543.
28. OGC. *Capturing Innovation: Nurturing Suppliers' Ideas in the Public Sector*. 2004.
29. Preuss L. Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government // *Supply Chain Management: An International Journal*. 2009. Vol. 14, no. 3. P. 213–223.
30. Qiao Y., Thai K.V., Cummings G. State and local procurement preferences: a survey // *Journal of Public Procurement*. 2009. Vol. 9, no. 3/4. P. 371–410.
31. Raj A., Agrahari A., Srivastava S.K. Do pressures foster sustainable public procurement? An empirical investigation comparing developed and developing economies // *Journal of Cleaner Production*. 2020. Vol. 266. 122055.
32. Rosell D.T. et al. Purchasing Capabilities for Supplier Innovation in New Product Development // 18th International Product Development Management Conference (IPDMC). Delft, the Netherlands, 2011.

33. Rothwell R., Zegveld W. Government regulations and innovation – industrial Innovation and Public Policy // *Industrial Innovation and Public Policy*. Frances Pinter, London, 1981. P. 116–147.
34. Sirotkina N., Lazarevich S. Electronic public procurement: Case of Russia // *International Journal of Public Administration*. 2023. Vol. 46, no. 11. P. 783–794.
35. Shadrina E.V., Vinogradov D.V., Kashin D.V. Implicit incentives in green public procurement: Good intentions versus rigid regulations // *Ecological Economics*. 2022. Vol. 198. 107458.
36. Stojčić N., Srhoj S., Coad A. Innovation procurement as capability-building: Evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries // *European Economic Review*. 2020. Vol. 121. 103330.
37. Tkachenko A., Yakovlev A., Kuznetsova A. 'Sweet Deals': State owned Enterprises, Corruption and Repeated Contracts in Public Procurement // *Economic Systems*. 2017. Vol. 41, no. 1. P. 52–67.
38. Treasury HM. Review of Competitive Dialogue NAO: Improving the PFI tendering process, 2010. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c3932ed915d7d70d1d691/03\\_ppp\\_competitive\\_dialogue.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c3932ed915d7d70d1d691/03_ppp_competitive_dialogue.pdf).
39. Uyarra E., Edler J., Garcia-Estevéz J., Georghiou L., Yeow J. Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective // *Technovation*. 2014. Vol. 34, no. 10. P. 631–645.
40. Vinogradov D., Shadrina E., Doroshenko M. KIBS for public needs // *Economia e Politica Industriale*. 2018. Vol. 45, no. 4. P. 443–473.
41. Vives X. Innovation and competitive pressure // *The Journal of Industrial Economics*. 2008. Vol. 56, no. 3. P. 419–469.
42. Wilkinson R. et al. Public Procurement for Research and Innovation: Expert Group Report: Developing Procurement Practices Favourable to R&D and Innovation. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005.
43. Zhang Y. Using the Internet for Survey Research: A Case Study // *Journal of the American Society for Information Science*. 2000. Vol. 51, no. 1. P. 57–68.

## REFERENCES

1. Cabral, L., Cozzi, G., Denicolò, V., Spagnolo, G., and Zanza, M. (2006) *Procuring innovation*. CEPR Discussion Paper No. 5774. Available at: <https://ssrn.com/abstract=932112> (accessed 17 September 2025).
2. Calzolari, G., and Spagnolo, G. (2009) *Relational contracts and competitive screening*. CEPR Discussion Paper No. DP7434. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1484466> (accessed 17 September 2025).

3. Chiappinelli, O., Giuffrida, L.M., and Spagnolo, G. (2025) 'Public procurement as an innovation policy: Where do we stand?', *International Journal of Industrial Organization*, (100), 103157.
4. Doroshenko, M., Miles, I., and Vinogradov, D. (2014) 'Knowledge intensive business services: the Russian experience', *Foresight and STI Governance*, (8), pp. 24–38.
5. Edler, J. (2016) *Local Needs, Global Challenges: The Meaning of Demand-Side Policies for Innovation*. Available at: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2016-chapter5.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016-chapter5.pdf). (accessed 17 September 2025).
6. Edler, J. and Yeow, J. (2016) 'Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation', *Research Policy*, 45(2), pp. 414–426.
7. Edquist, C. (Eds.) (2015) *Public Procurement for Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
8. Erridge, A., and Greer, J. (2002) 'Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations', *Public Administration*, 80 (3), pp. 503–522.
9. Flanagan, K., Uyarra, E., and Laranja, M. (2011) 'Reconceptualising the 'policy mix' for innovation', *Research policy*, 40 (5), pp. 702–713.
10. Etzkowitz, H., and Leydesdorff, L. (2000) 'The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations', *Research Policy*, 29(2), pp. 109–123.
11. Gerardino, M.P., Litschig, S., and Pomeranz, D. (2024) 'Distortion by audit: Evidence from public procurement', *American Economic Journal: Applied Economics*, 16(4), pp. 71–108.
12. Geroski, P.A. (1990) 'Procurement policy as a tool of industrial policy', *International review of applied economics*, 4(2), pp. 182–198.
13. Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., and Yeow, J. (2013) 'Choice, design and assessment', *Technol Forecast Soc Change*, (7).
14. GHK (2010) 'Evaluation of SMEs' Access to Public Procurement Markets in the EU', *DG Enterprise and Industry*.
15. Holma, A.M., Østensen, M.W., Holmen, E., and de Boer, L. (2022) 'Market dialogue in public procurement: Buyer-supplier interfaces and relational abilities', *Industrial Marketing Management*, (104), pp. 51–67.
16. House of Lords (2011) *Public Procurement as a Tool to Stimulate Innovation*. Science and Technology Committee. First Report. London.
17. Itskovits, G. (2011) 'The triple helix model', *Innovations*, (4), pp. 5–10.
18. Kashin, D.V., Vilkova, M.N., Zavorokhina, A.P., Petrova, P.A., Podgorenko, Y.P., and Tillashaykhov, D.R. (2024) 'Public procurement of innovations in Russia', *Public Administration Issues*, (2), pp. 129–156. (In Russian).

19. Kazakova, E.D. (2012) 'Implementation of the concept of green public procurement in the Federal Contract System of Russia', *Public Administration Issues*, (3), pp. 173–187. (In Russian).
20. Kelly, S., Marshall, D., and Walker, H. (2021) 'Supplier satisfaction with public sector competitive tendering processes', *Journal of Public Procurement*, 21(2), pp. 183–205.
21. Kundu, O., Uyarra, E., Ortega-Argiles, R., Tirado, M.M., Kitsos, T., and Yuan, P.-Y. (2025) 'Impacts of policy-driven public procurement: a methodological review', *Science and Public Policy*, 52(1), pp. 50–64
22. McCrudden, C. (2007) 'Buying social justice: Equality, government procurement & legal change', *OUP Oxford*.
23. Naeini, A.B., Yazdi, N., and Maleki, A. (2024) 'Enhancing localisation in public procurements: A framework for evaluating suppliers' capabilities', *The Extractive Industries and Society*, (20), 101543.
24. OGC (2004) Capturing Innovation: Nurturing Suppliers Ideas in the Public Sector.
25. Preuss, L. (2009) 'Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government', *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(3), pp. 213–223.
26. Qiao, Y., Thai, K.V., and Cummings, G. (2009) 'State and local procurement preferences: a survey', *Journal of Public Procurement*, 9(3/4), pp. 371–410.
27. Raj, A., Agrahari, A., and Srivastava, S.K. (2020) 'Do pressures foster sustainable public procurement? An empirical investigation comparing developed and developing economies', *Journal of Cleaner Production*, (266), 122055.
28. Rosell, D.T. et al. (2011) 'Purchasing capabilities for supplier innovation in new product development', *18th International Product Development Management Conference (IPDMC)*, Delft, the Netherlands, 5–7 June 2011.
29. Rothwell, R., and Zegveld, W. (1981) 'Government regulations and innovation – industrial Innovation and Public Policy', *Industrial Innovation and Public Policy*. Frances Pinter, pp. 116–147.
30. Sirotkina, N., and Lazarevich, S. (2023) 'Electronic public procurement: case of Russia', *International Journal of Public Administration*, 46(11), pp. 783–794.
31. Shadrina, E., and Kashin, D. (2024) 'What drives public procurement from SMEs?' *ECO*, 54(4), pp. 110–127. (In Russian).
32. Shadrina, E.V., Vinogradov, D.V., and Kashin, D.V. (2022) 'Implicit incentives in green public procurement: Good intentions versus rigid regulations', *Ecological Economics*, (198), 107458.
33. Stojčić, N., Srhoj, S., and Coad, A. (2020) 'Innovation procurement as capability-building: Evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries', *European Economic Review*, (121), 103330.

34. Tkachenko, A., Yakovlev, A., and Kuznetsova, A. (2017) 'Sweet deals: State-owned enterprises, corruption and repeated contracts in public procurement', *Economic Systems*, 41(1), pp. 52–67.
35. Treasury HM (2010) 'Review of Competitive Dialogue NAO', *Improving the PFI tendering process*. Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c3932ed915d7d70d1d691/03\\_ppp\\_competitive\\_dialogue.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c3932ed915d7d70d1d691/03_ppp_competitive_dialogue.pdf). (accessed 17 September 2025).
36. Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L., and Yeow, J. (2014) 'Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective', *Technovation*, 34(10), pp. 631–645.
37. Volchik, V.V., Tsygankov, S.S., Fursa, E.V., Shiryaev, I.M., and Maskae, A.I. (2022) 'Institutions and mechanisms of regulation of the Russian innovation system in the mirror of narratives', *Journal of Economic Regulation*, 13(4), pp. 6–23.
38. Vinogradov, D., Shadrina, E., and Doroshenko, M. (2018) 'KIBS for public needs', *Economia e Politica Industriale*, 45(4), pp. 443–473.
39. Vives, X. (2008) 'Innovation and competitive pressure', *The Journal of Industrial Economics*, 56 (3), pp. 419–469.
40. Wilkinson, R. et al. (2005) 'public procurement for research and innovation: Expert group report: Developing procurement practices favourable to R&D and innovation', *Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities*.
41. Yakovlev, A.A., Tkachenko, A.V., and Rodionova, Yu.D. (2017) 'Regulation and development problems of the procurement system: comparison of customers' and suppliers' assessments', *Goszakaz: Management, Placement, Provision*, (49). (In Russian).
42. Yakovlev, A., Tkachenko, A.V., Balaeva, O., and Rodionova, Yu.D. (2020) 'Key issues and criteria for the effectiveness of the procurement system through the eyes of its participants', *Government order: management, placement, provision*, (60), pp. 66–75.
43. Zhang, Y. (2000) 'Using the Internet for survey research: A case study', *Journal of the American Society for Information Science*, 51(1), pp. 57–68.

Статья поступила в редакцию 21.05.2025;  
одобрена после рецензирования 14.08.2025;  
принята к публикации 09.09.2025.

Научная статья

УДК: 351

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-151-182

## МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКСПОРТА ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПОТРЕБНОСТИ ИХ ПРАВОВОЙ ПОДДЕРЖКИ

**Ефремов Алексей Александрович<sup>1</sup>,  
Носова Вероника Александровна<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Центр технологий государственного управления, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); 119034, Российская Федерация, г. Москва, Пречистенская набережная, д. 11, стр. 1.

<sup>1</sup> Доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник;  
efremov-a@ranepa.ru; ORCID:0000-0001-9454-4305

<sup>2</sup> Стажер-исследователь; nosova-va@ranepa.ru; ORCID:0009-0008-4492-5714

**Аннотация.** В век стремительной цифровизации крайне важным фактором экономического роста и конкурентоспособности России на международной арене становится не только поддержка текущих объемов экспорта ИТ, но и формирование специальных условий для его дальнейшего развития. Несмотря на значительный экспортный потенциал России в области ИТ, имеются некоторые препятствия для выхода отечественной ИТ-продукции на международные рынки. Среди них: административные барьеры; несовершенство механизмов государственной поддержки как экспорта в целом, так и его развития в формах цифровой технологической кооперации, международных цифровых платформ и экосистем с дружественными странами и международными организациями. Данная ситуация в значительной мере обусловлена недостаточностью правовой поддержки существующих и перспективных мер государственного стимулирования экспорта ИТ, что снижает их результативность и эффективность. В настоящей статье представлены результаты анализа состояния мер государственного стимулирования развития экспорта информационных технологий в России, как на федеральном, так и на региональном уровне, и обоснованы предложения по совершенствованию их правовой поддержки как одного из ключевых факторов повышения результативности и эффективности государственного управления в данной сфере.

**Ключевые слова:** экспорт информационных технологий, правовое обеспечение, стимулирование экспорта, цифровая экономика, технологический суверенитет.



**Для цитирования:** Ефремов А.А., Носова В.А. Меры стимулирования развития экспорта информационных технологий в России: состояние и потребности их правовой поддержки // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 3. С. 151–182. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-151-182

*Данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС 2025 г.*

Original article

JEL: K23

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-151-182

## INCENTIVE MEASURES FOR THE DEVELOPMENT OF INFORMATION TECHNOLOGY EXPORTS IN RUSSIA: THE STATE AND NEEDS OF THEIR LEGAL SUPPORT

---

**Alexey A. Yefremov<sup>1</sup>, Veronika A. Nosova<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Public Management Technologies Center of Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11/1, Prechistenskaya Quay, 119034 Moscow, Russia.

<sup>1</sup> Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Leading researcher; efremov-a@ranepa.ru; ORCID:0000-0001-9454-4305

<sup>2</sup> Research Intern; nosova-va@ranepa.ru; ORCID: 009-0008-4492-5714

**Abstract.** In the age of rapid digitalization, an extremely important factor in Russia's economic growth and competitiveness in the international arena is not only supporting current volumes of IT exports, but also creating special conditions for their further development. Despite Russia's significant export potential in the IT field, there are some obstacles to the entry of domestic IT products into international markets. Among them are: administrative barriers; imperfection of state support mechanisms for both exports in general and their development in the forms of digital technological cooperation in particular, international digital platforms and ecosystems with friendly countries and international organizations. This situation is largely due to the lack of legal support for existing and prospective government incentive measures, which reduces their effectiveness and efficiency. This article analyses the state of government incentive measures for the development of information technology exports in Russia, both at the federal and regional levels, and substantiates proposals to improve their legal support as a key condition for increasing the effectiveness and efficiency of public administration in this area.

**Keywords:** information technology export, legal regulation, export promotion, digital economy, technological sovereignty.

**For citation:** Efremov, A.A., and Nosova, V.A. (2025) 'Incentive measures for the development of information technology exports in Russia: the state and needs of their legal support', *Public Administration Issues*, (3), pp. 151–182. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-151-182

*The article was written on the basis of the RANEPA state assignment research program.*

## Введение

Современный этап развития мировой экономики характеризуется глубокой цифровой трансформацией, приводящей к формированию транснациональных потоков данных и цифровых услуг. Анализ мировых тенденций свидетельствует о неуклонном росте экспорта информационных технологий (далее – ИТ). Так, по данным World Integrated Trade Solution (WITS)<sup>1</sup>, объем мирового экспорта ИТ-услуг увеличился с 135,5 млрд долларов США в 2004 г. до 916,2 млрд долларов США в 2021 г.<sup>2</sup> Данная динамика открывает перед Россией значительные возможности для наращивания собственного экспортного потенциала в этой высокотехнологичной сфере.

В этом контексте экспорт ИТ-услуг и продуктов приобретает стратегическое значение для любой страны, стремящейся к технологическому суверенитету и устойчивому развитию. Для Российской Федерации, обладающей значительным кадровым и научным потенциалом в сфере ИТ, вопрос стимулирования и развития экспорта ИТ приобретает особую актуальность. Под развитием экспорта ИТ понимаются существенные, качественные и необратимые изменения, ведущие к формированию новых конкурентных преимуществ, расширению географии и номенклатуры экспортируемых ИТ-продуктов и услуг, а также к повышению их добавленной стоимости на мировом рынке.

Анализ текущего состояния экспорта ИТ в России показывает неоднозначную динамику. Хотя наблюдается рост объема экспорта некоторых видов ИТ-услуг, таких как разработка программного обеспечения и предоставление облачных сервисов, его доля на общемировом рынке пока остается несущественной, что указывает на отсутствие качественных сдвигов. Это свидетельствует о том, что существуют структурные проблемы, препятствующие наращиванию экспортного потенциала ИТ.

Геополитическое противостояние с рядом недружественных государств и международных организаций требует обеспечения государственного суверенитета, неотъемлемой частью которого является технологическая независимость<sup>3</sup>. В этой связи обеспечение результативности и эффективности мер государственного стимулирования экспорта российских информационных технологий приобретает не только экономическое, но и стратегическое значение для защиты национальных интересов в сфере высоких технологий.

<sup>1</sup> Программное обеспечение World Integrated Trade Solution (WITS) обеспечивает доступ к данным о международной торговле товарами, тарифах и нетарифных мерах.

<sup>2</sup> The World Bank. URL: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/WLD/StartYear/2000/EndYear/2022/IIndicato/BX-GSR-CCIS-CD> (дата обращения: 01.08.2025).

<sup>3</sup> Доктрина информационной безопасности (утв. Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 N 646).

В зарубежной литературе вопросам поддержки экспорта ИТ-продуктов и цифровых решений уделено значительное внимание. Так, модели стратегической поддержки цифрового экспорта описаны в работах Г. А. Найта и С. Т. Кавусгила (Knight, Cavusgil, 2004), Серингхауса и Россона (Seringhaus, Rosson, 1990), Х. Янссона и С. Сандбергера (Jansson, Sandberg, 2008).

В контексте быстроразвивающихся отраслей, таких как ИТ, особое значение приобретают концепции «Born Globals» («рожденные глобальными») и agile-интернационализации как эффективные стратегии выхода на глобальный рынок. Теория «Born Globals» подчеркивает способность молодых компаний выходить на международные рынки с момента своего основания, минуя традиционные стадии интернационализации. Это особенно актуально для ИТ-сектора, где цифровые продукты и услуги не имеют физических границ и могут быть масштабированы глобально с минимальными инвестициями. В свою очередь, agile-интернационализация предполагает гибкий, итеративный подход к выходу на зарубежные рынки, основанный на быстром реагировании на изменения внешней среды и постоянном адаптировании стратегий. Такие подходы для ИТ-экспорта в условиях высокой динамики мирового рынка и необходимости оперативного реагирования на геополитические и экономические вызовы важны тем, что позволяют эффективно тестировать новые рынки и продукты.

В настоящее время в российской науке государственного управления, экономической и юридической науке рассматриваются отдельные вопросы стимулирования развития отрасли ИТ, в том числе налогового стимулирования внедрения информационных технологий (Мараховская, 2014), стимулирования роста инноваций в сфере информационных технологий (Пришельцева, 2015), а также вопросы противодействия санкциям (Агеев, Симонов, 2023), общих возможностей такого стимулирования в контексте цифровизации, общих проблем технологического развития (Филимонова, Егоров, 2020), налогового стимулирования малых ИТ-компаний (Громов, 2022), проблем развития кластеров в электронной отрасли (Чекаданова, 2018). Общие вопросы стимулирования экспорта поднимаются в исследованиях (Евченко, 2015; Козлова, Новикова, 2020; Стародубцева, Перская, 2020; Тесовская, 2022), в том числе в контексте обеспечения экономической безопасности и технологического суверенитета, однако имеются лишь единичные работы, посвященные статистическому анализу экспорта информационных технологий в странах ЕАЭС, структуре и динамике российского экспорта услуг на рынке информационных технологий (Савинов, Римкевич, 2020). При этом вопросы правового обеспечения (правовой поддержки) реализации мер государственного стимулирования экспорта российских информационных технологий, в том числе в качестве одного из ключевых инструментов поддержки развития отрасли ИТ, а также оценки их результативности и эффективности практически не рассматриваются.

Предварительный анализ условий результативности и эффективности существующих и обсуждаемых мер стимулирования развития экспорта российских ИТ позволил предположить, что проблемой для обеспечения такой результативности и эффективности этих мер может быть отсутствие у них достаточной правовой поддержки. В этой связи целью исследования стал анализ текущего состояния мер государственного стимулирования экспорта российских ИТ, вклю-

чая перспективные меры, ориентированные на его развитие, а также выявление потребности в совершенствовании правовой поддержки указанных мер как фактора или условия их использования в системе государственного управления.

В настоящей статье представлены результаты анализа состояния мер государственного стимулирования развития экспорта информационных технологий в России, как на федеральном, так и на региональном уровне, и обоснованы предложения по совершенствованию их правовой поддержки как ключевого условия повышения результативности и эффективности государственного управления в данной сфере.

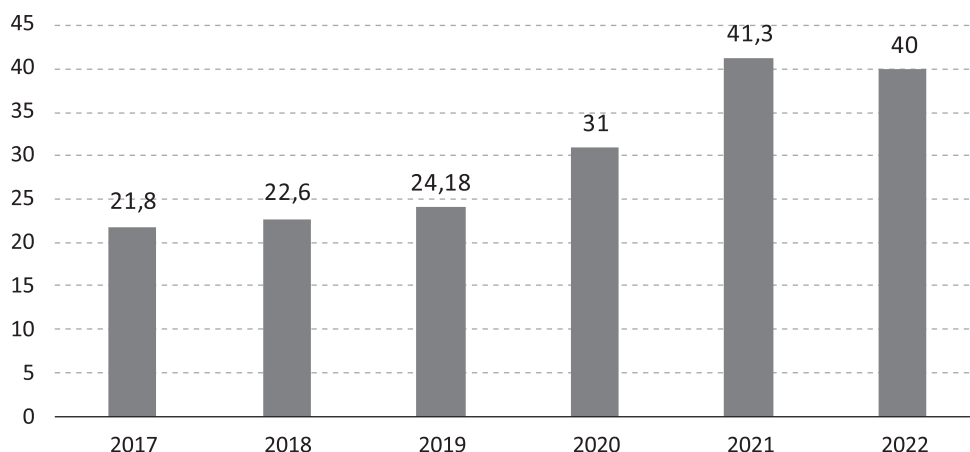
## Современное состояние экспорта информационных технологий в России

Российский рынок информационных технологий обладает значительным потенциалом, характеризующимся высоким уровнем квалификации специалистов, развитой научно-исследовательской базой в ряде областей и растущим числом инновационных компаний. Несмотря на это, доля России на мировом рынке экспорта ИТ-услуг пока остается относительно несущественной.

С 2014 г. замечен устойчивый рост внутреннего российского рынка информационных технологий (Савинов, Римкевич, 2020). Тем не менее геополитические события и изменения в международных отношениях России с рядом стран привели к значительным трансформациям на отечественном ИТ-рынке, которые стали очевидны уже в 2022 г. В результате этих изменений стратегии и действия российских компаний в 2023 г. также претерпели значительные коррективы. На Рисунке 1 представлена динамика объема российского ИТ-рынка с 2017 по 2022 гг., демонстрирующая в указанный период устойчивый рост.

Рисунок 1

### Динамика объема российского ИТ-рынка с 2017 по 2022 гг., млрд долл.

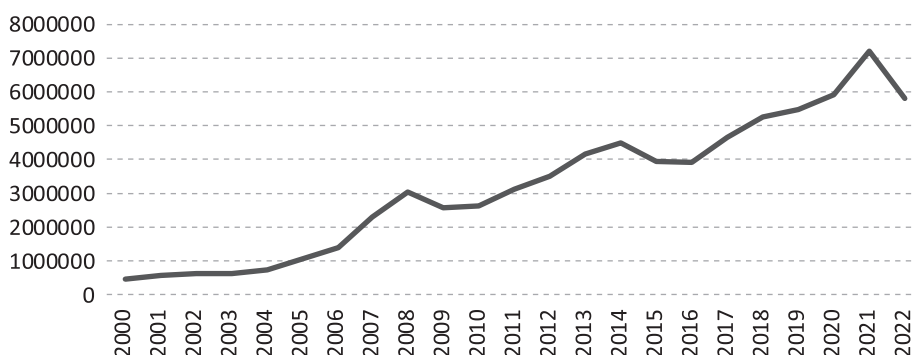


**Источники:** Составлено авторами по: Российский рынок ИТ – уникальный момент больших возможностей. URL: <https://upr.ru/article/rossiyskiy-rynok-it-unikalnyy-moment-bolshikh-vozmozhnostey/> (дата обращения: 01.08.2025).

Согласно сведениям WITS<sup>4</sup>, Россия показывает и тенденцию роста экспорта своих услуг в сфере ИТ, с прохождением трех кризисов в 2009, 2015 и 2022 гг., с последующим восстановлением и дальнейшим увеличением объемов экспорта. На Рисунке 2 представлена динамика объема российского экспорта информационных технологий, его заметный рост вплоть до 2022 г. и последовавшее за этим снижение.

Рисунок 2

### Динамика объема российского экспорта информационных технологий в 2000–2022 гг., млрд долл.



**Источник:** Составлено авторами по: The World Bank. URL: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BY-COUNTRY/StartYear/2000/EndYear/2022/Indicator/BX-GSR-CCIS-CD> (дата обращения: 01.08.2025).

Полученные результаты свидетельствуют о поступательном, но недостаточном росте экспорта российских информационных технологий в сравнении с динамично развивающимся мировым рынком ИТ (в период до введения санкций против России с 2022 г.). Кроме того, как это будет показано ниже, начиная с 2022 г. экспорт российских ИТ имеет тенденцию к снижению, которую пока не удастся преодолеть.

Такое несоответствие, даже в условиях относительно благоприятной внешнеэкономической ситуации до 2022 г., в значительной степени объясняется отсутствием системного подхода к стимулированию развития экспорта. Важен не только рост его объемов: важно развитие технологий для достижения технологического лидерства в ИТ-отрасли на мировом рынке, ведь место государства на мировом рынке информационных технологий является одним из показателей уровня его технологического лидерства. А последнее определено Президентом России в качестве одной из национальных целей развития государства на период до 2030 г. (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. N 309). В этой связи Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г., определяет в качестве ключевой цели научно-

<sup>4</sup> The World Bank. URL: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BY-COUNTRY/StartYear/2000/EndYear/2022/Indicator/BX-GSR-CCIS-CD> (дата обращения: 01.08.2025).

технологического развития обеспечение конкурентоспособности государства на международной арене.

Конкурентоспособность в данном контексте определена как показатель уровня технологического лидерства государства, т.е. конкурентоспособность означает не просто возможность продавать российские ИТ-продукты и услуги за границу, но и подразумевает:

1. Наличие передовых, инновационных и качественных ИТ-решений, которые могут успешно конкурировать с зарубежными аналогами по своим технологическим характеристикам, функциональности, безопасности и иным ключевым параметрам.
2. Способность эффективно выводить эти решения на международные рынки, включая налаживание каналов сбыта, маркетинговую поддержку, адаптацию к требованиям различных стран и рынков.
3. Уровень развития национальной ИТ-индустрии в целом, в том числе наличие квалифицированных кадров, развитой научно-исследовательской базы, эффективной системы государственной поддержки.

Важное значение в этом контексте имеет государственное стимулирование развития экспорта ИТ, которое должно способствовать достижению поставленных целей, т.е. должна обеспечиваться результативность и эффективность таких инструментов и мер государственного стимулирования.

Национальные цели Российской Федерации определяются указами Президента Российской Федерации, которые служат основными инструментами для формирования стратегического курса развития страны. Экспорт традиционно играет важную роль в экономическом развитии любого государства, обладающего значительным экономическим потенциалом, такого как Российская Федерация. Он не только способствует притоку валютных средств, но и стимулирует развитие отечественного производства, повышает конкурентоспособность национальных товаров и услуг на мировом рынке, а также укрепляет международные экономические связи. Ключевым документом, который будет рассмотрен в данном исследовании, является Указ Президента Российской Федерации N 309 от 7 мая 2024 г. (далее – Указ Президента N 309).

В рамках национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика» в Указе Президента N 309 содержатся конкретные упоминания и целевые показатели, связанные с экспортом. Одной из ключевых задач является увеличение объема несырьевого неэнергетического экспорта не менее чем на две трети к 2030 г. Этот целевой показатель прямо указывает на стремление Российской Федерации нарастить поставки за рубеж товаров, не относящихся к топливно-энергетическому комплексу и сырьевым ресурсам.

Однако как таковой ИТ-сектор не включен в число приоритетных направлений экспортной деятельности, в отличие, например, от агропромышленного комплекса или туристических услуг.

Ориентированный организационно на достижение национальной цели увеличения объема несырьевого неэнергетического экспорта Российский экспортный центр (далее – РЭЦ) обеспечивает поддержку несырьевого экспорта, но конкретные программы поддержки для разработчиков программного обеспечения (далее – ПО) не реализуются.



РЭЦ классифицирует все ИТ-продукты следующим образом:

- ПО как продукт – автономные решения (например, 1С, Kaspersky);
- ПО как услуга – облачные сервисы и SaaS;
- ИТ-решения и платформы – комплексные системы цифровой трансформации.

Классификация содержится в официальных документах РЭЦ и отражает REX-подход, выделяющий ключевые сегменты экспортного рынка<sup>5</sup> исходя из специфики ИТ-продукта и способа его монетизации на международном рынке. Такая детализация позволяет точнее нацеливать государственные инструменты стимулирования на конкретные ниши и типы ИТ-бизнеса, способствуя их эффективному выходу на зарубежные рынки и увеличению объемов экспорта.

Национальная цель «Технологическое лидерство», закреплённая в указах Президента Российской Федерации, определяет сектор информационных технологий как одно из приоритетных направлений. Среди задач по достижению этой цели – обеспечение технологической независимости и формирование новых рынков в таких областях, как экономика данных, цифровая трансформация, искусственный интеллект. Также поставлена задача увеличения доли отечественных высокотехнологичных товаров и услуг. Хотя цель «Технологическое лидерство» направлена на развитие ИТ-сектора, акцент смещен на достижение внутреннего технологического суверенитета и создание новых рынков, а экспортный потенциал рассмотрен скорее как следствие, а не как прямая цель.

Существующие меры государственного стимулирования для ИТ-сектора включают налоговые льготы, такие как снижение ставки налога на прибыль и страховых взносов. Также предприняты попытки развития института «цифровых атташе» для продвижения российских ИТ-решений за рубежом.

Национальная цель «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы» также тесно связана с развитием ИТ-сектора. Основной задачей является достижение «цифровой зрелости» в различных сферах, включая экономику. Это предполагает активное вовлечение данных в хозяйственный оборот, обеспечение доступа к высокоскоростному Интернету, рост инвестиций в отечественные ИТ-решения и переход на российское программное обеспечение. Развитие цифровой экономики и создание собственных технологических платформ могут стать основой для расширения экспортных возможностей российских разработчиков программного обеспечения, платформенных решений и технологий, особенно в сотрудничестве с дружественными странами. Однако, как и в случае с «Технологическим лидерством», основное внимание в рамках «Цифровой трансформации» уделено внутренней цифровизации и развитию отечественного ИТ-сектора, а экспорт рассмотрен как потенциальное направление дальнейшего роста, но не как первоочередная задача.

Анализ национальных целей развития России показывает, что, несмотря на значительное внимание к развитию ИТ-сектора согласно целям «Технологическое лидерство» и «Цифровая трансформация», явная и сильная ин-

<sup>5</sup> РЭЦ предлагает расширить меры поддержки экспорта ИТ-услуг. URL: [https://www.exportcenter.ru/press\\_center/rets-predlagaet-rasshirit-mery-podderzhki-eksporta-it-uslug/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.exportcenter.ru/press_center/rets-predlagaet-rasshirit-mery-podderzhki-eksporta-it-uslug/?utm_source=chatgpt.com) (дата обращения: 01.08.2025).

теграция ИТ в качестве ключевого драйвера экспортного роста в рамках национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика» или федерального проекта «Международная кооперация и экспорт» может быть недостаточной. *Существует определенная разобщенность в стратегическом планировании, когда внутригосударственное развитие ИТ и его экспортный потенциал рассматриваются по отдельности, не взаимосвязанно. Это может приводить к тому, что ИТ-сектор не получает целенаправленной поддержки и ресурсов, необходимых для достижения значительного роста экспорта.*

Текущая система стимулирования экспорта ИТ направлена не на его развитие, в том числе прорывное и ориентированное на техническое лидерство, а скорее на общие показатели количественного роста, что приводит к упущению возможностей развития экспорта на основе технологического развития в ИТ-секторе, в том числе возможностей обеспечения технологического лидерства и использования создаваемых им преимуществ.

Анализ позволяет предположить, что недостаточная результативность и эффективность мер государственной поддержки экспорта, в том числе в части его развития, может быть также связана с отсутствием четкой интеграции ИТ-сектора в национальные экспортные проекты. Если развитие ИТ и его экспортный потенциал не рассмотрены как единое целое в рамках ключевых экспортных инициатив, то отрасль может не получать необходимой поддержки и внимания.

Разделение фокуса на внутреннее развитие ИТ в рамках целей «Технологическое лидерство» и «Цифровая трансформация» и на общий несырьевой экспорт в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» может приводить к упущению возможностей и снижению эффективности использования государственных ресурсов для стимулирования экспорта в высокотехнологичном секторе, в том числе в формате его развития. Указанные обстоятельства обусловлены также отсутствием системности при формировании их правового обеспечения.

Анализ приведенных выше статистических данных показывает, что, несмотря на общий рост мирового рынка ИТ, российские компании сталкиваются с рядом трудностей при выходе на международную арену. Ниже приведем ряд основных сдерживающих экспортный потенциал факторов.

### **1. Геополитическая напряженность и санкционное давление.**

Начиная с 2014 г. и усиливаясь в последние годы, геополитическая нестабильность и введенные против России санкции оказывают значительное негативное влияние на экспорт ИТ-услуг и продуктов. Затрудняется выход на международные рынки, возникают проблемы с проведением платежей, усложняется взаимодействие с иностранными партнерами и инвесторами. Многие западные компании вынуждены были прекратить или ограничить сотрудничество с российскими ИТ-компаниями<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> См. Санкции и ограничения в области высоких технологий против России. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Санкции\\_и\\_ограничения\\_в\\_области\\_высоких\\_технологий\\_против\\_России?ysclid=ma5e33lc9y133294752](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Санкции_и_ограничения_в_области_высоких_технологий_против_России?ysclid=ma5e33lc9y133294752) (дата обращения: 01.08.2025).

См. Global Economy on Track but Not Yet Out of the Woods. URL: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/07/25/global-economy-on-track-but-not-yet-out-of-the-woods> (дата обращения: 01.08.2025).

В частности, затруднение выхода на международные рынки проявляется в нежелании ряда зарубежных компаний рассматривать российские ИТ-решения из-за репутационных рисков и опасений вторичных санкций. Проблемы с проведением платежей возникают из-за ограничений на корреспондентские счета российских банков и сложностей с использованием альтернативных платежных систем. Усложнение взаимодействия с иностранными партнерами и инвесторами выражается в отказе от переговоров, замораживании совместных проектов и снижении инвестиционной активности.

Примером может служить уход с российского рынка крупных западных технологических компаний, что не только ограничило доступ к передовым технологиям, но и подорвало существовавшие партнерские связи российских разработчиков ПО, ориентированных на сотрудничество с ними в экспортных проектах.

Так, по сведениям Сnews, в 2023 г. наблюдается ускорение снижения объемов экспорта российских ИТ-решений (без учета оборудования). По итогам 2022 г. этот показатель составил 19,3% (до 5,8 млрд долл.), а в 2023 г. сегмент сократился на 44–47% (до 3,1 млрд – 3,3 млрд долл.). Выход на рынки стран ближнего зарубежья, Ближнего Востока, Северной Африки и Юго-Восточной Азии не смог компенсировать потери российских ИТ-разработчиков от закрытия западных рынков, что подчеркивает необходимость поиска новых стратегий для восстановления позиций на международной арене<sup>7</sup>. При этом, согласно данным «Российской газеты», программисты наращивают экспорт в дружественные страны. Прогнозировалось, что отечественные ИТ-компании могут заработать почти 600 млрд руб. на экспорте своей продукции к концу 2024 г. По данным «Руссофт», после ощутимого падения в 2022 г. индустрия высоких технологий постепенно наращивает поставки программного обеспечения за пределы России, что свидетельствует о наличии потенциала для роста. В действительности в 2024 г. ситуация стабилизировалась и показатели экспорта увеличились на 7,2%<sup>8</sup>.

Перспективы развития экспорта предполагались положительными согласно статистике внутреннего роста ИТ-отрасли в России. На февраль 2024 г. Реестр российского ПО включает 19136 наименований. За 2023 г., по данным реестра, список пополнился на 4724 ПО, однако 795 решений были также из него исключены. Оба показателя выше, чем за 2022 г.: тогда было внесено 3725, исключено – 250. В общей сложности объем реестра отечественного программного обеспечения растет, однако это не в полной мере отражает ситуацию на отечественном ИТ-рынке. Нахождение решения в реестре не является гарантом того, что то или иное ПО внедряется на производстве в отечественных компаниях. Отдельно следует отметить, что в данном реестре нет специальной идентификации ПО, ориентированного на экспорт либо пользующегося экспортным спросом, что также позволило бы сфокусировать соответствующие меры государственной поддержки.

<sup>7</sup> Российский ИТ-экспорт падает, несмотря на рост спроса в дружественных странах. URL: [https://www.cnews.ru/news/top/2024-01-12\\_rossijskij\\_it-eksport\\_padaet](https://www.cnews.ru/news/top/2024-01-12_rossijskij_it-eksport_padaet) (дата обращения: 01.08.2025).

<sup>8</sup> Разработчики указали на разницу в оценках показателей по экспорту российского ПО // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/534864-razrabotciki-ukazali-na-raznicu-v-ocenках-pokazatelej-po-eksportu-rossijskogo-po> (дата обращения: 01.08.2025).

Однако, согласно данным Банка России, по итогам 2024 г. экспорт российского программного обеспечения и компьютерных услуг составил около 1,9 млрд долл. – на 1 млрд меньше по сравнению с предыдущим годом (2,9 млрд долл.), что подтверждает тенденцию к снижению. Эти данные демонстрируют высокую уязвимость ИТ-экспорта к внешнеэкономическому шоку<sup>9</sup>.

## **2. Проблемы с международными платежами и финансовыми транзакциями.**

Отключение ряда российских банков от международной системы стало серьезным препятствием для международных расчетов в сфере экспорта ИТ. Это создает дополнительные издержки и риски для российских ИТ-компаний, делая их менее конкурентоспособными на международном рынке<sup>10</sup>.

Ограничения на проведение валютных операций, введенные как российскими, так и зарубежными регуляторами, также затрудняют деятельность российских ИТ-экспортеров, снижая их валютную выручку и увеличивая транзакционные издержки. Нестабильность валютных курсов добавляет рисков при заключении и исполнении экспортных контрактов.

## **3. Высокие административные барьеры и регуляторные ограничения.**

Процедуры сертификации, таможенного оформления и валютного контроля могут приносить значительные издержки экспортерам.

Анализ действующего правового обеспечения экспорта ИТ-продукции и услуг в России выявил ряд процедур, которые могут создавать существенные административные издержки и временные задержки для экспортеров. В частности, процессы сертификации программного обеспечения и оборудования, требования к таможенному оформлению и валютному контролю могут быть обременительными, особенно для малых и средних разработчиков ПО, платформенных решений и технологий, обладающих ограниченными ресурсами.

Из вышеуказанного следует, что разрыв между заявленными в документах стратегического планирования целями государственного управления и практикой реализации мер государственного управления в области поддержки экспорта ИТ является существенным препятствием для развития данного сектора.

Это делает актуальной задачу формирования надлежащего правового обеспечения реализации указанных мер, ориентированного на устранение административных барьеров, повышение квалификации кадров и создание устойчивой экспортной среды, чтобы обеспечить конкурентоспособность российских ИТ-компаний на международной арене. Расширение состава мер государственного стимулирования в перспективе должно включать разработку четких программ, упрощение процедур получения финансирования, создание координационного центра и внедрение образовательных инициатив. Указанные меры также требуют соответствующей правовой поддержки.

<sup>9</sup> Экспорт российского ПО сократился на миллиард долларов. URL: [https://www.cnews.ru/news/top/2025-04-11\\_eksport\\_rossijskogo\\_po\\_sokratilsya?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.cnews.ru/news/top/2025-04-11_eksport_rossijskogo_po_sokratilsya?utm_source=chatgpt.com) (дата обращения: 01.08.2025).

<sup>10</sup> См. EU sanctions against Russia explained. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia-explained/> (дата обращения: 01.08.2025).

См. Санкционика: развилки, коридоры и выходы. URL: [https://raexpert.ru/researches/sancinomics\\_2022/](https://raexpert.ru/researches/sancinomics_2022/) (дата обращения: 01.08.2025).

Несмотря на положительную тенденцию в 2024 г. роста экспорта ИТ-услуг, российские ИТ-компании сталкиваются с рядом проблем и препятствий при экспорте своей продукции и услуг. К ним относятся сложности с сертификацией, финансированием, защитой интеллектуальной собственности, поиском партнеров и клиентов за рубежом, а также ограничения, связанные с международными санкциями. Эти факторы требуют комплексного подхода к решению, включая надлежащее правовое обеспечение.

#### **4. Недостаточная осведомленность зарубежных партнеров о возможностях российской ИТ-индустрии.**

Отсутствие эффективных маркетинговых стратегий и каналов продвижения ограничивает возможности российских компаний по поиску и привлечению иностранных клиентов.

Недостаточное использование современных цифровых маркетинговых инструментов и платформ для продвижения российских ИТ-решений на зарубежных рынках также является проблемой. Ограниченное присутствие российских компаний в международных онлайн-каталогах, на специализированных B2B-платформах и в социальных сетях снижает их видимость для потенциальных клиентов.

Кроме того, формирование позитивного имиджа российской ИТ-индустрии за рубежом требует комплексного подхода, включающего не только маркетинговые усилия отдельных компаний, но и скоординированную информационную политику на государственном уровне. Недостаточная осведомленность зарубежных партнеров о высоком уровне квалификации российских ИТ-специалистов, качестве разрабатываемых решений и конкурентоспособных ценах приводит к недооценке потенциала российской ИТ-индустрии и упущенным экспортным возможностям. Указанные проблемы требуют не только решения на организационном уровне, но и обеспечения правовой поддержки, включая соответствующие положения международных договоров и соглашений в сфере научно-технологического сотрудничества.

#### **5. Кадровый вопрос и утечка специалистов.**

Высокая конкуренция за квалифицированные ИТ-кадры на мировом рынке и процессы релокации специалистов создают дефицит кадров внутри страны, что негативно сказывается на экспортном потенциале российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий<sup>11</sup>.

Статистические данные с портала HeadHunter<sup>12</sup> за 2024 г., предоставленные для веб-сайта Хабр<sup>13</sup>, подтверждают неоднозначную ситуацию на рынке труда в российском ИТ-секторе, указывая на растущую конкуренцию среди

<sup>11</sup> См. Утечка умов: треть айтишников планируют уехать из России. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/innovation/623b3de09a794766e19c7e14> (дата обращения: 01.08.2025).

<sup>12</sup> HeadHunter (hh.ru) – высоконагруженный классифайд и крупнейшая онлайн-рекрутинг платформа в России, лидер в разработке HR-tech решений и сервисов. URL: <https://hh.ru/> (дата обращения: 01.08.2025).

<sup>13</sup> ИТ-рынок труда в 2024 году: ситуация, тенденции и прогноз на 2025. URL: <https://habr.com/ru/companies/hh/articles/895994/> (дата обращения: 01.08.2025).



соискателей при одновременном сохранении дефицита квалифицированных кадров для работодателей. Если в 2021 г. на одну активную вакансию приходилось в среднем три резюме, то к декабрю 2024 г. этот показатель вырос до десяти. При этом средняя конкуренция среди соискателей на российском рынке труда составляла 3,6 резюме на вакансию, в то время как в ИТ-секторе этот показатель в 2024 г. достиг 7,7. Конкуренция вызвана значительным распространением работы по совместительству среди опытных специалистов, и она препятствует выходу на рынок труда молодых специалистов.

Наибольшее количество размещаемых вакансий приходится на системных администраторов и проджект-менеджеров (более 4000 в месяц), что коррелирует и с наибольшим числом размещенных резюме по этим специальностям (108270 и 268341 соответственно за 2024 г.). В то же время наблюдается потенциальный дефицит сервисных инженеров (всего 2488 резюме) и веб-аналитиков (884 резюме) при сравнительно большем количестве вакансий.

Наиболее востребованным навыком среди разработчиков является Git (20% всех вакансий), за которым следуют PostgreSQL (17%) и SQL (16%).

Опрос 126 представителей российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий различного масштаба показал, что, несмотря на высокую конкуренцию среди соискателей, 30% работодателей сталкиваются с острым дефицитом кадров (47% в целом по рынку труда). Руководители подразделений ощущают эту проблему сильнее (40%). Среди внешних причин дефицита были выделены недостаток специалистов с нужным опытом, общественно-политические события и активность конкурентов.

Таким образом, высокая конкуренция среди соискателей в российском ИТ-секторе парадоксально сочетается с дефицитом квалифицированных специалистов, обладающих востребованными навыками и опытом. Это подтверждает тезис о том, что высокая конкуренция за квалифицированные ИТ-кадры на глобальном рынке приводит к оттоку специалистов и создает дефицит внутри страны, что, безусловно, негативно сказывается на экспортном потенциале российских ИТ-компаний, уменьшая количество квалифицированных кадров, способных разрабатывать и поддерживать экспортно-ориентированные продукты и услуги. Неконкурентный уровень заработной платы и общественно-политические факторы выступают дополнительными катализаторами этой проблемы.

## **6. Недостаточная развитость инструментов и мер государственной поддержки экспорта ИТ-продукции и услуг.**

В контексте ведущих стран Россия пока не имеет столь же развитой и эффективной системы государственной поддержки экспорта конкретно в сфере информационных технологий в целом и в формате развития перспективных форм экспорта особенно, включая развитие международной технологической («цифровой») кооперации и создания международных цифровых платформ и экосистем как «драйвера» продвижения российских ИТ-решений. Наблюдается недостаточность льготного финансирования, страхования экспортных контрактов, помощи в продвижении на зарубежных рынках и юридическом сопровождении.

Российский экспортный центр предоставляет информацию об общих мерах поддержки экспорта, однако она часто носит общий характер и не учиты-



вает специфические потребности и вызовы, с которыми сталкиваются именно ИТ-компании при выходе на международные рынки. Их устранение или смягчение – важная задача для стимулирования экспорта информационных технологий из России. В качестве ключевого фактора, условия эффективного использования действующих и перспективных мер государственного стимулирования экспорта российских ИТ выступает его правовое обеспечение, направленное на компенсацию негативного влияния геополитики, обеспечение стабильности международных расчетов, развитие эффективных инструментов поддержки экспорта, облегчение доступа к технологиям, защиту интеллектуальной собственности и повышение узнаваемости российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий на мировом рынке.

Проведенный в исследовании и представленный в статье анализ данных о состоянии экспорта российских ИТ позволяет предположить, что существующие меры государственного стимулирования экспорта ИТ в условиях санкционного давления на Россию недостаточно обеспечивают текущий российский экспорт информационных технологий и его рост, а также не способствуют его развитию на основе технологического прогресса. Эти меры недостаточно эффективны для стимулирования собственно развития экспорта российских ИТ в контексте возможностей и задач технологического развития (использования его результатов) и основанного на нем технологического лидерства и в этом смысле не в полной мере соответствуют текущим экономическим и геополитическим вызовам. Это, в свою очередь, сдерживает реализацию экспортного потенциала отрасли ИТ и, как следствие, создает риски для реального достижения национальной цели «Технологическое лидерство». Решение указанных проблем, по нашему мнению, заключается в совершенствовании правового обеспечения (правовой поддержки) мер государственного стимулирования экспорта российских ИТ, как на федеральном, так и на региональном уровне, обеспечения его системности и ориентированности на достижение вышеуказанной национальной цели.

## Анализ текущего состояния мер государственного стимулирования экспорта информационных технологий и его правового обеспечения

С целью поддержки экспорта ИТ в последние годы государство активно разрабатывает меры по стимулированию экспорта информационных технологий в его традиционном понимании, т.е. в формате его количественного роста, а не развития, которое, как было указано выше, следует понимать как существенные, качественные и необратимые изменения текущего состояния, ведущие к формированию новых конкурентных преимуществ, расширению географии и номенклатуры экспортируемых ИТ-продуктов и услуг.

В настоящее время меры государственного стимулирования экспорта российских информационных технологий включают:

- налоговые льготы (снижение ставки налога на прибыль);
- финансовые инструменты (гранты, субсидии, льготное кредитование, софинансирование затрат на маркетинг и участие в международных выставках, страхование экспортных контрактов);

- институциональную и инфраструктурную поддержку (поддержка в локализации программного обеспечения и патентовании за рубежом, институт «цифровых атташе», поддержка РЭЦ);
- отдельные регуляторные изменения, способствующие цифровизации (переход на цифровые технологии учета сведений о работниках, переход к реестровой модели предоставления государственных услуг в сфере лицензирования), которые призваны создать более благоприятные условия для отечественных компаний.

Несмотря на усилия по поддержке экспорта в целом и отдельные меры стимулирования ИТ-сектора (налоговые льготы и гранты), следует отметить, что на данный момент в России правовое обеспечение данных мер не носит системного характера. В первую очередь, в России отсутствует единый, системный федеральный закон, комплексно регулирующий и стимулирующий именно экспорт информационных технологий. Существующие нормативные акты, регулирующие внешнеторговую деятельность и экспортный контроль, носят общий характер и не учитывают в полной мере специфику и потребности ИТ-отрасли при выходе на международные рынки.

При этом базовый закон в сфере информационных отношений (Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») ориентирует государственное управление исключительно на *применение* информационных технологий, а стратегическое планирование сводит к участию в разработке и реализации целевых программ применения информационных технологий (Южаков, Ефремов, 2017; Ефремов, 2023); получается, что единый законодательный механизм стимулирования развития отрасли ИТ, в том числе стимулирования роста экспорта российских ИТ, а также его развития, в настоящее время отсутствует. Таким образом, необходимым фактором обеспечения системности мер государственного стимулирования экспорта ИТ будет являться обеспечение таких мер на законодательном уровне.

В отсутствие системной законодательной правовой поддержки российский бизнес при экспорте ИТ-услуг получает определенные меры государственной поддержки, которая устанавливается нормативными правовыми актами разного уровня и достаточно бессистемно:

*Льготные и новые условия:*

- российский бизнес при экспорте ИТ-услуг получил льготы по НДС (Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. N 63-ФЗ);
- созданы условия для привлечения инвестиций с помощью краудфандинговых платформ (Федеральный закон от 2 августа 2019 г. N 259-ФЗ).

*Переход к цифровым технологиям:*

- переведен на цифровые технологии учет сведений о работниках, что позволило перейти от бумажных трудовых книжек к электронным (Федеральные законы от 16 декабря 2019 г. N 436-ФЗ и N 439-ФЗ);
- изменен порядок получения нотариальных услуг за счет введения биометрической идентификации получателей (Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. N 480-ФЗ);
- разработана и узаконена технология облачной электронной подписи (Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. N 476-ФЗ).

*Реестровая модель государственных услуг:*

- осуществлен переход к реестровой модели предоставления государственных услуг в сфере лицензирования (Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. N 478-ФЗ);
- оформление результатов работ (услуг) в области обеспечения единства измерений (Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. N 496-ФЗ).

Указанные меры были бы в значительно большей мере результативными и эффективными при системности их правовой поддержки, как на законодательном, так и на подзаконном нормативном правовом уровнях. Несистемность правовой поддержки приводит к тому, что компании сталкиваются с административными барьерами и незнанием процедур по получению государственной поддержки, что значительно затрудняет их деятельность. Эффективность существующих программ требует критического анализа и возможной корректировки для реальной поддержки бизнеса.

Счетная палата в 2024 г. обеспечила возврат в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджета Союзного государства рекордные за 30 лет работы 95,9 млрд рублей, что дополнительно подчеркивает незнание участников рынка о возможной государственной поддержке<sup>14</sup>. Осведомленность ИТ-компаний была бы выше, если они могли бы использовать положения единого законодательного акта, а не множество норм отдельных нормативных правовых актов разной юридической силы.

Рассмотренные меры можно классифицировать в логике теории инструментов государственного управления (Howlett, 2000), включающей регуляторные, экономические и информационные инструменты. Регуляторные инструменты, создающие правовые рамки для применения как экономических, так и информационных мер государственного стимулирования экспорта, являются ключевым фактором и условием результативности и эффективности таких мер.

Таким образом, правовое обеспечение (правовая поддержка) мер государственного стимулирования выполняет системообразующую функцию, обеспечивая нормативную основу как для комплексного задействования всех типов инструментов и мер государственного управления, ориентированных на стимулирование как роста экспорта российских ИТ, так и для развития (т.е. нового качественного состояния) их экспорта. Фрагментарность действующего правового обеспечения ведет к неполному использованию потенциала государственного управления для стимулирования экспорта ИТ-решений.

Весной 2025 г. Минцифры России разработало и разместило для публичного обсуждения в рамках оценки регулирующего воздействия два проекта НПА – проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации

<sup>14</sup> У Счетной палаты запланировано 113 мероприятий, связанных с национальными целями. URL: <https://ren.tv/news/v-rossii/1315700-u-schetnoi-palaty-zaplanirovano-113-meropriyatii-sviazannykh-s-natsionalnymi-tseliami> (дата обращения: 01.08.2025).

от 30 сентября 2022 г. N 1729»<sup>15</sup> и проект приказа Минцифры России «Об утверждении дополнительных требований, предъявляемых к официальному сайту российской организации, осуществляющей деятельности в области информационных технологий, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»<sup>16</sup>. При этом текущие редакции данных проектов не предусматривают мер, ориентированных на стимулирование собственно развития экспорта российских ИТ указанными организациями.

С учетом федеративного государственного устройства России меры стимулирования экспорта российских ИТ могут приниматься и реализовываться как на федеральном, так и на региональном уровне.

В рамках исследования авторы проанализировали меры поддержки отечественных экспортеров информационных технологий, предусмотренные в отдельных субъектах Российской Федерации. Для анализа были выбраны те регионы России, органы власти которых декларируют, по меньшей мере, в региональных документах стратегического планирования и реализуют на практике меры по региональной поддержке экспортеров ИТ-технологий. Отбор субъектов осуществлялся на основе анализа региональных документов стратегического планирования, содержащих положения о стимулировании ИТ-экспорта на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, информации, размещенной на официальных сайтах региональных органов государственной власти, либо анализа отдельных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые предусматривают соответствующие меры государственного стимулирования.

Такой анализ позволил выявить тенденцию, ранее обоснованную в отношении федерального уровня государственного управления в сфере стимулирования экспорта российских ИТ – декларирование мер поддержки на уровне отдельных положений документов стратегического планирования без соответствующей правовой поддержки не позволяет результативно и эффективно реализовывать декларируемые меры государственного стимулирования, что снижает качество государственного управления в рассматриваемой сфере.

### **Республика Саха (Якутия)**

Для устойчивого роста экспорта несырьевой продукции в Республике Саха (Якутия) необходимо разработать специализированные меры поддержки, создать экспортно-ориентированную среду и модернизировать систему образования. С этой целью региональный Центр поддержки экспорта в данной республике предлагает консультационные и организационные услуги для малых и средних предприятий (далее – МСП). Кроме того, запланировано внедрение регионального экспортного стандарта, который будет включать

<sup>15</sup> Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2022 г. N 1729». URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=154642> (дата обращения: 01.08.2025).

<sup>16</sup> Проект приказа Минцифры России «Об утверждении дополнительных требований, предъявляемых к официальному сайту российской организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=154659> (дата обращения: 01.08.2025).

создание Экспортного совета и образовательной программы от Российского экспортного центра для стимулирования экспортной деятельности. Эти меры направлены на улучшение условий для экспортеров и повышение их конкурентоспособности на международной арене<sup>17</sup>. Анализ показывает, что указанные меры, реализуемые не на уровне органов власти, а на уровне подведомственных им организаций, без надлежащей правовой поддержки, не являются в достаточной мере результативными и эффективными (см. Табл. 1). Декларации мер государственного стимулирования в общей стратегии социально-экономического развития в настоящее время явно недостаточно, необходима системная правовая поддержка, включая, в том числе, и отдельный нормативный правовой акт в данной сфере.

### **Астраханская область**

В Астраханской области функционирует Центр поддержки экспорта, который предлагает услуги для МСП, включая участие в международных выставках и бизнес-миссиях. Центр также проводит маркетинговые исследования и образовательные мероприятия, что способствует выходу компаний на зарубежные рынки. Однако, несмотря на востребованность услуг, экспортерам мешают административные барьеры и нехватка финансовых ресурсов, что ограничивает их инвестиции в экспорт. Кризисные явления, такие как пандемия COVID-19 и санкции, усугубили ситуацию, снижая конкурентоспособность астраханской продукции. В то же время растет спрос на специалистов в сфере информационно-коммуникационных технологий, что связано с увеличением экспорта российских ИТ-услуг<sup>18</sup>. В отношении данного региона также можно сделать вывод о недостаточной результативности и эффективности указанных мер, обусловленной отсутствием надлежащего правового обеспечения (см. Табл. 1)

### **Нижегородская область**

Нижегородская область занимает 20-е место по объему экспорта в России, несмотря на наличие более 700 разработчиков программного обеспечения (ПО), платформенных решений и технологий и значительный экспортный потенциал в разработке ПО. При этом доля ИТ в валовом региональном продукте остается низкой, составляя всего 0,3% в 2016 г. Более 70% предприятий используют технологии преимущественно для организационных задач. Регион сталкивается с нехваткой квалифицированных кадров, производя лишь 1600 специалистов ИТ-профиля в год при потребности более 3000. Для повышения конкурентоспособности местных ИТ-компаний необходима административная поддержка, налоговые льготы и создание территорий опережающего развития. Организация масштабных ИТ-мероприятий

<sup>17</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 19.12.2018 2077-3 N 45-VI (ред. от 18.06.2020) «О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Постановление Правительства Астраханской области от 30.11.2023 N 712-П (ред. от 25.07.2024) «О Стратегии социально-экономического развития Астраханской области на период до 2035 года» // СПС «КонсультантПлюс».



также играет важную роль в формировании профессионального сообщества и в улучшении имиджа региона<sup>19</sup>.

### **Томская область**

По итогам 2021 г. доля несырьевых неэнергетических товаров в экспорте Томской области составила 88%, что значительно превышает средние показатели как региона, так и страны. Объем экспорта услуг, включая телекоммуникационные и информационные, вырос с 42,94 млн долл. в 2018 г. до 99,74 млн долл. в 2021 г. благодаря спросу на цифровые решения. Центр поддержки экспорта в области предоставляет МСП консультационную и финансовую поддержку, включая микрозаймы. Для экспортной географии в области необходимо использовать близость к университетам и развивать инфраструктуру для ИТ-специалистов. Правовая поддержка выражается в наличии отдельного нормативного правового акта по обеспечению благоприятных условий для развития экспорта<sup>20</sup>.

### **Город Москва**

Для поддержки экспорта ИТ в Москве действует Постановление N 899-ПП от 19 июля 2019 г. (в редакции от 20.05.2025)<sup>21</sup> о системе закупок, которое определяет приоритетность закупок именно инновационных и высокотехнологичных продуктов. На федеральном уровне значимым является Постановление Правительства Российской Федерации N 2439 от 26.12.2022<sup>22</sup>, направленное на цифровизацию услуг поддержки экспорта через платформу «Одно окно экспортера».

### **Республика Татарстан**

Региональная экспортная политика Республики Татарстан основана на паспорте проекта «Развитие экспорта Республики Татарстан на 2019–2024 гг.» (утвержден в декабре 2018 г.)<sup>23</sup>, где ИТ-экспорт выделен как приоритетное направление. Особая экономическая зона «Иннополис», созданная постановлением

<sup>19</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 21.12.2018 N 889 (ред. от 23.12.2024) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>20</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 19.12.2018 2077-3 N 45-VI (ред. от 18.06.2020) «О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Постановление Правительства Москвы от 19.07.2019 N 899-ПП (ред. от 20.05.2025) «О системе закупок города Москвы» (вместе с «Положением о системе закупок города Москвы», «Перечнем правовых актов (отдельных положений правовых актов) города Москвы, признаваемых утратившими силу») // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2022 N 2439 «О государственной поддержке акционерного общества «Российский экспортный центр», г. Москва, в целях создания на базе его цифровой платформы сервисов цифровой экосистемы «Одно окно» в рамках инициативы социально-экономического развития Российской Федерации «Цифровая экосистема «Одно окно» экспортера», внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидии акционерному обществу «Российский экспортный центр», г. Москва, в целях развития инфраструктуры повышения международной конкурентоспособности и признании утратившими силу некоторых положений актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Паспорт регионального проекта (программы) «Развитие экспорта в Республике Татарстан на период 2019–2024 гг.» от 14.12.2018 // СПС «КонсультантПлюс».



Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. N 1131<sup>24</sup>, предоставляет резидентам ИТ-льготы (налоговые, таможенные), стимулирующие экспорт ИТ-решений.

Общие результаты анализа мер государственного стимулирования в сфере поддержки ИТ-экспорта и экспертной оценки их результативности и эффективности в вышеуказанных регионах отражены в Таблице 1.

Таблица 1

**Результаты анализа мер государственного  
стимулирования в сфере поддержки ИТ-экспорта  
и экспертной оценки их результативности и эффективности  
в отдельных российских регионах**

Регион	Декларация мер поддержки	Реализация мер поддержки	Экспертная оценка результативности и эффективности мер
Республика Саха (Якутия)	Необходимость создания специализированных мер поддержки, экспортно-ориентированной среды и модернизации образования	Центр поддержки экспорта предлагает консультационные и организационные услуги для МСП; планируется внедрение экспортного стандарта	Отсутствие конкретных данных о реализации может указывать на недостаточную эффективность
Ленинградская область	Понижение налоговой ставки для экспортеров	Мера не реализуется в настоящее время	Отсутствие устойчивой поддержки для ИТ-компаний
Астраханская область	Функционирование Центра поддержки экспорта с предложением услуг для МСП, включая участие в международных выставках	Центр проводит маркетинговые исследования и образовательные мероприятия, однако экспортерам мешают административные барьеры и нехватка ресурсов	Кризисные явления усугубили ситуацию, снижая конкурентоспособность астраханской продукции
Нижегородская область	Наличие более 700 ИТ-компаний и значительный экспортный потенциал в разработке ПО	Низкая доля ИТ в валовом региональном продукте (0,3%); нехватка квалифицированных кадров (1600 специалистов в год при потребности 3000)	Необходима административная поддержка и создание территорий опережающего развития
Томская область	Высокая доля несырьевых неэнергетических товаров в экспорте и рост объема услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий	Центр поддержки экспорта предоставляет консультационную и финансовую поддержку; объем экспорта услуг вырос с 42,94 млн до 99,74 млн долл.	Близость к университетам и развитие инфраструктуры для ИТ-специалистов способствуют росту сектора

<sup>24</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2012 г. N 1131 «О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа» // СПС «КонсультантПлюс».

Регион	Декларация мер поддержки	Реализация мер поддержки	Экспертная оценка результативности и эффективности мер
Москва	Наличие специализированной правовой базы, работа Московского экспортного центра	Разветвленная система мер поддержки, выставки	Высокая концентрация ИТ-компаний и научных организаций
Республика Татарстан	Поддержка экспортеров ИТ через ИТ-парк «Иннополис»	Субсидии, акселераторы, помощь в сертификации, образовательные проекты	Специализация на ИТ-разработках и продуктах с высокой добавленной стоимостью

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

- Из приведенного анализа можно сделать следующие выводы:
- Республика Саха (Якутия), Ленинградская, Астраханская и Нижегородская области демонстрируют высокую степень декларативности относительно мер государственного стимулирования экспорта ИТ, однако сталкиваются с проблемами реализации этих мер, что обусловлено, в том числе, «разрывом» между декларациями и реальной правовой поддержкой указанных мер;
  - Томская область выделяется среди других регионов благодаря более эффективной поддержке экспорта информационных технологий, в том числе в форме отдельного регионального нормативного правового акта.

Проведенный выше анализ мер государственного стимулирования экспорта российских ИТ на федеральном и региональном уровне выявил ряд проблем и нерешенных вопросов, а именно:

*Недостаточная адресность мер поддержки.* Существующие меры часто носят общий характер и не учитывают специфические потребности различных сегментов ИТ-рынка и особенности экспортной деятельности. Данная проблема может быть решена в том числе на основе систематизации правовой поддержки реализуемых мер, например, в форме единого законодательного акта, ориентированного на экспортеров именно ИТ.

*Сложность и избыточность административных процедур.* Экспортеры ИТ-услуг и продукции по-прежнему сталкиваются с бюрократическими барьерами при таможенном оформлении, валютном контроле и сертификации. Данная проблема тоже имеет в первую очередь правовое решение – через устранение указанных барьеров в соответствующих нормативных правовых актах, регламентирующих указанные административные процедуры.

*Недостаточная правовая определенность в отношении трансграничной передачи данных и оказания цифровых услуг.* Различия в правовом регулировании в разных странах и отсутствие унифицированных международных норм создают риски и неопределенность для российских экспортеров. Данная проблема также может быть решена на основе совершенствования правового обеспечения трансграничной передачи данных и оказания цифровых услуг, в том числе на международно-правовом уровне (в рамках соответствующих международных договоров и соглашений).

*Необходимость адаптации действующих мер стимулирования к быстро меняющимся технологиям.* Применение мер государственного стимулирования должно быть гибким и оперативно реагировать на появление новых технологий и бизнес-моделей в сфере ИТ, на их продвижение в рамках экспорта. Решение данной проблемы заключается в правовой поддержке определения механизма гибкого изменения мер государственного стимулирования на основе мониторинга технологических изменений.

## Проблемы и перспективы совершенствования правовой поддержки мер государственного стимулирования экспорта российских информационных технологий как условия его развития

Проведенный анализ мер государственного стимулирования экспорта российских ИТ показал, что для повышения их результативности и эффективности необходимо усиление и совершенствование их правового обеспечения (правовой поддержки).

Данное условие является необходимым для стимулирования как текущего экспорта, ориентированного в значительной мере на количественный рост, так и его развития на основе новых форм.

Дополнение ориентации текущих мер стимулирования экспорта ИТ мерами стимулирования его развития должно основываться на корректно понимаемом развитии, а само стимулирование экспорта российских ИТ следует определить как деятельность органов государственной власти Российской Федерации или ее субъектов в рамках осуществления ими соответствующих государственных функций, направленную на развитие самой отрасли ИТ и на технологическое развитие страны, в том числе прорывного характера и ориентированное на технологическое лидерство, в целом.

Проведенный анализ показал, что действующие меры государственного управления в сфере стимулирования экспорта российских ИТ в основном ориентированы на поддержание текущего состояния такого экспорта либо на его количественный рост. Между тем сам экспорт может рассматриваться как развивающееся явление, а его развитие – как существенное и необратимое качественное изменение его текущего состояния, его значимых для потенциальных покупателей параметров. Такой подход, ранее отраженный в исследованиях Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС в отношении инструментов и мер государственного управления по стимулированию развития отрасли ИТ, в целом позволяет рассматривать экспорт в том числе как инструмент ее развития.

Ориентация инструментов и мер государственного управления на поддержку экспорта тех ИТ, которые являются принципиально новыми (доказанно обладают указанными признаками) и отвечают критериям обеспечения технологического лидерства, способствует и внутригосударственному развитию отрасли, которое также будет ориентировано на разработку, внедрение и применение таких ИТ.

Кроме того, сам экспорт может быть трансформирован из простого вывоза ИТ, его роста и оказания связанных с ИТ услуг в инструмент формирования международной технологической кооперации, в том числе в рамках цифро-

вых повесток дружественных международных организаций (например, ЕАЭС), а также в рамках создания и развития международных цифровых платформ и экосистем с дружественными странами и международными организациями.

Указанные выше перспективные меры государственного стимулирования именно развития экспорта нуждаются в соответствующей правовой поддержке, как на внутригосударственном (федеральном и региональном) уровне, так и на уровне международно-правового регулирования (в форме перспектив заключения соответствующих международных договоров и соглашений, в первую очередь, с дружественными странами).

Одним из ключевых законодательных барьеров является отсутствие комплексного правового акта, регулирующего экспорт ИТ, в том числе в формате его развития. Правовое регулирование экспорта информационных технологий в нашей стране представляет собой многоуровневую систему, включающую нормы международного права, федеральное законодательство и подзаконные акты, а также законодательство и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Ключевыми нормативными правовыми актами, регулирующими экспортную деятельность в целом, являются Федеральный закон от 18.07.1999 N 183-ФЗ «Об экспортном контроле»<sup>25</sup> и Федеральный закон от 08.12.2003 N 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»<sup>26</sup>.

Разрозненность нормативно-правовой базы, а также наличие устаревших норм, не учитывающих специфику цифровой экономики и перспективных форм развития экспорта ИТ, создают правовую неопределенность для участников рынка и препятствуют формированию тех существенных, качественных и необратимых изменений, которые характеризуют развитие экспорта ИТ.

Например, вопросы трансграничной передачи персональных данных, кибербезопасности, а также налогообложения цифровых услуг на международном уровне требуют более детального и единообразного регулирования. Недостаточное внимание к унификации российского законодательства с международными нормами и стандартами в области цифровой экономики также замедляет процесс интеграции российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий в мировые рынки и, как следствие, препятствует их развитию и расширению экспорта ИТ.

Разработка предполагаемых к применению в России мер государственного управления по стимулированию экспорта российских ИТ-технологий требует предварительной оценки их результативности и эффективности. Показателями оценки могут выступать:

- идентификация в рамках предлагаемой к применению меры государственного управления по стимулированию экспорта российских информационных технологий самого экспорта российских ИТ как инструмента технологического развития и достижения на его основе технологического лидерства;

<sup>25</sup> Федеральный закон от 18.07.1999 N 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (ред. от 19.12.2023) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3774.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 08.12.2003 N 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (ред. от 02.11.2023) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

- наличие программы, плана или «дорожной карты» применения соответствующей меры, включая определение и оценку ее влияния на экспорт ИТ с точки зрения развития экспорта, достижения его ожидаемых результатов;
- нацеленность предлагаемой к применению меры государственного управления по стимулированию экспорта российских информационных технологий на обеспечение развитие отрасли ИТ через стимулирование экспорта принципиально новых российских ИТ;
- ориентация предлагаемой к применению меры государственного управления по стимулированию экспорта российских информационных технологий на обеспечение развитие самого экспорта ИТ на основе перехода от вывоза российских ИТ к формированию цифровой технологической кооперации, международных цифровых платформ и экосистем с дружественными странами и международными организациями.

Предлагаемая оценка и ее показатели нуждаются в правовой поддержке – целесообразна ее нормативная институционализация на уровне соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

Для повышения результативности и эффективности мер государственного стимулирования развития экспорта российских информационных технологий в обеспечении правовой поддержки нуждаются также следующие направления:

*Разработка и внедрение адресных мер поддержки развития экспорта.* Необходимо дифференцировать эти меры в зависимости от размера компании, специализации, целевых рынков и стадии экспортной деятельности. Они могут включать льготное кредитование, субсидирование затрат на маркетинг и сертификацию, поддержку участия в международных выставках и конференциях. Такая дифференциация должна быть определена нормативно.

*Оптимизация административных процедур.* Следует упростить и ускорить процедуры таможенного оформления, валютного контроля и сертификации для экспортеров ИТ-продукции и услуг. Внедрение цифровых платформ и механизмов «единого окна» может существенно снизить административные издержки. Меры по оптимизации административных процедур также должны быть нормативно закреплены путем корректировки соответствующих НПА.

*Совершенствование правового регулирования трансграничной передачи данных и оказания цифровых услуг.* Необходимо разработать четкие и прозрачные правила, учитывающие международные стандарты и практику, а также заключать международные соглашения, направленные на устранение правовых барьеров в сфере цифровой торговли.

*Создание благоприятного правового режима для привлечения иностранных инвестиций в экспортоориентированные ИТ-проекты.* Предоставление инвесторам налоговых льгот, гарантий и других преференций может способствовать развитию экспортного потенциала отрасли. Указанные предложения требуют соответствующей корректировки налогового законодательства.

*Совершенствование правовых механизмов защиты интеллектуальной собственности российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий за рубежом.* Обеспечение эффективной защиты прав на про-



граммное обеспечение, патенты и другие объекты интеллектуальной собственности является критически важным для успешной экспортной деятельности. Данные меры требуют уже международно-правовой поддержки.

*Активное участие в формировании международных правовых норм в сфере цифровой экономики.* Россия должна активно участвовать в разработке международных стандартов и правил, регулирующих трансграничную торговлю цифровыми услугами и передачу данных.

*Совершенствование образовательных программ и повышение квалификации специалистов в области международного права и внешнеэкономической деятельности для разработчиков ПО, платформенных решений и технологий.* Недостаток квалифицированных кадров, обладающих знаниями в сфере международного бизнеса и права, является одним из сдерживающих факторов развития экспорта.

Еще одним направлением мер стимулирования развития экспорта является учет такого экспорта как «смягчающего» критерия для получения статуса аккредитованной ИТ-компании, что также требует правового обеспечения в части корректировки существующего механизма аккредитации. В частности, проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2022 г. N 1729» (равно как и действующее постановление) не предусматривает учета экспорта ИТ как основания для смягчения аккредитационных требований, в отличие, например, от таких критериев, как:

- статус правообладателя программы для ЭВМ и базы данных, включенных в реестр российского программного обеспечения, и получение выручки от реализации прав на указанную программу (п. 7)
- включение в федеральные реестры стартапов, стартапов субъектов Российской Федерации или малых технологических компаний (п. 8).

В этой связи целесообразно предусмотреть в качестве «смягчающего» критерия для аккредитации осуществление экспорта российских ИТ. Также целесообразно предусмотреть размещение информации об осуществлении экспорта ИТ на сайте соответствующей компании и ее представление в Минцифры России как при получении аккредитации, так и в рамках дальнейшего информационного взаимодействия с указанным министерством.

Проект приказа Минцифры России «Об утверждении дополнительных требований, предъявляемых к официальному сайту российской организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»<sup>27</sup> имеет целью исключение возможности злоупотребления компанией мерами государственной поддержки ИТ-сферы, в том числе в части подмены мер, заявленных как меры поддержки развития ИТ-сферы, мерами поддержки текущих улучшений, роста, не осно-

<sup>27</sup> Доработанный текст проекта Приказа Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Об утверждении дополнительных требований, предъявляемых к официальному сайту российской организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий, в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"» (подготовлен Минцифры России 20.02.2025) URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56920792/> (дата обращения: 26.08.2025).



ванного на развитии ИТ. Для этого проект приказа предусматривает обязательное размещение на сайте аккредитованной организации общих сведений о ней, а также информации о реализуемых (разрабатываемых) организацией товарах, и (или) выполняемых ею работах, и (или) оказываемых ею услугах, а также достоверной информации о стоимости указанных товаров (работ, услуг), об используемых языках программирования, наименованиях фреймворков, программном обеспечении, о внесенных в реестр программного обеспечения разработках и т.д.

Для обеспечения информационной прозрачности в сфере стимулирования экспорта российских ИТ целесообразно дополнить требования к сайту аккредитованной ИТ-компании, предусмотрев размещение информации:

- об экспорте разработанных ИТ-решений, в том числе о странах, в которые осуществляется экспорт;
- об используемых мерах поддержки экспорта разработанных ИТ-решений, включая меры, основанные на технологическом развитии в ИТ-сфере, ориентированные на обеспечение технологического лидерства, в том числе органами власти субъектов Российской Федерации.

Внедрение указанных предложений повысит информационную прозрачность российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий и упростит получение мер государственной поддержки аккредитованным компаниям, в том числе продвижение экспорта разработанных ИТ-решений и его развитие.

В условиях геополитической нестабильности и санкционного давления, ограничивающих взаимодействие с традиционными западными рынками, развитие международного сотрудничества с дружественными странами приобретает стратегическое значение для поддержания и расширения экспортного потенциала российской ИТ-индустрии. Этот вектор позволяет диверсифицировать рынки сбыта, снизить зависимость от недружественных стран и создать новые возможности для роста и развития отечественных ИТ-компаний.

Дружественные страны представляют собой растущие и перспективные рынки с высоким спросом на информационные технологии. Многие из этих стран активно реализуют программы цифровой трансформации, нуждаясь в современных программных решениях, услугах в области разработки, системной интеграции, кибербезопасности и других направлениях, в которых российские ИТ-компании обладают значительной компетенцией и конкурентными преимуществами.

Кроме того, сотрудничество с дружественными странами может облегчить вопросы, связанные с международными платежами и финансовыми транзакциями. Развитие прямых корреспондентских отношений между банками, использование национальных валют во взаимных расчетах и интеграция платежных систем могут снизить транзакционные издержки и минимизировать риски, связанные с санкционными ограничениями.

*Формирование международно-правовых инструментов поддержки экспорта российских ИТ в рамках региональных международных организаций позволит создать благоприятную правовую среду для сотрудничества.* Определение экспорта ИТ как элемента международной кооперации в рамках «цифровых повесток» таких объединений, как ЕАЭС, БРИКС и БРИКС+, предоставит возможность:

- Систематизировать нормативно-правовые акты в области цифровой экономики, защиты данных, интеллектуальной собственности и технических стандартов, что сможет облегчить трансграничное оказание ИТ-услуг и поставку программных продуктов.
- Создать механизмы взаимного признания сертификатов и лицензий.
- Обеспечить правовую защиту интеллектуальной собственности.

Формирование же «цифровой повестки» БРИКС и БРИКС+ откроет новые горизонты для сотрудничества с быстрорастущими экономиками, заинтересованными в развитии собственных цифровых экосистем. Интеграция российского ИТ-экспорта в эти повестки позволит создать устойчивые международно-правовые рамки для его поддержки и развития.

## Заключение

Развитие экспорта информационных технологий является стратегически важным направлением для обеспечения устойчивого социально-экономического роста и технологического лидерства Российской Федерации в условиях современной геополитической ситуации. Анализ существующего правового регулирования выявил ряд проблем и нерешенных вопросов, препятствующих полной реализации экспортного потенциала российской ИТ-индустрии.

Проведенный анализ подтверждает, что действующие меры государственного стимулирования экспорта ИТ преимущественно направлены на количественное наращивание, но не на обеспечение технологического развития. Это противоречит международным практикам, в которых приоритетом является стимулирование высокотехнологичного экспорта. Например, страны ЕС и США используют не только налоговые стимулы, но и институциональные механизмы интернационализации ИТ-компаний – акселераторы, международные технопарки, платформы сертификации. В российской модели отсутствует системная интеграция экспортной политики в цифровую повестку, что создает барьеры на пути к технологическому лидерству. Эту ситуацию необходимо преодолевать.

Проанализировано, что существующее правовое обеспечение реализации мер государственного стимулирования экспорта российских ИТ нуждается в значительном изменении, а перспективные меры развития экспорта, обоснованные в настоящей статье, – в соответствующей правовой поддержке. В настоящее время основные законы и подзаконные акты в данной сфере государственного управления не всегда соответствуют быстро меняющимся условиям рынка и требованиям международной практики. Это создает такие правовые пробелы, как:

- отсутствие единого системного федерального закона, который комплексно регулирует и стимулирует конкретно экспорт ИТ в России, в том числе в формате его развития (развития и ИТ, и их экспорта), роста на основе развития ИТ, ориентированного на технологическое лидерство страны;
- недостаточность регулирования в ФЗ N 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который преимущественно направлен на регулирование процессов информатизации внутри страны, обеспечение информационной безопасности и определение прав и обязанностей участников информационного обмена. Закон ориентиру-

ет государственное управление исключительно на применение информационных технологий, не формируя единый законодательный механизм стимулирования экспорта, в том числе его развития, для продвижения ИТ-продуктов и достижения технологического лидерства в сфере ИТ;

- бессистемность мер государственной поддержки, из-за которой компании сталкиваются с административными барьерами и незнанием процедур получения государственной поддержки, что значительно затрудняет их деятельность;
- недостаточная интеграция ИТ-сектора в национальные экспортные проекты;
- правовая неопределенность в вопросах трансграничной передачи данных и защиты интеллектуальной собственности, что мешает активности российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий на зарубежных рынках.

Определено, что важным шагом в данном направлении является упрощение процедур сертификации и лицензирования для экспортируемых программного обеспечения, цифровых решений и технологий, что позволит ускорить выход на международные рынки.

Исследование показало, что международные санкции значительно повлияли на экспортный потенциал российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий, ограничив им доступ к зарубежным рынкам и технологиям, что требует выработки альтернативных стратегий и поиска новых рынков сбыта.

С экономической точки зрения объем как мирового, так и российского экспорта информационных технологий демонстрирует положительную динамику, что свидетельствует о высоком уровне адаптивности российских компаний к изменяющимся условиям.

Однако для дальнейшего роста экспорта необходимо совершенствование правового обеспечения действующих и перспективных мер государственной поддержки: снижение административных барьеров при получении государственного финансирования, включая «смягчающие» критерии для аккредитации компаний при условии осуществления ими экспорта российских ИТ. Информация об осуществлении такого экспорта должна быть отражена как на сайте разработчиков ПО, платформенных решений и технологий, так и представляться в Минцифры России как для получения аккредитации, так и в рамках дальнейшего информационного взаимодействия с указанным министерством.

Развитие международного сотрудничества с дружественными странами может стать важным направлением расширения экспортных возможностей российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий. Для формирования международно-правовой поддержки мер стимулирования экспорта российских ИТ необходимо определить экспорт ИТ как элемент международной кооперации в рамках «цифровых повесток» региональных международных организаций, в том числе в рамках возможной «пересборки» цифровой повестки ЕАЭС и формирования цифровой повестки БРИКС и БРИКС+.

Это позволит не только компенсировать ограничения на традиционных рынках, но и создать новые точки роста и укрепить позиции российских разработчиков ПО, платформенных решений и технологий на мировой арене.

Таким образом, анализ мер государственного стимулирования развития экспорта информационных технологий в России выявил значительный потенциал для роста, но одновременно и ряд существенных барьеров, в первую очередь в отношении их правового обеспечения, которое нуждается в совершенствовании. Несмотря на то, что государством предпринимаются шаги по поддержке ИТ-отрасли и ее экспортной составляющей, правовая поддержка этих мер нуждается в существенной доработке и адаптации к динамично меняющимся условиям глобального рынка.

Совершенствование правовой поддержки мер стимулирования экспорта требует комплексного подхода, учитывающего как экономические потребности отрасли, так и международные правовые тенденции. Внедрение адресных мер поддержки, оптимизация административных процедур, корректное регулирование трансграничной передачи данных, защита интеллектуальной собственности и активное участие в формировании международного правового поля являются ключевыми направлениями дальнейшего развития правовой поддержки государственного стимулирования в данной сфере.

В рамках исследования также обосновано, что оценка результативности и эффективности мер государственного управления в данной сфере должна быть ориентирована на перспективное развитие как самого экспорта ИТ, так и на развитие на его основе самой отрасли ИТ, что должно быть учтено в соответствующих показателях. Внедрение и применение такой оценки также требует соответствующей правовой поддержки.

Реализация предложенных мер позволит создать более благоприятные условия для выхода российских разработчиков ПО, платформенных технологий и решений на международные рынки, повысить их конкурентоспособность и внести значительный вклад в развитие национальной экономики.

Результаты настоящего исследования могут послужить основой для дальнейшей научной дискуссии об инструментах и мерах государственного управления в сфере стимулирования развития технологического экспорта и его трансформации в международную технологическую кооперацию, а также об оценке результативности и эффективности таких инструментов и мер и роли правового обеспечения как фактора такой результативности и эффективности.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

---

1. Агеев А.В., Симонов С.В. Меры государственной поддержки рынка информационных технологий в условиях санкций // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2023. Т. 12, № 4. С. 105–118.
2. Артемова С.Т., Жильцов Н.А., Чердаков О.И. Цифровой разрыв и конституционные гарантии цифрового равенства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 41–45.

3. Громов В.В. Специфика и проблемы налогового стимулирования малых ИТ-компаний в России // Финансовый журнал. 2022. Т. 14, № 1. С. 8–25.
4. Евченко Н.Н. Стимулирование роста экспорта неэнергетических товаров – ключевая проблема модернизации экономики // Россия: тенденции и перспективы развития. 2015. № 10–2. С. 87–90.
5. Ефремов А.А. Оценка результативности и эффективности стимулирования развития отрасли информационных технологий в России: состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 71–99.
6. Ефремов А.А. Публично-правовой механизм обеспечения технологического суверенитета государства. Правовое обеспечение технологического суверенитета России и Беларуси: Коллективная монография. Белорусский торгово-экономический университет потребительской кооперации. Барнаул: Издательство Алтайского государственного университета, 2025. С. 288–291.
7. Козлова Е.А., Новикова А.В. Экспорт и импорт высокотехнологичной продукции в Российской Федерации // Статистический анализ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. 2020. С. 195–198.
8. Мараховская Г.С. Налоговое стимулирование как инструмент повышения инвестиционной активности внедрения информационных технологий // Инфокоммуникационные технологии в науке, производстве и образовании (Инфоком-6). 2014. С. 378–383.
9. Пришельцева Т.П. Стимулирование роста инноваций в сфере информационных технологий // Актуальные проблемы управления – 2015. Материалы 20-й Международной научно-практической конференции. 2015. С. 211–214.
10. Савинов Ю.А., Римкевич С.В. Структура и динамика российского экспорта услуг на рынке информационных технологий // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 6. С. 25–40.
11. Стародубцева Е.Б., Перская В.В. Стимулирование экспорта странами ШОС в условиях нарастающего протекционизма // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2020. № 4. С. 123–129.
12. Тесовская С.О. Таможенные методы стимулирования экспорта продукции с высокой долей добавленной стоимости: опыт ЕАЭС и Китая // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022. № 4-2. С. 164–173.
13. Филимонова Н.Н., Егоров А.Ю. Прогноз технологического развития экономики России // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. № 4-3. С. 129–137.
14. Чекаданова М.В. Мировой опыт стимулирования развития кластеров в электронной отрасли // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2018. Т. 9, № 1 (33). С. 98–107.
15. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Направления совершенствования правового регулирования в сфере стимулирования развития информационных технологий // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 5. С. 62–69.



16. Howlett M. Managing the «hollow state»: Procedural tools of government // Canadian Public Administration. 2000. Vol. 43, no. 4. P. 412–431. DOI:10.1111/j.1754-7121.2000.tb01580.x
17. Jansson H., Sandberg S. Internationalization of small enterprises in the Baltic Sea Region // Journal of International Management. 2008. Vol. 14, no. 1. P. 65–77. DOI: 10.1016/j.intman.2007.05.002
18. Knight G.A., Cavusgil S.T. Innovation, organizational capabilities, and the born-global firm // Journal of International Business Studies. 2004. Vol. 35, no. 2. P. 124–141. DOI: 10.1057/palgrave.jibs.8400071
19. Sarnakov I. Digital Financial Assets: Segments and Prospects of Legal Regulation in the BRICS Countries // BRICS Law Journal. 2019. Vol. 6, no. 4. P. 95–113.
20. Seringhaus, F. H. R., Rosson, P. J. Government export promotion: A global perspective. 1990. London: Routledge

## REFERENCES

---

1. Ageev, A.V., and Simonov, S.V. (2023) 'Measures of state support for the information technology market under sanctions', *Bulletin of the South-West State University. Series: Economics. Sociology. Management*, 12(4), pp. 105–118. (In Russian).
2. Artemova, S.T., Zhiltsov, N.A., and Cherdakov, O.I. (2020) 'Digital divide and constitutional guarantees of digital equality', *Constitutional and Municipal Law*, (10), pp. 41–45. (In Russian).
3. Gromov, V.V. (2022) 'Specifics and problems of tax incentives for small IT companies in Russia', *Finansovyy zhurnal*, 14(1), pp. 8–25. (In Russian).
4. Chekadanova, M.V. (2018) 'World experience in stimulating the development of clusters in the electronic industry', *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie)*, 9 (33), pp. 98–107. (In Russian).
5. Evchenko, N.N. (2015) 'Stimulating the growth of non-energy goods exports is a key problem of economic modernization', *Russia: development trends and prospects*, 10(2), pp. 87–90. (In Russian).
6. Filimonova, N.N., and Egorov, A.Yu. (2019) 'The problem of technological development of the Russian economy at the present stage of development', in: *Current trends in economics and finance*, pp. 105–108. (In Russian).
7. Kozlova, E.A., and Novikova, A.V. (2020) 'Export and import of high-tech products in the Russian Federation', *Statistical analysis of the socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation*, pp. 195–198. (In Russian).
8. Marahovskaya, G.S. (2014) 'Tax incentives as a tool for increasing investment activity and the introduction of information technologies', in: *Infocommunication technologies in science, production and education (Infocom-6). Collection of scientific papers of the sixth International Scientific and Technical Conference*, pp. 378–383. (In Russian).



9. Prishel'tseva, T.P. (2015) 'Stimulating the growth of innovations in the field of information technology', in: *Current management issues. Proceedings of the 20th International Scientific and Practical Conference*, pp. 211–214. (In Russian).
10. Savinov, Yu.A., and Rimkevich, S.V. (2020) 'Structure and dynamics of Russian service exports in the information technology market', *Russian Foreign Economic Bulletin*, (6), pp. 25–40.
11. Starodubtseva, E.B., and Perskaya, V.V. (2020) 'Stimulation of exports by the SCO countries in the context of growing protectionism', *Bulletin of the Astrakhan State Technical University. Series: Economy*, (4), pp. 123–129. (In Russian).
12. Tesovskaya, S.O. (2022) 'Customs methods for stimulating the export of products with a high share of added value: the experience of the EAEU and China', *Economy and business: theory and practice*, 4(2), pp. 64–173. (In Russian).
13. Yefremov, A.A. (2023) 'Evaluation of the effectiveness and efficiency of stimulating the development of the information technology industry in Russia: status and prospects', *Public Administration Issues*, (4), pp. 71–99. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-4-71-99
14. Yefremov, A.A. (2025) 'Public-legal mechanism for ensuring the technological sovereignty of the state', in: *Legal support of technological sovereignty of Russia and Belarus*. Collective monograph. Belarusian Trade and Economics University of Consumer Cooperation. Barnaul: Altai State University Publishing House, pp. 288–291.
15. Yuzhakov, V.N., and Efremov, A.A. (2017) 'Directions for improving legal regulation in the sphere of stimulating the development of information technologies', *Russian Law: Education, Practice, Science*, (5), pp. 62–69.
16. Howlett, M. (2000) 'Managing the «hollow state»: Procedural tools of government', *Canadian Public Administration*, 43(4), pp. 412–431. DOI:10.1111/j.1754-7121.2000.tb01580.x
17. Jansson, H., and Sandberg, S. (2008) 'Internationalization of small enterprises in the Baltic Sea Region', *Journal of International Management*, 14(1), pp. 65–77. DOI:10.1016/j.intman.2007.05.002
18. Knight, G.A., and Cavusgil, S.T. (2004) 'Innovation, organizational capabilities, and the born-global firm', *Journal of International Business Studies*, 35(2), pp. 124–141. DOI:10.1057/palgrave.jibs.8400071
19. Sarnakov, I. (2019) 'Digital financial assets: segments and prospects of legal regulation in the BRICS Countries', *BRICS Law Journal*, 6(4), pp. 95–113.
20. Seringhaus, F.H.R., and Rosson, P.J. (1990) *Government export promotion: A global perspective*. London: Routledge

Статья поступила в редакцию 16.06.2025;  
одобрена после рецензирования 02.08.2025;  
принята к публикации 09.09.2025.

Научная статья

УДК: 351/354

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-183-211

## СЕТЕВОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ НА ОСНОВЕ ФОРСАЙТА: ОПЫТ ЯПОНИИ

**Грибкова Дарья Евгеньевна<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Ведущий эксперт, аспирант; Институт статистических исследований и экономики знаний (ИСИЭЗ), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 11; dgribkova@hse.ru; ORCID: 0009-0007-6305-6342

**Аннотация.** В статье рассмотрен кейс Японии по применению форсайта науки и технологий в системе государственного управления научно-технологическим развитием. В условиях смены трендов, возникновения новых вызовов и реализации слабо предсказуемых событий государству был необходим такой инструмент управления наукой, который позволил бы в полной мере использовать ее потенциал, осуществлять долгосрочное прогнозирование и определять приоритеты развития. Таким инструментом стал форсайт.

В ходе административных реформ 1990 – начала 2000-х гг. была упорядочена и зафиксирована система, объединившая органы исполнительной власти, организации, представляющие интересы бизнеса, и научные центры, включая Национальный институт научно-технической политики, считающийся пионером в области национальных форсайтов. Такая структура обеспечила прямое доведение до сведения лиц, ответственных за принятие и реализацию решений, результатов исследований по долгосрочному прогнозированию и их применение при разработке пятилетних базовых планов развития науки, технологий и инноваций – основополагающих документов в сфере управления научно-технологическим развитием.

В статье представлен контекст, в котором возник запрос государства на форсайт, приведены факторы, способствовавшие его интеграции в управление наукой и технологиями. В разветвленной сетевой системе, объединившей представителей государственной, частной и академической сфер, включение форсайта науки и технологий в процессы принятия решений с постепенным ростом его значимости обеспечило преемственность и системность взаимодействия, партисипативность, создание широких горизонтальных связей.

**Ключевые слова:** сетевое управление научно-технологическим развитием, форсайт науки и технологий в Японии, стратегическое прогнозирование, управление национальной инновационной системой, социально-экономические тренды.

**Для цитирования:** Грибкова Д.Е. Сетевое государственное управление научно-технологическим развитием на основе форсайта: опыт Японии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 3. С. 183–211. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-183-211

*Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».*

Original article

JEL: 351/354

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-183-211

## NETWORK GOVERNANCE OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT BASED ON S&T FORESIGHT: JAPAN`S EXPERIENCE

---

**Daria E. Gribkova<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Leading Expert, Postgraduate Student; Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge; National Research University «Higher School of Economics» (HSE University); 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia; dgribkova@hse.ru; ORCID: 0009-0007-6305-6342

**Abstract.** Science and technology became key drivers of Japan's post-war recovery and national development. Japan was the first country to regularly conduct Science & Technology (S&T) Foresight and apply the results to national policy design. This article assesses the role of S&T Foresight in the governance of scientific and technological development. In the context of changing socio-economic, technological and geopolitical trends, the emergence of new challenges, and the realisation of low-probability, high-impact events, the government sought a tool for managing science and technology that would enable long-term strategic forecasting and the determination of development priorities. S&T Foresight has become such a tool. Administrative reforms in the 1990s and early 2000s established a system that brought together executive bodies, organisations representing business interests and research centres, including the National Institute of Science and Technology Policy. This structure ensured that the results of long-term forecasting studies were communicated directly to decision-makers and applied in the development of five-year basic plans for science, technology, and innovation – fundamental documents in the governance of scientific development. The article provides a brief overview of the main stages of the country's development to present the context in which the state requested S&T Foresight, and examines the factors that contributed to its integration into governance. The article demonstrates the role of Foresight in facilitating network interactions between science, government, and business. In the network system a gradual increase in the importance of S&T Foresight's inclusion in decision-making processes ensured continuity, consistency, and systematicity in interaction, participation, and broad horizontal links.

**Keywords:** STI governance in Japan, network governance, science and technology foresight, Japanese system of innovation, socio-economic trends.

**For citation:** Gribkova, D.E. (2025) 'Network governance of scientific and technological development based on S&T foresight: Japan's experience', *Public Administration Issues*, (3), pp. 183–211. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-3-183-211

*The paper was prepared within the framework of the Fundamental Research Program of the National Research University «Higher School of Economics (HSE University).*

## Введение

Ожидания относительно практической составляющей результатов научной деятельности и ее вклада в национальное социально-экономическое и технологическое развитие растут. Соответственно требует обновления государственное управление системой научно-технологического развития, поскольку традиционные вертикальные структуры не подходят для «больших вызовов» и для решения современных «сквозных» проблем, выходящих за рамки определенных областей (Borrás, 2023).

Теория сетевого государственного управления (Network Governance) (Borzel, 1998; O'Toole, 2015) предлагает конфигурацию взаимодействия, объединяющего представителей государственного и частного секторов и наделенного совещательными полномочиями научного сообщества (Барабашев, 2016). Государство становится инициатором сотрудничества. Формирование сети взаимодействующих субъектов, заинтересованных в сотрудничестве, возможно за счет интеграции форсайта науки и технологий в систему управления научно-технологическим развитием. Принципы форсайта науки и технологий – взаимодействие, регулярность, систематичность, поиск консенсуса, формирование широких социальных сетей и распространение партисипативного (вместо «элитарного» – elite-driven) подхода к разработке политики – делают его подходящим инструментом сетевого государственного управления (Keenan et al., 2003).

Несмотря на широкое распространение национальных форсайт-проектов, сохраняется разрыв между исследованиями и применением их результатов на практике (strategic foresight impact gap) (Monteiro, Dal Borgo, 2023); ограничена доказательная база, касающаяся эффективности и практического использования форсайта науки и технологий в государственном управлении научно-технологическим развитием (далее – НТР), его интеграции в процедуры принятия решений, учета обратных связей между стейкхолдерами, – преобразования результатов исследований в действия; теория сетевого государственного управления объясняет конфигурацию взаимодействия, но не исполнение функций в сети или соблюдение принципа «обязательности» применения результатов научных проектов.

В статье будет рассмотрен пример Японии, сформировавшей сетевую систему государственного управления научно-технологической сферой с интегрированным в нее форсайтом науки и технологий. Япония первой стала проводить форсайт науки и технологий регулярно и применила его при разработке национальной политики (Денисов, 2007), а ее практика стала модельной на международном уровне. Автор ставит два вопроса: какие факторы

определили значимость форсайта для организации эффективной системы государственного управления НТР Японии и как интеграция форсайта науки и технологий повлияла на систему государственного управления научно-технологическим развитием с точки зрения организации взаимодействия, обязательности применения результатов исследований.

Гипотеза сформулирована следующим образом. В послевоенный период в условиях смены трендов социально-экономического развития форсайт науки и технологий, методология которого зарекомендовала свою эффективность при реализации масштабных прогнозных проектов в США, оказался востребован правительством Японии для научно обоснованного определения долгосрочных приоритетов и управления научно-технологической системой. Интеграция в нее форсайта обусловила формирование сетевого взаимодействия научного сообщества, государства и бизнеса.

## Методология исследования

Исследовательская гипотеза определяет две основные смысловые части в структуре статьи. В одной описываются условия, сформировавшие необходимость в форсайте науки и технологий для государственного управления НТР, в другой – роль форсайта в формировании сетевого взаимодействия государства, науки и частного сектора в управлении научно-технологическим развитием. Для выполнения первой задачи применены анализ глобальных и национальных трендов, определены процессы и события – драйверы интеграции форсайта в систему управления, для второй – проанализированы официальные документы, включая Основной закон о науке, технологиях и инновациях, отчеты о мерах поддержки науки и технологий и др. для определения позиции государства в отношении науки, долгосрочного прогнозирования в национальном развитии, взаимодействия исполнительной власти, науки и бизнеса.

Краткий обзор основных этапов развития страны с фокусом на событиях, повлиявших на смену трендов и формирование системы государственного управления наукой, необходим для того, чтобы показать контекст, в котором возник запрос государства на форсайт науки и технологий, и отметить факторы, способствовавшие его интеграции в управление научно-технологическим развитием. Представляющий условия обзор не претендует на всеохватность, глубокий анализ политико-правовых реформ, социально-экономического развития Японии, причинно-следственных связей приведенных процессов и событий.

За основу взята (и дополнена из-за ограниченного временного охвата) периодизация В. Э. Молодякова (Молодяков и др., 2007), отличающаяся четко обозначенными этапами и учетом факторов, маркирующих их начало и конец и влиявших на изменение трендов развития Японии. В каждом из периодов можно определить подэтапы, однако для задач настоящего исследования это представляется избыточным. Выделены следующие этапы: 1946–1954 гг. – период реформ и восстановления; 1955–1972 гг. – высокого роста; 1973–1990 гг. – устойчивого роста (1973–1980-е гг. – период структур-

ной перестройки экономики); 1991 – начало 2000-е гг. – период депрессии, экономическая стагнация; 2003 – н.в. – чередование периодов слабого роста, кризисов и рецессии.

Для анализа изменений системы государственного управления наукой и технологиями, интеграции в нее форсайта, его влияния на конфигурацию взаимодействия вовлеченных акторов изучены соответствующие стратегии, планы и законодательные акты (Основной закон о науке, технологиях и инновациях, Отчет о реализованных государственных мерах поддержки науки и технологий и др.).

В результате выделены факторы, определившие значимость форсайта для организации эффективной системы государственного управления НТР Японии, показано влияние интеграции форсайта науки и технологий на систему государственного управления научно-технологическим развитием с точки зрения организации взаимодействия, практического применения исследований.

## Обзор литературы

При подготовке исследования использовались публикации, которые можно разделить на четыре группы в соответствии с задачами, решаемыми их авторами. В первой группе публикаций анализируется эффективность современных систем государственного управления в условиях неопределенности развития; во второй описываются эффекты применения форсайта науки и технологий в государственном управлении НТР, в частности, формирование сетевых структур; в третьей предлагаются методы оценки форсайт-проектов; в четвертой рассматривается государственная система управления наукой и технологиями в Японии. В некоторых случаях деление весьма условно и основано на учете того, чему авторы уделяют большее внимание.

В публикациях, посвященных организации современного государственного управления наукой и технологиями, подчеркивается необходимость выхода за рамки отдельных сфер, сопровождающегося расширением состава вовлеченных акторов. Традиционные системы управления – вертикальные, сегментированные – не приспособлены к решению быстро возникающих и сложных проблем современного развития, которые не могут быть решены «по частям» (Borrás, 2023). Вызовы развития настоящего и будущего слишком сложны, чтобы с ними могли справиться отдельные субъекты, соответственно возникает необходимость в привлечении широкого круга заинтересованных сторон, включая не только науку и бизнес, но и профильные государственные ведомства, для создания и управления научно-технологической системой, обеспечивающей социальное, экономическое и технологическое развитие (Gokhberg, Sokolov, 2013; Keenan, 2023).

В академической среде сложилось представление о форсайте (долгосрочном прогнозировании) как об универсальном инструменте изучения сферы науки и технологий (Miles et al., 2016), поиска ответов на вызовы развития, создания «общества знаний» и новых сетей взаимодействия, повышения эффективности принятия решений (Keenan et al., 2003) и качества управления сферой науки (Моргунов, 2011; Ouma-Mugabe et al., 2024), который может



быть «настроен» на процессы стратегирования, экономические и политические циклы (Georghiou, Keenan, 2006). Выход за рамки сферы исследований и разработок (далее – ИР), учет внутренних компетенций и возможностей, отражение в дизайне форсайт-исследований более широких целей, связанных с социальными, экологическими и др. трендами развития, делают возможным его использование в качестве инструмента организации системы управления НТР (Miles et al., 2017). Успешность интеграции такого механизма в процессы принятия и реализации решений зависит от соблюдения принципов систематичности, прозрачности, регулярности сотрудничества стейкхолдеров, достижения консенсуса.

Ряд работ посвящен роли форсайта в формировании сетевого взаимодействия в государственном управлении как одного из значимых и заметных эффектов (хотя авторы не обращаются напрямую к теории сетевого государственного управления, но фактически описывают принципы организации сетевой конфигурации). Интеграция стратегического прогнозирования в управление, развитие сетевого взаимодействия и механизмов обратной связи способствуют формированию адаптивного и «упреждающего» государственного управления. Вместе с тем возникает задача поиска баланса между институциональной властью и научной автономией, а также рисками и возможностями управления изменениями изнутри (Cuhls et al., 2024).

Зарекомендовавшие свою эффективность национальные форсайт-проекты стали распространенным явлением, однако нерегулярным и слабо интегрированным в процессы принятия и реализации решений. Не сложилось понимания того, как именно форсайт встраивается в государственное управление, каков его практический вклад, влияние на эффективность национальных инновационных систем (Meissner, 2012; Navas, Weber, 2017). Необходимы строго определенные паттерны применения методологии прогнозирования, которые гарантируют реальный эффект исследовательских проектов. Поэтому управление взаимодействием заинтересованных в сотрудничестве, но обычно не привлекаемых к принятию и реализации государственных решений акторов – важный фактор в интеграции форсайта в систему управления.

Значительный пул работ посвящен вопросам оценки форсайт-проектов и ее объективным критериям. Первые публикации не просто по описанию организации, а посвященные экспертизе национальных форсайтов, распространились в конце 1990-х гг. В некоторых из них предлагаются методология и структура оценки (Макарова, Соколова, 2012; Amanatidou, 2014). Но поскольку форсайт зависит от контекстуальных условий и постоянно развивается – меняются состав участников, методология, подходы к организации, предметные области, масштаб проектов (Saritas et al., 2022) и в проводящих форсайт-исследования странах этот процесс протекает по-разному, то и разработка универсальных и точных критериев становится трудновыполнимой задачей.

Несмотря на это, мониторинг прямого и косвенного влияния форсайт-проектов на госуправление сферой науки – необходимое условие определения потребности в нем и его реального вклада в научно-технологическое развитие (Yoda, 2011; Поппер, 2012). Это согласуется с принципами формирования

сетевого взаимодействия, его систематичности, повышения осведомленности заинтересованных сторон о возникающих тенденциях и возможностях коллективного стратегического планирования, ответственности за реализацию стратегий.

Вопросы организации взаимодействия вовлеченных акторов, их функционала и обязательности применения результатов проектов куда более полно раскрываются на национальных примерах, поскольку каждый случай уникален, определяется страновым контекстом, характеристиками системы государственного управления и ее реакцией на изменение трендов развития.

Существенный сдвиг от прогнозирования (forecasting) к форсайту (foresight) произошел в Японии (Irvine, Martin, 1984). Развитие форсайта, изменение его роли в управлении наукой и технологиями (Kuwahara, 1999; Urashima et al., 2012) и формирование сетевой конфигурации такого управления происходило в контексте смены социально-экономических и технологических трендов.

Основные принципы современной научной политики Японии были заложены в 1990 – начале 2000-х гг. Форсайт-проекты стали проводиться еще в 1970-х гг., при этом их роль постепенно менялась: первые технологические прогнозы в основном выполняли информационно-справочную функцию, а начиная с восьмого прогноза 2005 г. можно проследить их прямую связь с процессом разработки политики (Urashima et al., 2012). В Основном законе о науке и технологиях 1995 г. отражено уже сформировавшееся сотрудничество национальных научно-исследовательских организаций, университетов и частного сектора как обязательного фактора развития науки и технологий (MEXT, 1995). Органы власти, включая местные, наделялись ответственностью за разработку и реализацию научно-технологической политики, а правительство Японии стало ежегодно отчитываться перед парламентом о реализованных мерах продвижения науки и технологий. Инновационная стратегия 2023 г. закрепила задачи объединения усилий академического сообщества, промышленности и государства, преодоление организационных и дисциплинарных границ (Cabinet Office, 2023).

В Японии сложилась развитая инфраструктура государственной поддержки ИР (Швыдко, 2022). Постепенно задачи обеспечения экономического роста, определившие активное участие государства в управлении сферой науки и технологий, дополнялись другими драйверами, в частности, социальными и экологическими. Сегодня один из ключевых триггеров связан с изменениями внешней среды, усилением конкуренции, прежде всего, с ближайшими соседями (Горячева, Мостовая, 2023).

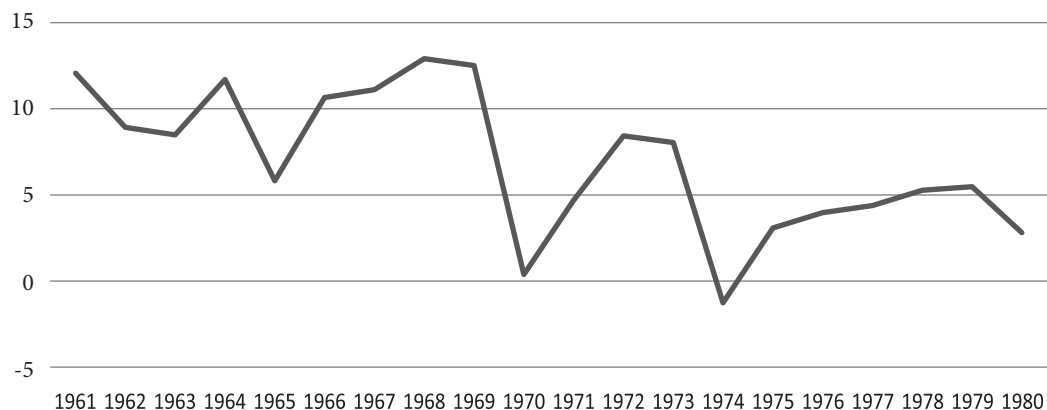
## Краткий обзор основных этапов развития Японии во второй половине XX – начале XXI вв.

Мощным стимулом послевоенного развития стали реформы основ экономики 1946–1955 гг. В этот период были созданы условия для свободной конкуренции и институт частной собственности, обеспечена защита трудовых прав, проведена аграрная реформа, финансово-промышленные конгломераты

ты дзайбацу трансформированы в группирующиеся вокруг крупных банков объединения кэйрэцу. В 1955–1973 гг. – период «экономического чуда» – темпы экономического роста Японии (рис. 1) были выше среднемировых, в отдельные годы превышая 10% (World Bank, 2023).

Рисунок 1

### Динамика ВВП в Японии в 1961–1980 гг., в %



**Источники:** составлено автором на основе World Bank, 2023; Cabinet Office, 2025. URL: <https://www8.cao.go.jp/cstp/english/policy/panel.html> (дата обращения: 10.09.2025).

К началу 1970-х гг. по уровню дохода на душу населения Япония сравнялась со средними по уровню развития странами Запада (JICA, 1985). В 1955–1973 гг. по результатам реализации пяти экономических планов фактические темпы экономического роста превзошли прогнозируемые (табл. 1). Стабильный рост позволял делать точные прогнозы и формулировать долгосрочные планы: 1970-е гг. виделись периодом накопления знаний, необходимых для адаптации к изменениям, а 1980-е гг. – временем обеспечения экономической безопасности и развития национальной технологической базы (MITI, 1980).

Технологические изменения, накопление капитала, увеличение качества и количества рабочей силы, рост международной торговли и эффективное взаимодействие государства и бизнеса в стратегическом планировании способствовали сверхбыстрому экономическому росту Японии (Shiohara, 2023).

Однако в 1970-е гг. ряд событий повлиял на траектории развития национальных и мировых социальных, экономических, технологических и политических трендов. Так, результатом финансовых реформ начала 1970-х гг. стал отказ от фиксированных валютных курсов. Реализуемая в ответ фискальная политика правительства Японии способствовала удорожанию иены и инфляции. Мировой энергетический кризис 1973–1974 гг. ознаменовал конец периода активного роста и обозначил проблему зависимости Японии от импорта сырья и топлива.

Важную роль сыграло изменение официального восприятия Японии Соединенными Штатами: в 1970-х гг. из-за сокращения технологического раз-

рыва между двумя странами она стала рассматриваться как угроза экономическому развитию («японская угроза», Japanese challenge).

Показатели экономических планов 1970 г. и 1973 г. не были достигнуты: четырехкратное повышение цен на нефть в результате нефтяного кризиса 1973 г. свело на нет экономический рост (Мозебах, Райнхардт, 2018).

Таблица 1

### Экономические планы Японии в 1955–1973 гг.

План	Год	Сроки	Темпы роста ВВП/ВНП		Темпы промышленного роста	
			План	Факт	План	Факт
Пятилетний план создания самостоятельной экономики	1955	1955–60	5%	8,7%	7,4%	15,6%
Новый долгосрочный экономический план	1957	1958–62	6,5%	9,9%	8,2%	13,5%
План удвоения национального дохода	1960	1961–70	7,2%	10,7%	10,5%	13,8%
Среднесрочный экономический план	1965	1964–68	8,1%	10,6%	9,9%	13,6%
План социально-экономического развития	1967	1967–71	8,2%	10,9%	10,2%	13,2%
Новый план социально-экономического развития	1970	1970–75	10,6%	6,1%	12,4%	3,6%
Базовый социально-экономический план	1973	1973–77	9,4%	3,5%	н.д.	н.д.

**Источник:** составлено автором на основе (Yoshioka, Kawasaki, 2016; Мозебах, Райнхардт, 2018).

В середине 1970-х гг. в промышленности появилась группа «структурно-больных» трудо-, энерго- и материалоемких отраслей. В ответ государство усилило поддержку высокотехнологичных отраслей, была ускорена реализация программы «интеллектуализации» производственной структуры, в частности за счет увеличения выпуска промышленных роботов. Вторая половина 1970-х – первая половина 1980-х гг. был периодом роботизации промышленности. Второй энергетический кризис 1979–1980 гг. стал еще одним драйвером перестройки топливно-сырьевой базы страны (зависимость страны от импорта нефти достигла 90%), снижения энерго- и материалоемкости производства (Денисов, 1987), перехода к широкому внедрению гибких производственных систем, автоматизации, распространения информационных технологий.

В 1979 г. Министерство международной торговли и промышленности (далее – MITI) предложило концепцию Японии как высокотехнологичной страны (technology-intensive nation) (JICA, 2022). В ней отмечалось, что страна переходит от использования достижений западных стран к развитию собственных технологий.

В 1980-х гг. рост национальной экономики обеспечивался эффективной инновационной системой; этот период стал временем расцвета производства высококачественной электроники. Торговый профицит страны значительно вырос; отчасти это было следствием растущего организационного потенциала японских компаний, возможного благодаря жесткой конкуренции на внутреннем рынке и поддерживаемого постепенными/непрерывными инновациями (kaizen) (Kikkawa, 2023). Усилия направлялись на развитие инноваций в тех областях, где исследовательские и производственные мощности сочетались с возможностями выхода на сложившиеся рынки или создания новых в условиях обострения конкуренции, в частности, в критически важных для Японии сферах потребительской электроники и автомобильной промышленности.

Вместе с тем в 1986 г. Япония вынуждена была подписать соглашение с США, ограничивающее поставки японских полупроводников на американский рынок. Последовавшая за этим «война чипов» между странами негативно сказалась на развитии японского сектора полупроводников. Усиливалась конкуренция в производстве высокотехнологичных товаров, со стороны как западных, так и азиатских стран (Тайвань, Республика Корея).

В это же время усилились негативные демографические тенденции, увеличившие финансовую нагрузку на социальную сферу. В конце 1980-х гг. начал замедляться рост численности населения (она достигла пика в 128,5 млн человек в 2008 г.).

После схлопывания финансового пузыря, спровоцированного спекуляциями на фондовом рынке и рынке недвижимости в 1991 г., среднегодовой экономический рост Японии до 1998 г. составил 1,2% (Лебедев, 2019) – разительный контраст с показателями 1950–1960-х гг. Сокращение бюджетных трат в 1996 г. после появления признаков восстановления привело к рецессии, падению налоговых поступлений, росту дефицита бюджета.

1991–2000 гг. стали периодом депрессии, экономической стагнации – потерянным десятилетием. Но в это время были заложены основные принципы современной научной политики (Горячева, Мостовая, 2023) и проведены масштабные административные реформы, затронувшие, в том числе, систему управления научно-технологическим развитием. В условиях переноса конкуренции в область определения технологических, торговых, экологических стандартов и преимуществ (Будущее мировой науки, 2024) выросла значимость науки и технологий как фактора не только социально-экономического развития, но и конкурентоспособности на мировых рынках – одного из источников влияния на международной арене и обеспечения национальной безопасности.

Период слабого роста начала 2000-х гг. прервался мировым финансовым кризисом в 2008 г., Великим восточно-японским землетрясением и техногенной катастрофой на АЭС «Фукусима-1» в 2011 г. В 2010 г. Япония уступила место второй экономики мира Китаю.

Сегодня внутренние (сокращение и старение населения, нехватка кадров, ослабление иены и покупательной способности граждан, сохранение зависимости от импорта ресурсов) и внешние факторы (геополитическая напряжен-

ность, изменение и удорожание логистических маршрутов) негативно сказываются на экономике страны и ее научно-исследовательском потенциале. Несмотря на это, Япония по-прежнему один из мировых лидеров в сфере науки и технологий наряду с Германией, Китаем, США, Республикой Корея, Россией.

## Научно-технологическое развитие Японии во второй половине XX – начале XXI вв. Интеграция форсайта науки и технологий в систему государственного управления НТР

Система управления наукой и технологиями в Японии отличается разветвленностью и распределением функций между многими правительственными учреждениями со своими исследовательскими организациями и бюджетами. Инфраструктура поддержки ИР включает правительственные органы, формирующие и реализующие научно-техническую политику, систему государственных планов и программ поддержки и финансирования исследований, аналитические центры и подразделения частного сектора. Значима роль университетов, созданных при них научных центров и институтов (Швыдко, 2022).

В послевоенный период задача науки заключалась в обеспечении экономического восстановления. Ключевым фактором стало непрерывное качественное совершенствование научно-технологического потенциала. Это достигалось постоянным ростом расходов на ИР и активным «усвоением» результатов научных достижений других стран: инновационная система Японии изначально имитационна, ориентирована на совершенствование продукции и производства.

В 1950–60-х гг. Япония активно приобретала иностранные патенты и лицензии, в основном США (Kiyota, Okazaki, 2005). Тесная связь их интересов с внешней политикой Японии обеспечивала последней доступ к новейшим американским технологиям. Учрежденный в 1957 г. на частные и государственные средства Информационный центр по науке и технологиям в 1960-е гг. занимался подготовкой рефератов иностранных научных работ, а треть расходов крупных компаний уходила на ИР и «модификацию и совершенствование импортной техники» (Shiohara, 2023).

Японские исследования уступали американским, но благодаря способности абсорбировать иностранные научно-технологические достижения и реализации принципа экономии на масштабе Япония создала производство наукоемкой, высококачественной продукции, превосходящей по качеству зарубежные аналоги.

Параллельно с активным приобретением патентов и лицензий принимались меры по развитию национального исследовательского потенциала. Еще в 1949 г. под юрисдикцией премьер-министра был учрежден Научный совет, а в 1961 г. – Корпорация по научным исследованиям и разработкам<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> В 1996 г. Информационный центр по науке и технологиям и Корпорация по научным исследованиям и разработкам объединены в Корпорацию по науке и технологиям, ответственную за развитие исследовательской инфраструктуры и реализацию положений Основного закона о науке и технологиях 1995 г.



задачи которой заключались в сокращении зависимости страны от зарубежных технологий, отборе и поддержке наиболее перспективных исследований в университетах и научно-исследовательских институтах, содействии трансферу результатов исследований в частный сектор.

В 1970-е гг. подход к выбору приоритетов научно-технологического развития изменился – государство перестало ориентироваться преимущественно на задачи роста промышленности, исследования и разработки стали рассматриваться как источник решения проблем развития общества, связанных с энергетикой, демографией, экологией. Развивались новые институциональные условия, в которых активную роль, помимо государства и бизнеса, играли бы национальные исследовательские центры и университеты. До 1965 г. государство предоставляло компаниям субсидии на реализацию проектов в рамках их направлений деятельности (каждая субсидия покрывала 15–40% стоимости проекта). В 1966 г. была введена система исследовательских контрактов, которая должна была способствовать объединению возможностей научных институтов, университетов и компаний в крупномасштабных проектах, реализация которых только частным сектором была бы затруднительна из-за больших расходов, длительности периода выполнения и риска. Приоритеты определяло правительство (Goto, Wakasugi, 1987).

В конце 1960-х – начале 1970-х гг. были инициированы программы субсидирования ИР для конкретных отраслей, таких как самолетостроение или вычислительные технологии, и предметных областей, например, энергетики, освоения океана, электроники, биоинженерии. Правительство активно поощряло совместные исследовательские проекты частного сектора, университетов, научно-исследовательских учреждений. В 1980-х гг. в фокусе внимания государства оказались высокотехнологичные исследования в таких сферах, как электроника, биотехнологии, создание новых материалов, др. Государственные Банк развития Японии и Корпорация финансирования малых и средних предприятий предоставляли компаниям кредиты с низкой процентной ставкой для открытия лабораторий, разработки новых технологий, установки испытательных машин, изготовления прототипов и пр.

Вместе с тем усиливался интерес к средне- и долгосрочному прогнозированию технологического, экономического и социального развития, к инструментам определения приоритетов и управления наукой, которые позволяли бы учитывать последствия изменения трендов, предвосхищать события с большим потенциалом влияния, проводить системные исследования, выходящие за рамки дисциплинарных границ. В 1969 г. миссия Японского технико-экономического общества (Japan Techno-Economics Society, JATES) вернулась из США с зарекомендовавшей свою эффективность при реализации масштабных научных проектов методологией оценки технологий. В начале 1970-х гг. она распространилась в разных государственных организациях и институтах Японии. Бюро планирования Агентства по науке и технологиям определило цель такой оценки как комплексное изучение технологий, включая их преимущества и возможные нежелательные последствия,

технологический и экономический потенциал, с учетом общественного мнения, таким образом делая акцент на социальных последствиях применения технологий (Shiroyama, 2010).

В 1970 г. консультативный совет при премьер-министре, в состав которого входили представители университетов и руководители крупных компаний и к которому при необходимости присоединялись министры, стал официально ответственным за разработку планов развития науки и технологий с десятилетним временным горизонтом. Большую часть деятельности по прогнозированию и планированию выполняло Бюро планирования при Агентстве по науке и технологиям (Jantsch, 1970). В это же время Агентство вело подготовку к проведению первого опроса Дельфи, впоследствии ставшего основой японского форсайта науки и технологий. Масштабное исследование, результаты которого были опубликованы в 1971 г., привлекло внимание других министерств и промышленности.

Помимо Бюро планирования, узкоспециализированные проекты технологического прогнозирования по находящимся в юрисдикции Агентства тематикам проводили другие подразделения. Сначала такая «секционная» деятельность по прогнозированию не оказывала большого влияния на процесс принятия решений. Однако в 1971 г. исследовательская группа MITI пришла к выводу, что технологическое прогнозирование должно быть включено в процессы выработки промышленной политики, а само министерство занялось прогнозированием по большому числу направлений НИОКР (Shiroyama, 2010). В мае 1971 г. оно представило доклад с обоснованием необходимости перехода от энергоемкой к наукоемкой промышленности (knowledge-intensive industries) (Committee on the History of Japan's Trade and Industry Policy RIETI, 2020). Каждые два-три года министерство выпускало средне- и долгосрочные видения и руководящие принципы развития промышленных технологий.

Наиболее масштабным и значимым для управления научно-технологическим развитием стал проводимый раз в пять лет форсайт науки и технологий с 30-летним временным горизонтом: на основе анализа тенденций мировой науки составляется перечень имеющих первостепенное значение научно-технологических прорывов, ожидаемых в обозримом будущем. В ходе опроса экспертов по методу Дельфи определяется их ценность для Японии, барьеры, возможности и сроки реализации. Сначала такие проекты проводило Агентство по науке и технологиям, а затем созданный в 1988 г. аффилированный с Министерством образования, культуры, спорта, науки и технологий (MEXT) Национальный институт научно-технологической политики (NISTEP).

Со временем прогнозы становились все более комплексными и стратегическими, расширялся спектр исследуемых вопросов, через механизмы консультирования вовлекались эксперты и представители государственных ведомств.

Бизнес, напрямую заинтересованный в представлении о будущем национального и мировых рынков и поиске новых перспективных направлений развития, также реализовывал проекты по средне- и долгосрочному прогнозированию. В 1989 г. NISTEP опросил крупные компании на предмет

применения ими результатов IV форсайта науки и технологий: из 247 компаний 16,4% провели внутренние проекты по технологическому прогнозированию, 35,6% передали такие проекты внешним экспертам, 55,1% использовали IV форсайт NISTER, а 47,8% – технологические прогнозы других организаций (Kuwahara, 1999).

Компании ориентировались на результаты долгосрочного прогнозирования несмотря на то, что результаты форсайта не всегда были точными: так, результаты первого опроса Дельфи 1971 г. (Eto, 2003) не воспринимались как однозначно полезные. Например, генеральный менеджер отдела инжиниринга, планирования и координации компании NEC отмечал, что ценность опросов (Дельфи) снижается по мере увеличения временного горизонта: прогнозы на три-пять лет вызывают доверие, но за пределами этого периода результаты становятся размытыми, а прогнозы с временным горизонтом в 10–20 лет и вовсе не «особо полезны» (Swinbanks, 1993).

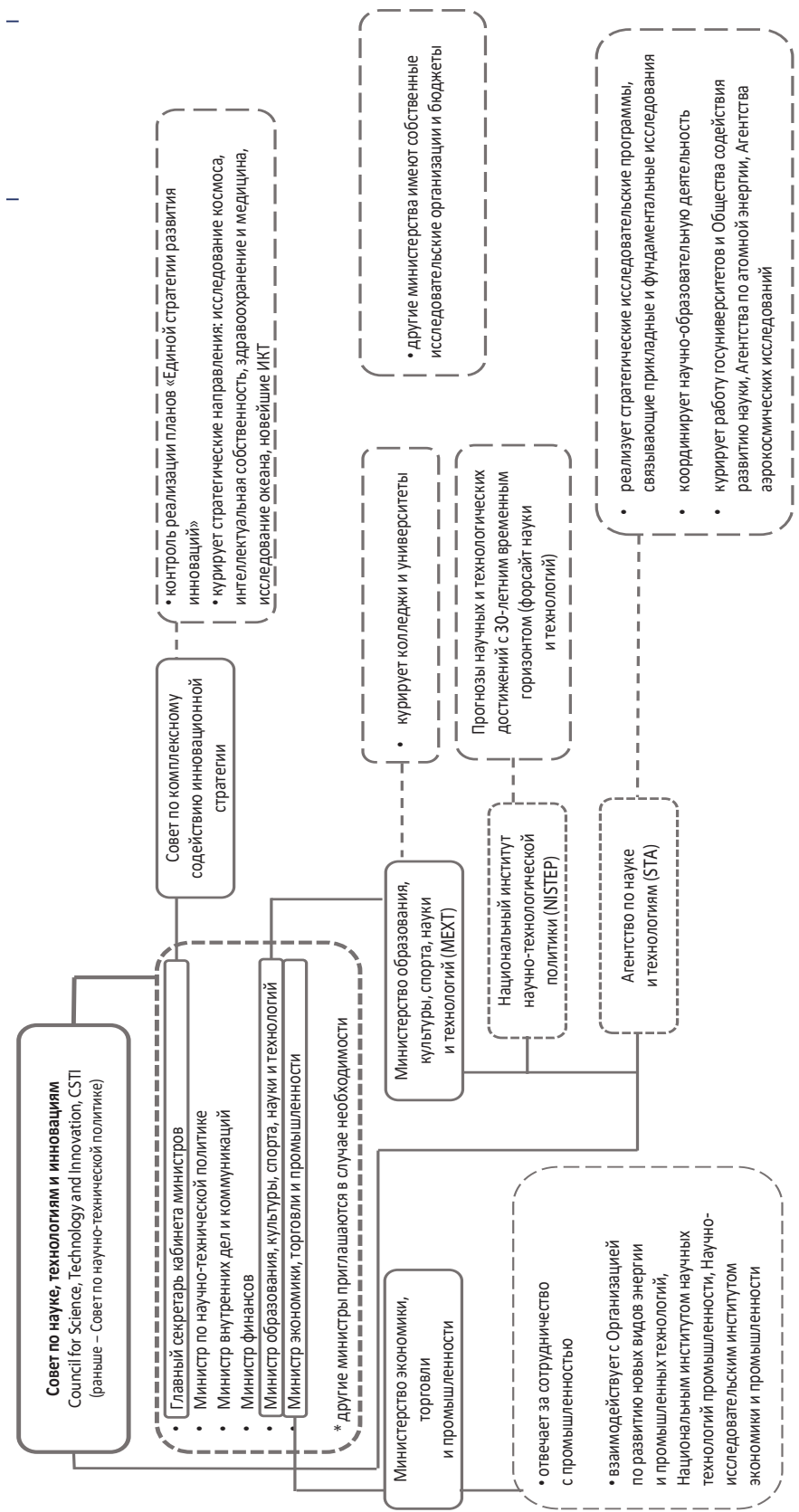
Постепенно проекты по долгосрочному прогнозированию распространились в разных государственных ведомствах. В 1985–1989 гг. Национальный институт экологических исследований при Агентстве по охране окружающей среды прогнозировал изменения экосистем, вызванные тенденциями социально-экономического развития. В 1990–1991 гг. Агентство экономического планирования (в составе Экономического совета, консультативной организации при премьер-министре) подготовило прогноз технологий, которые будут иметь значительные социально-экономические последствия, с временным горизонтом до 2010 г. Кратко- и долгосрочные прогнозы Агентства учитывались при разработке экономической политики (Yoshioka, Kawasaki, 2016). Аналогичные проекты с 10-, 20-летними горизонтами в своих сферах реализовывали Министерство почт и коммуникаций, Министерство здравоохранения и социального обеспечения, Ассоциация развития электронной промышленности (Kuwahara, 1999).

На протяжении 1970–1980-х гг. связь форсайта с формированием и реализацией политики была невелика: прогнозы выполняли скорее информационно-справочную функцию. В период «потерянного десятилетия» 1991–2000-е гг. перед Японией возник риск утратить лидирующие позиции в мировой экономике. Необходимо было изменить государственную научно-техническую политику, до сих пор следовавшую в русле политики США и европейских стран, на самостоятельную, учитывающую реалии развития страны, задачу повышения ее международной конкурентоспособности и поиск ответов на глобальные вызовы. В 1990-е гг. связь между форсайтом и научно-технологической политикой постепенно крепла.

Кризис, разразившийся после схлопывания финансового «пузыря» в 1991 г., стал драйвером масштабных административных реформ, затронувших, в частности, систему управления научно-технологическим развитием. В результате реформ была упорядочена система государственного управления научно-технологическим развитием, объединяющая представителей государственного, частного и академического секторов и отражающая роль форсайта науки и технологий при принятии и реализации решений (рис. 2 и 3).



Рисунок 3  
Структура государственного управления системой научно-технологического развития в Японии (2)



Источник: составлено автором на основе (Cabinet Office).

При созданном в 2001 г. Кабинете министров был сформирован Совет по научно-технической политике (сейчас – Совет по науке, технологиям и инновациям), в состав которого на постоянной основе входят пять министров, включая министра образования, культуры, спорта, науки и технологий, чье ведомство курирует NISTEP, а также руководители научно-исследовательских институтов, крупных компаний, консультативных советов. Совет ответственен за определение исследований и разработок национального значения, долгосрочных приоритетов научно-технологического развития, оценку и координацию реализации важнейших проектов. NISTEP осуществляет информационно-аналитическую поддержку Совета, вовлечен в процессы формирования государственной политики в сфере науки и технологий через проведение форсайта.

Тезис, согласно которому основы долгосрочного развития страны обеспечиваются наукой и технологиями, был закреплен в Основном законе о науке и технологиях Японии (The Science and Technology Basic Law, 1995; Основной закон о науке, технологиях и инновациях после поправок 2020 г.). А с 1996 г. на основе прогнозов NISTEP при Кабинете министров стали разрабатываться пятилетние базовые планы науки и технологий (Базовые планы науки, технологий и инноваций с 2021 г.) – основополагающие документы в сфере управления наукой и технологиями (табл. 2).

Задачи объединения усилий академического сообщества, промышленности и государства, преодоление организационных и дисциплинарных границ были закреплены в Стратегии инновационного развития 2023 г. (Cabinet Office, 2023), а, например, в VI Базовом плане научно-технологического развития на период 2021–2025 гг. отражена необходимость использования прогнозирования для формирования политики (内閣府, 2021).

Таблица 2

### Связь форсайта науки и технологий с разработкой научно-технологической политики

Разработка научно-технологической политики		Форсайт	
1946–1954, 1955–1971 гг.		ИР подчинены задачам восстановления	
1970-е – 1995 гг.		<div>1971 I форсайт технологий</div> <div>1977 II форсайт технологий</div> <div>1982 III форсайт технологий</div> <div>1987 IV форсайт технологий</div> <div>1992 V форсайт технологий NISTEP</div> <div>1997 VI форсайт технологий NISTEP</div> <div>2001 VII форсайт технологий NISTEP</div>	
Распространение форсайта в государственных структурах			
1995 г. Основной закон о науке и технологиях			
I базовый план науки и технологий (1996–2000)			
II базовый план науки и технологий (2001–2005)			
Информационная поддержка			
Приоритет – увеличение бюджета на ИР			



Разработка научно-технологической политики		Форсайт
III базовый план науки и технологий (2006–2010)	прямая связь с разработкой ←	2005 VIII форсайт науки и технологий NISTEP
IV базовый план науки и технологий (2011–2015)	Приоритет – решение социальных проблем	2010 IX форсайт науки и технологий NISTEP
V базовый план науки и технологий (2016–2020)	Общество 5.0	2015 X форсайт науки и технологий NISTEP
VI базовый план науки, технологий и инноваций (2021–2025)	пандемия Covid-19, изменение глобальных цепочек поставок, геополитическая конкуренция	2019 XI форсайт науки и технологий NISTEP

**Источник:** составлено автором.

Помимо NISTEP, форсайт-проекты реализуют Научный совет Японии, федерация бизнеса Кэйданрэн, Центр экономических исследований. Возглавляемый премьер-министром Совет по национальной безопасности, в составе которого министры обороны и иностранных дел, также проводит стратегическое прогнозирование, изучая вопросы, выходящие за рамки непосредственно военной и оборонной сферы, но связанные с ней: технологии, кибербезопасность, экономика, финансы, освоение космоса. Все эти организации представлены в качестве непосредственно влияющих или консультирующих акторов в системе государственного управления наукой и технологиями.

## Результаты и ограничения исследования

Тесная связь между государственным, частным и научным секторами – одна из характеристик научно-технологического развития Японии. Обусловленная природно-географической спецификой зависимость от импорта природных ресурсов, социально-экономические и демографические тренды, замедление темпов экономического роста в 1970-х гг., а затем и в 1990-х гг., реализация слабо предсказуемых событий, обострение конкурентной борьбы на мировых рынках и изменение геополитических условий определили ключевую роль исследований и разработок в развитии страны и обусловили необходимость эффективных инструментов управления.

В XXI в. ускорение технологического развития, сокращение инновационного цикла, ограниченность ресурсов, усиление конкуренции на мировых рынках, обострение проблем безопасности, в частности экологической и эпидемиологической, запрос на практикоориентированность науки усилили необходимость в форсайте науки и технологий как инструменте изучения тенденций развития, целеполагания, разработки адаптируемых долгосрочных стратегий, учитывающих возрастающую сложность процессов экономического, общественного и технологического развития.

Один из результатов исследования касается причинно-следственных связей взаимного влияния форсайта и государственного управления наукой. Ко времени представления результатов первого опроса Дельфи в 1971 г.

в Японии уже функционировала довольно разветвленная система управления научно-технологическим развитием, в которой государство определяло приоритеты развития, руководствуясь задачами восстановления экономики страны, действовала обширная сеть национальных лабораторий, местных и региональных институтов и финансируемых правительством консорциумов, объединяющих университеты, научно-исследовательские институты и предприятия реального сектора экономики. Под юрисдикцией премьер-министра действовали Научный совет и Информационный центр по науке и технологиям, выполнявшие консультативные функции. При министерствах работали собственные исследовательские центры, которые в начале 1970-х гг. стали использовать методологию технологического прогнозирования в рамках своих направлений деятельности.

Вместе с тем сложившаяся система выполняла скорее «поддерживающую» функцию, обеспечивала догоняющее развитие. Сравнявшись по уровню развития с западными странами и столкнувшись с такими вызовами, как сокращение населения, зависимость от импорта ресурсов, ужесточение условий получения лицензий, протекционизм и усиление международной конкуренции, Япония оказалась перед необходимостью поиска такого инструмента управления научно-технологическим развитием, который позволил бы разрабатывать долгосрочные стратегии в условиях смены трендов и возникновения труднопредсказуемых событий.

Государству необходим был надежный инструмент определения приоритетов развития, и им стал форсайт, чья методология зарекомендовала свою эффективность при реализации технологических прогнозов сначала в США, а затем и в самой Японии. Организация распространившихся в разных государственных ведомствах и агентствах проектов по технологическому прогнозированию довольно быстро стала системной и централизованной. Интеграция форсайта науки и технологий в процессы принятия решений с постепенным ростом его значимости обеспечила соблюдение таких принципов взаимодействия, как постоянство, системность, поиск консенсуса, создание широких горизонтальных связей, партисипативность.

NISTEP, применивший тогда ключевой для форсайта метод – опрос Дельфи, объединивший большое количество ученых и экспертов из разных сфер, стал наиболее авторитетной организацией в сфере стратегического прогнозирования. Аффилиация NISTEP с MEXT, глава которого входит в Совет по науке, технологиям и инновациям при премьер-министре, обеспечила доведение результатов исследований до принимающих и реализующих решения лиц.

Форсайт, в свою очередь, реагировал на изменение внешних и внутренних трендов и спрос со стороны государственных органов. Это проявилось в развитии методологии, расширении проблематики исследований и состава участников проектов. Необходимость решения сложных, не ограниченных рамками одной сферы, проблем развития, обусловила вовлечение большого числа заинтересованных сторон, формирование взаимосвязей между органами исполнительной власти, академическим сообществом и предпринимательским сектором. Фокус научно-технической политики постепенно смещался от поддержки проектов с учетом государственных приоритетов

к тщательному отбору тех, что внесут максимальный вклад в достижение долгосрочных экономических и социальных целей, определяемых форсайтом науки и технологий.

В результате административных реформ второй половины 1990-х – начала 2000-х гг. возникла система управления, включающая государственные исполнительные органы, подконтрольные им и самостоятельные научные центры и организации, представляющие интересы бизнеса. Совет по науке, технологиям и инновациям, в состав которого входят министры, руководители крупных компаний и научно-исследовательских организаций, ответственен за определение имеющих национальное значение ИР, выбор приоритетов развития, координацию и оценку важнейших проектов и крупномасштабных государственных программ, распределение финансовых ресурсов. При Кабинете министров на основе прогнозов NISTEP разрабатываются пятилетние базовые планы науки, технологий и инноваций – основополагающие документы в сфере управления научно-технологическим развитием.

Сложившаяся система позволяет научным организациям и бизнесу (Кэйданрэ<sup>2</sup>, отдельным компаниям) давать рекомендации к научно-технологической политике. Например, Научный совет Японии и исследовательский институт компании Мицубиси опубликовали рекомендации к VII базовому плану науки, технологий и инноваций, который будет опубликован в 2026 г. В них в частности указывается на необходимость усиления прогнозных возможностей государственных органов (Mitsubishi Research Institute, 2025), укрепления сотрудничества между государственным, частным и академическим секторами (日本学術会議, 2024).

Так, было показано, что, согласно первой части сформулированной гипотезы, в послевоенный период смена трендов социально-экономического развития обусловила востребованность государством форсайта как прогнозного инструмента для научно обоснованного определения долгосрочных приоритетов и управления научно-технологической системой. Что же касается влияния применения форсайта на формирование взаимодействия научного сообщества, государства и бизнеса, то оно способствовало приданию большей организованности, вовлечению новых заинтересованных сторон, но в то же время менялся сам форсайт.

В статье не отражена роль гражданского общества, хотя форсайты науки и технологий NISTEP находят широкий общественный отклик: по поставленным в них тематикам проводятся опросы общественного мнения, а в академических кругах поднимаются вопросы более активного использования возможностей волонтерской науки и цифровых технологий. Большого внимания заслуживают и вопросы, связанные с влиянием корпоративного сектора на управление сферой науки и технологий.

Результаты представленной работы могут стать основой для будущих исследований ограничений сложившейся в Японии системы управления наукой и инновациями, сбалансированности представленности в ней акторов,

<sup>2</sup> Федерация бизнес-организаций Японии.

а также изучения актуальной и для других стран трансформации механизмов управления НТР в условиях ускорения технологического развития.

Стратегическая значимость научно-технологического развития для России отражена в соответствующей стратегии, принятой в 2024 г. В ней же отмечена необходимость эффективной и сбалансированной системы целеполагания и научно-технологического прогнозирования. Изучение опыта Японии может дать представление о специфике организации форсайта в управлении научно-технологической сферой, выстраивании конфигурации и механизмах взаимодействия государства, науки и бизнеса, об их возможностях и ограничениях.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

---

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
2. Будущее мировой науки. Рук.: Л.М. Гохберг. Под общ. ред.: Л.М. Гохберг. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2024. URL: <https://publications.hse.ru/books/930412815> (дата обращения: 29.03.2025).
3. Горячева Е.А., Мостовая А.С. Государственная политика Японии в области науки в конце XX – начале XXI в. // Россия и АТР. 2023. № 2. С. 155–173. DOI:10.24412/1026-8804-2023-2-155-173
4. Денисов Ю.Д. Основные направления научно-технического прогресса в современной Японии. М.: Издательство «Наука», 1987.
5. Денисов Ю.Д. В Японии смотрят сквозь «Дельфи» // Форсайт. 2007. Т. 1, № 1. С. 62–67.
6. Лебедев С.В. Японское экономическое чудо в ретроспективе // РСМД. 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/blogs/slebedev/yaponskoe-ekonomicheskoe-chudo-v-retrospektive/> (дата обращения: 13.03.2025).
7. Макарова Е.А., Соколова А.В. Лучшие практики оценки научно-технологического Форсайта: базовые элементы и ключевые критерии // Форсайт. 2012. Т. 6, № 3. С. 62–75. URL: <https://publications.hse.ru/articles/65937196>. (дата обращения: 11.03.2025).
8. Мозебах В.А., Райнхардт Р.О. Историко-экономический анализ японского «экономического чуда» (1955–1973) и его итогов // Человеческий капитал. 2018. Т. 120, № 12. С. 37–46.
9. Молодяков В.Э., Молодякова Э.В., Маркарьян С.Б. История Японии. XX век. М.: ИВ РАН, 2007.

10. Моргунов Е.В. Метод «Форсайт» и его роль в управлении технологическим развитием страны. Глава коллективной монографии «Проблемы развития рыночной экономики». Под ред. член.-корр. РАН В.А. Цветкова. М.: ЦЭМИ РАН, 2011. С. 97–113.
11. Поппер Р. Мониторинг исследований будущего // Форсайт. 2012. Т. 6, № 2. С. 56–75.
12. Швыдко В.Г. Политика правительства Японии в сфере науки и инноваций // Проблемы Дальнего Востока. 2022. № 2. С. 34–48. DOI:10.31857/S013128120019303-4
13. Amanatidou E. Beyond the veil – The real value of Foresight // Technological Forecasting and Social Change. 2014. Vol. 87. P. 274–291. DOI:10.1016/j.techfore.2013.12.030
14. Borrás S. The Governance of Science, Technology, and Innovation Policy Missions for Grand Challenges in Europe. 2023. URL: <https://www.tokyofoundation.org/research/detail.php?id=936> (дата обращения: 02.03.2025).
15. Borzel T. Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks // Public Administration. 1998. Vol. 76, no. 2. P. 253–273. DOI:10.1111/1467-9299.00100
16. Committee on the History of Japan's Trade and Industry Policy RIETI. Japan's Industrial Structure: Forced to Change (1973–1982). In: Dynamics of Japan's Trade and Industrial Policy in the Post Rapid Growth Era (1980–2000). Economics, Law, and Institutions in Asia Pacific. 2020. Springer, Singapore. DOI:10.1007/978-981-15-1987-1\_2
17. Cuhls K., Dönitz E., Erdmann L., Gransche B., Kimpeler S., Schirrmeister E., Warnke Ph. Foresight: Fifty Years to Think Your Futures. In: Edler J., Walz R. (eds) Systems and Innovation Research in Transition. Sustainability and Innovation. Springer, Cham. 2024.
18. Eto H. The suitability of technology forecasting/foresight methods for decision systems and strategy: A Japanese view // Technological Forecasting and Social Change. 2003. Vol. 70, no. 3. P. 231–249. DOI:10.1016/S0040-1625(02)00194-4
19. Georghiou L., Keenan M. Evaluation of national foresight activities: Assessing rationale, process and impact // Technological Forecasting and Social Change. 2006. Vol. 73, no. 7. P. 761–777.
20. Gokhberg L., Sokolov A. Summary – Targeting STI Policy Interventions – Future Challenges for Foresight. In: Meissner D., Gokhberg L., Sokolov A. (eds) Science, Technology and Innovation Policy for the Future. Springer, Berlin, Heidelberg. 2013. P. 289–292.
21. Goto A., Wakasugi R. Technology Policy in Japan: a Short Review // Technovation. 1987. Vol. 5. P. 269–279. DOI:10.1016/0166-4972(87)90067-8
22. Havas A., Weber K.M. The 'fit' between forward-looking activities and the innovation policy governance sub-system: A framework to explore potential impacts // Technological Forecasting and Social Change. 2017. Vol. 115. P. 327–337. DOI:10.1016/j.techfore.2016.07.016
23. Jantsch E. Technological forecasting at national level in Japan: Notes from a brief visit // Technological Forecasting. 1970. Vol. 1, no. 3. P. 325–327. DOI:10.1016/0099-3964(70)90033-5

24. Irvine J., Martin B.R. Foresight in Science: Picking the Winners. Frances Pinter Publishers, London. 1984.
25. Keenan M., Miles I., Koi-Ova J. Handbook of knowledge society foresight. Dublin, European Foundation. 2003. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2020-05/ef0350en.pdf> (дата обращения: 10.03.2025).
26. Keenan M. OECD S&T Policy 2025 initiative: Enabling transitions through STI // Seminar Report: The Transition of Socio-Technical Systems and Reflections on the OECD's New Science, Technology, and Innovation Policy. 2023. The Tokyo Foundation for Policy Research.
27. Kiyota K., Okazaki T. Foreign Technology Acquisition Policy and Firm Performance in Japan, 1957–1970: Micro-aspects of Industrial policy // CIRJE. 2005. URL: <https://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/dp/2005/2005cf329.pdf> (дата обращения: 12.03.2025).
28. Kikkawa T. History of Innovative Entrepreneurs in Japan. Springer. 2023. DOI:10.1007/978-981-19-9454-8
29. Kuwahara T. Technology Forecasting Activities in Japan // Technological Forecasting and Social Change. 1999. Vol. 60, no. 1. P. 5–14. DOI:10.1016/S0040-1625(98)00048-1
30. Meissner D. Results and impact of national Foresight-studies // Futures. 2012. Vol. 44, no. 10. P. 905–913. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016328712001784> (дата обращения: 11.03.2025).
31. Miles I., Saritas O., Sokolov A. Foresight for STI: What and Why. In: Foresight for Science, Technology and Innovation. 2016. P. 9–19. Springer International Publishing Switzerland. DOI:10.1007/978-3-319-32574-3
32. Miles I., Meissner D., Vonortas N.S., Carayannis E. Technology foresight in transition // Technological Forecasting and Social Change. 2017. Vol. 119. P. 211–218. DOI:10.1016/j.techfore.2017.04.009
33. Mitsubishi Research Institute Rethinking Japan's Science, Technology and Innovation Basic Plan. A prescription for keeping Japan competitive. 2025. URL: <https://www.mri.co.jp/en/news/i5inlu000001svkq-att/nr20250425en.pdf> (дата обращения: 01.05.2025).
34. Monteiro B., Dal Borgo R. Supporting decision making with strategic foresight. An emerging framework for proactive and prospective governments. OECD Working Papers on Public Governance. 2023. No. 63. URL: [https://www.oecd.org/en/publications/supporting-decision-making-with-strategic-foresight\\_1d78c791-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/supporting-decision-making-with-strategic-foresight_1d78c791-en.html) (дата обращения: 01.05.2025).
35. O'Toole L.J. Networks and Networking: The Public Administrative Agendas // Public Administration Review. 2015. Vol. 75, no. 3. P. 361–371.
36. Ouma-Mugabe J., Botha A., Letaba P. Institutionalizing foresight in science, technology, and innovation in sub-Saharan Africa // Development Policy Review. 2024. Vol. 42, no. 1. DOI:10.1111/dpr.12789



37. Saritas O., Burmaoglu S., Ozdemir D. The evolution of Foresight: What evidence is there in scientific publications? // *Futures*. 2022. Vol. 137. DOI:10.1016/j.futures.2022.102916
38. Shiohara H. The Japanese Economic Miracle // *Berkley Economic Review*. 2023. URL: <https://econreview.studentorg.berkeley.edu/the-japanese-economic-miracle/> (дата обращения: 11.04.2025).
39. Shiroyama H. Limits of Past Practices and Possible Future Institutionalization of TA in Japan // *Technology Assessment – Theory and Practice*. 2010. Vol. 19, no. 2. P. 80–83.
40. Swinbanks D. Japan disappoints seekers of 'foresight' ... // *Nature*. 1993. Vol. 366. URL: <https://www.nature.com/articles/366004b0.pdf> (дата обращения: 29.03.2025).
41. Urashima K., Yokoo Y., Nagano H. S&T policy and foresight investigation – impacts in Japan // *Foresight*. 2012. Vol. 14, no. 1. P. 15–25.
42. Washida Y., Yahata A. Predictive value of horizon scanning for future scenarios // *Foresight*. 2021. Vol. 23, no. 1. P. 17–32. DOI:10.1108/FS-05-2020-0047
43. World Bank. GDP growth. 2023. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (дата обращения: 03.04.2025).
44. Yoda T. Perceptions of domain experts on impact of foresight on policy making: The case of Japan // *Technological Forecasting and Social Change*. 2011. Vol. 78, no. 3. P. 431–447.
45. Yoshioka Sh., Kawasaki H. Japan's High-Growth Postwar Period: The Role of Economic Plans // *Economic and Social Research Institute, Cabinet Office*. 2016. URL: [https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/archive/e\\_rnote/e\\_rnote030/e\\_rnote027.pdf](https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/archive/e_rnote/e_rnote030/e_rnote027.pdf) (дата обращения: 05.04.2025).

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

1. Cabinet Office. Integrated Innovation Strategy 2023. URL: [https://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/togo2023\\_honbun\\_eiyaku.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/togo2023_honbun_eiyaku.pdf) (дата обращения: 29.02.2025).
2. Cabinet Office. Quarterly Estimates of GDP for October – December 2024 (First Preliminary Estimates). 2025. URL: [https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data\\_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main\\_1e.pdf](https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main_1e.pdf) (дата обращения: 23.02.2025).
3. Japan Science and Technology Agency. URL: <https://www.jst.go.jp/EN/> (дата обращения: 10.04.2025).
4. JICA [Japan International Cooperation Agency]. Progress of Liberalization of Foreign Investment into Japan. Open JICA Report. 1985. URL: [https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/10535896\\_03.pdf](https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/10535896_03.pdf) (дата обращения: 11.04.2025).

5. JICA. 日本における戦後産業復興、発展の中での産業政策の役割: 産業政策を有効なものとするための条件. 2022. URL: [https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/ja/publication/other/b5696e0000002vmk-att/policy\\_learning.pdf](https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/ja/publication/other/b5696e0000002vmk-att/policy_learning.pdf) (дата обращения: 07.04.2025).
6. Law No. 130 of 1995 “The Science and Technology Basic Law”, MEXT. URL: <https://www.mext.go.jp/en/publication/whitepaper/title03/detail03/sdetail03/sdetail03/1372921.htm> (дата обращения: 27.02.2025).
7. Science Council of Japan. URL: <https://www.scj.go.jp/en/> (дата обращения: 11.04.2025).
8. 文部科学省。[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology]. URL: <https://www.mext.go.jp/index.htm> (дата обращения: 03.05.2025).
9. 内閣府科学技術 [Cabinet Office for Science and Technology]. イノベーション基本計画。[Innovation Master Plan.]. 2021. URL: <https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/6honbun.pdf> (дата обращения: 03.05.2025).
10. 日本学術会議 [Science Council of Japan]. イノベーション基本計画に向けての提言 第7期科学技術 [Recommendations for the Innovation Basic Plan. 7th Science and Technology]. 2024. URL: <https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-26-t376.pdf> (дата обращения: 03.05.2025).

## REFERENCES

1. Amanatidou, E. (2014) ‘Beyond the veil – The real value of Foresight’, *Technological Forecasting and Social Change*, (87), pp. 274–291. DOI:10.1016/j.techfore.2013.12.030
2. Barabashev, A.G. (2016) ‘Crisis of state governance and its influence on basic administrative paradigms of state and bureaucracy’, *Public Administration Issues*, (3), pp. 163–194 (in Russian).
3. Borrás, S. (2023) ‘The governance of science, technology, and innovation policy missions for grand challenges in Europe’, *The Tokyo Foundation*. Available at: <https://www.tokyofoundation.org/research/detail.php?id=936> (accessed 02 March 2025).
4. Borzel, T. (1998) ‘Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks’, *Public Administration*, 76(2), pp. 253–273. DOI:10.1111/1467-9299.00100
5. Committee on the History of Japan’s Trade and Industry Policy RIETI (2020) *Japan’s Industrial Structure: Forced to Change (1973–1982)*. In: Dynamics of Japan’s Trade and Industrial Policy in the Post Rapid Growth Era (1980–2000). Economics, Law, and Institutions in Asia Pacific. Springer: Singapore. DOI:10.1007/978-981-15-1987-1\_2
6. Cuhls, K., Dönitz, E., Erdmann, L., Gransche, B., Kimpeler, S., Schirrmeister, E., and Warnke, Ph. (2024) *Foresight: Fifty years to think your futures*. In: Edler, J., Walz, R. (eds) Systems and Innovation Research in Transition. Sustainability and Innovation. Springer: Cham.

7. Denisov, Yu.D. (1987) *The main directions of scientific and technological progress in modern Japan*. Moscow: Nauka Publishing House.
8. Denisov, Yu.D. (2007) 'In Japan, they look through "Delphi"', *Foresight*, 1(1), pp. 62–67 (in Russian).
9. Eto, H. (2003) 'The suitability of technology forecasting/foresight methods for decision systems and strategy: A Japanese view', *Technological Forecasting and Social Change*, 70(3), pp. 231–249. DOI:10.1016/S0040-1625(02)00194-4
10. Georghiou, L., and Keenan, M. (2006) 'Evaluation of national foresight activities: Assessing rationale, process and impact', *Technological Forecasting and Social Change*, 73(7), pp. 761–777.
11. Gokhberg, L., and Sokolov, A. (2013) *Summary – Targeting STI Policy Interventions – Future Challenges for Foresight*, pp. 289–292. In: Meissner D., Gokhberg L., Sokolov A. (eds) *Science, Technology and Innovation Policy for the Future*. Springer: Berlin, Heidelberg.
12. Goryacheva, E.A., and Mostovaya, A.S. (2023) 'Japan's science and technology policy in the late 20th – early 21st centuries', *Russia and the Pacific*, (2), pp. 155–173. (In Russian). DOI:10.24412/1026-8804-2023-2-155-173
13. Goto, A., and Wakasugi, R. (1987) 'Technology policy in Japan: a short review', *Technovation*, (5), pp. 269–279. DOI:10.1016/0166-4972(87)90067-8
14. Havas, A., and Weber, K.M. (2017) 'The 'fit' between forward-looking activities and the innovation policy governance sub-system: A framework to explore potential impacts', *Technological Forecasting and Social Change*, (115), pp. 327–337. DOI:10.1016/j.techfore.2016.07.016
15. Irvine, J., and Martin, B.R. (1984) *Foresight in science: Picking the winners*. Frances Pinter Publishers: London.
16. Jantsch, E. (1970) 'Technological forecasting at national level in Japan: Notes from a brief visit', *Technological Forecasting*, 1(3), pp. 325–327. DOI:10.1016/0099-3964(70)90033-5
17. Keenan, M., Miles, I., and Koi-Ova, J. (2003) *Handbook of knowledge society foresight*. Dublin: European Foundation. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2020-05/ef0350en.pdf> (accessed 10 March 2025).
18. Keenan, M. (2023) 'OECD S&T Policy 2025 initiative: Enabling transitions through STI', Seminar Report: The Transition of Socio-Technical Systems and Reflections on the OECD's New Science, Technology, and Innovation Policy. The Tokyo Foundation for Policy Research.
19. Kikkawa, T. (2023) *History of Innovative Entrepreneurs in Japan*. Springer. DOI:10.1007/978-981-19-9454-8
20. Kiyota, K., and Okazaki, T. (2005) 'Foreign technology acquisition policy and firm performance in Japan, 1957–1970: Micro-aspects of Industrial policy', *CIRJE*. Available at: <https://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/dp/2005/2005cf329.pdf> (accessed 12 March 2025).

21. Kuwahara, T. (1999) 'Technology forecasting activities in Japan', *Technological Forecasting and Social Change*, 60(1), pp. 5–14. DOI:10.1016/S0040-1625(98)00048-1
22. Lebedev, S.V. (2019) 'A retrospect on the Japanese economic miracle', *Russian International Affairs Council*. Available at: <https://russiancouncil.ru/blogs/slebedev/yaponskoe-ekonomicheskoe-chudo-v-retrospektive/> (accessed 13 March 2025).
23. Makarova, E.A., and Sokolova, A.V. (2012) 'Best practices for evaluating science and technology foresight: Basic elements and key criteria', *Foresight*, 6(3), pp. 62–75 (in Russian). Available at: <https://publications.hse.ru/articles/65937196> (accessed 11 March 2025).
24. Meissner, D. (2012) 'Results and impact of national Foresight-studies', *Futures*, 44(10), pp. 905–913. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016328712001784> (accessed 11 March 2025).
25. Miles, I., Saritas, O., and Sokolov, A. (2016) *Foresight for STI: What and Why*. In: *Foresight for Science, Technology and Innovation*, pp. 9–19. Springer International Publishing: Switzerland. DOI:10.1007/978-3-319-32574-3
26. Miles, I., Meissner, D., Vonortas, N.S., and Carayannis, E. (2017) 'Technology foresight in transition', *Technological Forecasting and Social Change*, (119), pp. 211–218. DOI:10.1016/j.techfore.2017.04.009
27. *Mitsubishi Research Institute* (2025) Mitsubishi Research Institute Rethinking Japan's Science, Technology and Innovation Basic Plan. A prescription for keeping Japan competitive. Available at: <https://www.mri.co.jp/en/news/i5inlu000001svkq-att/nr20250425en.pdf> (accessed 01 May 2025).
28. Molodyakov, V.E., Molodyakova, E.V., and Markar`yan, S.B. (2007) *History of Japan. 20<sup>th</sup> century*. Moscow: Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Science.
29. Monteiro, B., and Dal Borgo, R. (2023) 'Supporting decision making with strategic foresight. An emerging framework for proactive and prospective governments', *OECD Working Papers on Public Governance*, 63. Available at: [https://www.oecd.org/en/publications/supporting-decision-making-with-strategic-foresight\\_1d78c791-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/supporting-decision-making-with-strategic-foresight_1d78c791-en.html) (accessed 01 May 2025).
30. Morgunov, E.V. (2011) *The Foresight and Its Role in Managing the Country's Technological Development*. In: Czvetkova, V.A. (ed.) *Problems of Market Economy Development*. Moscow: Central Economic Mathematical Institute of the Russian Academy of Science, pp. 97–113.
31. Mozebach, V.A., and Rajnkhardt, R.O. (2018) 'Historical and economic analysis of the Japanese economic miracle (1955–1973) and its results', *Human Capital*, 12(120), pp. 37–46. (In Russian).
32. O'Toole, L.J. (2015) 'Networks and networking: The public administrative agendas', *Public Administration Review*, 75(3), pp. 361–371.
33. Ouma-Mugabe, J., Botha, A., and Letaba, P. (2024) 'Institutionalizing foresight in science, technology, and innovation in sub-Saharan Africa', *Development Policy Review*, 42(1). DOI:10.1111/dpr.12789

34. Popper, R. (2012) 'Mapping futures studies', *Foresight*, 6(2). pp. 56–75. (In Russian).
35. Shvy'dko, V.G. (2022) 'Science and innovation policy of the Japanese government', *Far Eastern Studies*, (2), pp. 34–48. (In Russian). DOI:10.31857/S013128120019303-4
36. Saritas, O., Burmaoglu, S., and Ozdemir, D. (2022) 'The evolution of Foresight: What evidence is there in scientific publications?', *Futures*, (137). DOI:10.1016/j.futures.2022.102916
37. Shiohara, H. (2023) 'The Japanese Economic Miracle', *Berkley Economic Review*. Available at: <https://econreview.studentorg.berkeley.edu/the-japanese-economic-miracle/> (accessed 11 April 2025).
38. Shiroyama, H. (2010) 'Limits of past practices and possible future institutionalization of TA in Japan', *Technology Assessment – Theory and Practice*, 19(2), pp. 80–83.
39. Swinbanks, D. (1993) 'Japan disappoints seekers of 'foresight' ...', *Nature*, (366). Available at: <https://www.nature.com/articles/366004b0.pdf> (accessed 29 March 2025).
40. *The Future of World Science* (2024) Gokhberg L.M. (ed.). Moscow: HSE Publishing House. Available at: <https://publications.hse.ru/books/930412815> (accessed 29 March 2025).
41. Urashima, K., Yokoo, Y., and Nagano, H. (2012) 'S&T policy and foresight investigation – impacts in Japan', *Foresight*, 14(1), pp. 15–25.
42. Washida, Y., and Yahata, A. (2021) 'Predictive value of horizon scanning for future scenarios', *Foresight*, 23(1), pp. 17–32. DOI:10.1108/FS-05-2020-0047
43. *World Bank* (2023) GDP growth. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (accessed 03 April 2025).
44. Yoda, T. (2011) 'Perceptions of domain experts on impact of foresight on policy making: The case of Japan', *Technological Forecasting and Social Change*, 78(3), pp. 431–447.
45. Yoshioka, Sh., and Kawasaki, H. (2016) 'Japan's high-growth postwar period: The role of economic plans', *Economic and Social Research Institute, Cabinet Office*. Available at: [https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/archive/e\\_rnote/e\\_rnote030/e\\_rnote027.pdf](https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/archive/e_rnote/e_rnote030/e_rnote027.pdf) (accessed 05 April 2025).

## OFFICIAL DOCUMENTS:

---

1. Cabinet Office (2023) Integrated Innovation Strategy 2023. URL: [https://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/togo2023\\_honbun\\_eiyaku.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/togo2023_honbun_eiyaku.pdf) (accessed 29 February 2025).
2. Cabinet Office (2025) Quarterly Estimates of GDP for October – December 2024 (First Preliminary Estimates). URL: [https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data\\_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main\\_1e.pdf](https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main_1e.pdf) (accessed 23 February 2025).

3. Japan Science and Technology Agency. URL: <https://www.jst.go.jp/EN/> (accessed 10 April 2025).
4. JICA [Japan International Cooperation Agency] (1985) Progress of Liberalization of Foreign Investment into Japan. Open JICA Report. URL: [https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/10535896\\_03.pdf](https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/10535896_03.pdf) (accessed 11 April 2025).
5. JICA(2022) 日本における戦後産業復興、発展の中での産業政策の役割：産業政策を有効なものとするための条件. URL: [https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/ja/publication/other/b5696e0000002vmk-att/policy\\_learning.pdf](https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/ja/publication/other/b5696e0000002vmk-att/policy_learning.pdf) (accessed 07 April 2025).
6. Law No. 130 of 1995 “The Science and Technology Basic Law”, MEXT. URL: <https://www.mext.go.jp/en/publication/whitepaper/title03/detail03/sdetail03/sdetail03/1372921.htm> (accessed 27 February 2025).
7. Science Council of Japan. URL: <https://www.scj.go.jp/en/> (accessed 11 April 2025).
8. 文部科学省。[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology]. URL: <https://www.mext.go.jp/index.htm> (accessed 03 May 2025).
9. 内閣府科学技術 [Cabinet Office for Science and Technology] (2021) イノベーション基本計画。[Innovation Master Plan.] URL: <https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/6honbun.pdf> (accessed 03 May 2025)
10. 日本学術会議 [Science Council of Japan] (2024) イノベーション基本計画に向けての提言. 第7期科学技術 [Recommendations for the Innovation Basic Plan. 7th Science and Technology]. URL: <https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-26-t376.pdf> (accessed 03 May 2025).

Статья поступила в редакцию 27.05.2025;  
одобрена после рецензирования 07.07.2025;  
принята к публикации 09.09.2025.



*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 25.09.2025. Формат 60х88<sup>1/8</sup>  
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 ООО «Фотоэксперт»,  
109316, Москва, Волгоградский проспект, 42