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

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 2
2026

ВЫСШАЯ • ШКОЛА • ЭКОНОМИКИ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 2

2026

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.

МОСКВА

ISSN 1999-5431

ВОПРОСЫ 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.
ЛАВРОВ А.М.
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.

Научный редактор: Зверева И.А.

Литературный редактор, корректор: Портнова Т.В.
Редактор текстов на английском языке: Габриелова Е.В.
Верстка и дизайн: Медведев В.А.

Адрес редакции фактический:
109074, Россия,
Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,
офис 307, НИУ ВШЭ
Почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: +7 495 624-06-39
Факс: +7 495 624-06-39
Web-site: http://vgmu.hse.ru
E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя, фактический:
117312, Москва, ул. Вавилова, д. 7,
Издательский дом НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15298
E-mail: id@hse.ru

© НИУ ВШЭ, 2026

PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES

ISSN 1999-5431

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

ALEXEY M. LAVROV – Professor, Head of the Department of Financial Management in the Public Sector, Department of Politics and Management, Faculty of Social Sciences, Director of the Center for Budget Technologies, Institute of Public and Municipal Administration, National Research University Higher School of Economics, amlavrov@hse.ru

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

© HSE, 2026

PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES

ISSN 1999-5431

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

Scientific editor – Irina A. Zvereva
The Editor of the Russian texts and Proof Reader – Tatiana V. Portnova
The editor of the texts in English – Elena V. Gabrielova
Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:
National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation
Tel./fax: +7 495 624-06-39; *E-mail:* vgmu@hse.ru; *Web:* http://vgmu.hse.ru

Certificate of registration of the mass media PI N ФС77-66611 of August 8, 2016. Issued by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications.

© HSE, 2026

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Барабашев А.Г., Чевтаева Н.Г., Гущин О.В.
ПОНЯТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК РЕСУРС СНИЖЕНИЯ РИСКОВ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ПОДРАЖАТЕЛЬНЫХ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИК ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН, БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ 7

Днепровская Н.В., Шевцова И.В.
АКТУАЛИЗАЦИЯ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ В КОНТЕКСТЕ ЭКОНОМИКИ ДАННЫХ И ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВА 37

Черткова А.В., Молодчик М.А.
ОЦЕНКА НАРУШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА 62

Сухарев А.А.
ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ПАРАДИГМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 98

Захарова О.В.
УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСФОРМАЦИЕЙ ПОВСЕДНЕВНЫХ ПРАКТИК ДЛЯ СОКРАЩЕНИЯ УГЛЕРОДНОГО СЛЕДА ДОМОХОЗЯЙСТВ: СОЦИОТЕХНИЧЕСКИЙ ПОДХОД. 126

Божья-Воля А.А., Салтыкова А.Д.
ФОРМАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КРЕАТИВНЫХ ИНДУСТРИЙ 153

CONTENTS

THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Barabashev A.G., Chevtaeva N.G., Gushchin O.V.
THE CLARITY OF GOVERNMENT REGULATION
AS A RESOURCE FOR REDUCING THE RISKS
OF THE SPREAD OF IMITATIVE CORRUPTION PRACTICES
IN INTERACTIONS BETWEEN CITIZENS, BUSINESS
AND GOVERNMENT AGENCIES 7

Dneprovskaya N.V., Shevtsova I.V.
UPDATING OPEN DATA IN THE CONTEXT OF DATA
ECONOMY AND DIGITAL TRANSFORMATION
OF THE STATE 37

Chertkova A.V., Molodckik M.A.
ASSESSMENT OF VIOLATIONS IN THE ACTIVITIES
OF ORGANIZATIONS IN THE BUDGETARY SPHERE
OF THE VOLGA FEDERAL DISTRICT 62

Sukharev A.A.
TRANSFORMATION OF STATE INNOVATION
POLICY INSTRUMENTS IN THE CONTEXT OF PUBLIC
ADMINISTRATION PARADIGMS 98

Zakharova O.V.
MANAGING THE TRANSFORMATION OF EVERYDAY
PRACTICES TO REDUCE THE CARBON FOOTPRINT
OF HOUSEHOLDS: A SOCIOTECHNICAL APPROACH 126

Bozhya-Volya A., Saltykova A.
FORMATS OF STATE SUPPORT FOR CREATIVE INDUSTRIES 153

Научная статья
УДК: 351/354
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-7-36

ПОНЯТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК РЕСУРС СНИЖЕНИЯ РИСКОВ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ПОДРАЖАТЕЛЬНЫХ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИК ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН, БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Барабашев Алексей Георгиевич[1],
Чевтаева Наталия Геннадьевна[2],
Гущин Олег Васильевич[3]

[2, 3] Уральский институт управления – филиал «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; Российская Федерация, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66.
[1] Доктор философских наук, профессор, ординарный профессор, Руководитель академического совета аспирантской школы по государственному управлению; Национальный исследовательский университет «Высшая Школа Экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; abarabashev@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4746-7532
[2] Доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой управления персоналом и социологии; chevtaeva-ng@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-4223-3318
[3] Кандидат социологических наук, директор института – филиала; gushchin-ov@ranepa.ru; ORCID: 0009-0009-2950-8485

Аннотация. В российском социуме типична ситуация диссонанса декларируемых ценностей осуждения коррупции и лояльного к ней отношения для решения жизненных ситуаций, которое реализуется в поведенческих практиках. В статье исследуются поведенческие подражательные коррупционные практики граждан

© НИУ ВШЭ, 2026

и бизнес-сообщества в ситуации столкновения со сложными и малопонятными правилами при взаимодействии с государственными органами: люди склонны к подражательному коррупционному поведению, когда наблюдают его в ближайшем окружении. Вопросы о том, каковы причины распространения подражательных коррупционных практик, в чем заключаются недостатки государственного регулирования, предоставляющие почву для таких практик, являются главными в исследовании. Авторы сосредотачивают внимание на понятности правил и процедур регулирования, раскрывая феномен понятности с позиций деятельностного подхода: трактовки понятности не как возможности воспроизвести полученную информацию (знание), а как *понятности требований*, содержащихся в правилах и процедурах, понятности, которая способна обеспечить действия, исключающие коррупционное поведение (следование требованиям в поведении, переход от знания к умениям). В ситуации, когда коррупционная модель поведения воспринимается в общественном сознании как неизбежная вынужденная «защита» от сложности и непонятности государственных правил и процедур, может ли повышение понятности государственного регулирования снизить риски «заражения» коррупцией (воспроизведения коррупционного поведения)?

Поиск рецептов минимизации поведенческих рисков «заражения коррупцией» в литературе связывается, в том числе, с упрощением административных правил и процедур, открытостью и прозрачностью государственного управления. Однако простота, открытость и прозрачность не обязательно означают понятность правил и процедур для клиентов. В исследовании осуществлен анализ фактора понятности государственного регулирования как ресурса снижения рисков распространения подражательных коррупционных практик граждан, бизнеса при взаимодействии с государственными органами. Используя результаты анкетного опроса 2023–2025 гг., проведенного среди граждан (n=600 ежегодно) и бизнес-сообщества (n=400 ежегодно), авторы диагностируют: а) наличие устоявшихся подражательных коррупционных практик в обеих группах респондентов; б) проблему неверия делового сообщества в конструктивный диалог с властью; сохранение установки на то, что власть скорее накажет, чем разъяснит и поможет; в) запрос на повышение понятности государственного регулирования.

Представлены социальные практики обеспечения понятности государственного регулирования со стороны трех субъектов: органов государственной власти; государственных органов (Уполномоченных по защите прав предпринимателей); негосударственных некоммерческих организаций (союзов промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты). Описаны примеры практик, повышающих понятность государственного регулирования в повседневной коммуникации бизнеса и власти.

Практическая значимость исследования заключается в возможности встраивания предлагаемых социальных практик обеспечения понятности государственного регулирования в общую системную работу по профилактике коррупционного поведения.

Ключевые слова: профилактика коррупции, поведенческие риски, коррупционное поведение, административные эстафеты, открытость и прозрачность, понятность государственного регулирования.

Для цитирования: Барабашев А.Г., Чевтаева Н.Г., Гущин О.В. Понятность государственного регулирования как ресурс снижения рисков распространения подражательных коррупционных практик взаимодействия граждан, бизнеса и государственных органов // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 7–36. DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-7-36

Теоретико-методологическая часть исследования, осуществленная А. Г. Барабашевым, реализована в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ (HSE-BR-2025-049).

Original article
JEL: D73.
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-7-36

THE CLARITY OF GOVERNMENT REGULATION AS A RESOURCE FOR REDUCING THE RISKS OF THE SPREAD OF IMITATIVE CORRUPTION PRACTICES IN INTERACTIONS BETWEEN CITIZENS, BUSINESS AND GOVERNMENT AGENCIES

Alexey G. Barabashev[1],
Natalya G. Chevtaeva[2],
Oleg V. Gushchin[3]

[2, 3] Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 66 8 Marta St., Yekaterinburg, 620144 Russian Federation.
[1] Doctor of Sciences (in Philosophy), Full Professor, Head of the Academic Council of the Graduate School of Public Administration; National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya St., Moscow, 101000 Russian Federation; barabashev@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4746-7532
[2] Doctor of Sciences (in Sociology), Professor, Head of the Department of Human Resources Management and Sociology; chevtaeva-ng@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-4223-3318
[3] Ph.D. (in Sociology), Director of the Institute/Branch; gushchin-ov@ranepa.ru; ORCID: 0009-0009-2950-8485

Abstract. In Russian society, a dissonance between the declared values of condemning corruption and tolerating it in addressing life situations is typical and manifested in behavioral practices. This article examines the behavioral imitative corruption practices among citizens and the business community when faced with complex and

unclear rules in their interactions with government agencies: people are prone to imitate corrupt behavior when they observe it in their immediate environment. The central question of this study is what causes the spread of imitative corruption practices and deficiencies of government regulation that create conditions for such practices. In examining this issue, the authors focus on the clarity of regulatory rules and procedures, exploring the phenomenon of clarity from the perspective of an activity-based approach. This approach interprets clarity not as the ability to reproduce acquired information (knowledge), but as the clarity of the requirements embedded in rules and procedures – a clarity that can ensure actions preventing corrupt behavior (compliance with behavioral requirements, the transition from knowledge to competences). When corrupt behavior is perceived in the public consciousness as an inevitable and compelled form of «defense» against the complexity and ambiguity of government rules and procedures, greater clarity in government regulation reduces the risks of corruption «contagion» (the reproduction of corrupt behavior)?

Research on ways to minimize the behavioral risks of «corruption contagion» has associated them primarily with the simplification of administrative rules and procedures, as well as openness and transparency in public administration. However, simplicity, openness, and transparency do not necessarily mean that rules and procedures are understandable to clients. The study analyzes the clarity of government regulation as a resource for reducing the risks of the spread of imitative corruption practices among citizens and businesses in their interactions with government agencies. Drawing on the results of a questionnaire survey conducted between 2023 and 2025 among citizens (n = 600 annually) and the business community (n = 400 annually), the authors diagnose: a) the presence of established imitative corruption practices in both groups of respondents; b) a persistent lack of confidence within the business community in constructive dialogue with the authorities, alongside the belief that the authorities are more likely to punish than to explain and help; c) a demand for greater clarity in government regulation.

This article presents social practices for ensuring the clarity of government regulation across three entities: government agencies; state bodies (Business Ombudsmen); and non-governmental non-profit organizations (Unions of Industrialists and Entrepreneurs, the Chamber of Commerce and Industry). Examples of practices that enhance the clarity in government regulation in everyday communications between business and government are described.

The practical significance of the study lies in the possibility of integrating proposed social practices to ensure the clarity of state regulation into the broader systemic effort to prevent corrupt behavior.

Keywords: corruption prevention, behavioral risks, social relays, corrupt behavior, openness and transparency, clarity of government regulation.

For citation: Barabashev, A.G., Chevtaeva, N.G., and Gushchin, O.V. (2026) ‘The clarity of government regulation as a resource for reducing the risks of the spread of imitative corruption practices in interactions between citizens, business and government agencies’, *Public Administration Issues*, (2), pp. 7–36. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-7-36

The theoretical and methodological part of the study, carried out by A.G. Barabashev, is an output of a research project (HSE-BR-2025-049) implemented as part of the Basic Research Program at HSE University.

Введение

Исследования коррупции в системе государственного управления можно разделить на правовые (анализ: законодательства о коррупции; правоприменительной практики противодействия коррупции как следования законодательству), политологические (коррумпированность власти и ее причины, типы и формы коррумпированности власти в связи с политическим устройством), социологические (отношение граждан к институтам противодействия коррупции) и административно-деятельностные, описывающие, «как государство работает», взаимодействуя с гражданами и организациями в сфере противодействия коррупции. В настоящей статье мы сосредоточимся на административных, связанных с управленческой деятельностью, аспектах коррупции, на изучении коррупционных практик в государственном управлении (коррупционные практики как культурно и исторически обусловленные способы коррупционного поведения). Поведение бизнеса и граждан, опирающееся на имитацию (воспроизведение) коррупциогенных образцов взаимодействия с государственными органами, образцов, которые допускают решение жизненно важных ситуаций с помощью коррупционных действий, как мы полагаем, имеет в своем основании некоторые недостатки административной деятельности, в том числе, относящиеся к недостаточной понятности правил (общих требований к административному поведению и действиям) и процедур (пошаговых инструкций) взаимодействия с государственными органами, их запутанной конфигурации, затрудняющей восприятие бизнесом и гражданами этих правил и процедур. *Непонятность* требований, заключающихся в административных правилах и процедурах для бизнеса и граждан, мы предполагаем, способствует воспроизведению образцов коррупционного поведения, порождает имитационное коррупционное поведение.

Мы исходим из того, что изменение законодательной базы, в том числе, антикоррупционная экспертиза законодательных актов и их проектов, является необходимым, но не достаточным условием совершенствования профилактической работы по предотвращению коррупции. Анализ паттернов поведения в коммуникации власти и общества рассматривается в качестве значимого ресурса снижения коррупционных рисков. Заметим, что использование этого ресурса не требует привлечения финансовых и организационных затрат, а связано с настройкой административной деятельности, ее правил и процедур.

Все государственные гражданские и муниципальные служащие (далее – служащие), во-первых, поступают в соответствии с правилами и процедурами, определяющими административную деятельность. С этой стороны нет препятствий для коррупционного поведения служащих, если эти правила и процедуры соблюдены. Сами по себе административные правила и процедуры индифферентны возможности их коррупционного использования; содержащиеся в них требования имеют операционный, а не этический характер. Так, антикор-

рупционная экспертиза может улучшать акты, но формальное следование этим актам может оставаться коррупционным – используя аналогию, совершенствование перочинного ножа не может полностью устранить возможность его использования для нанесения увечий. Обратимся к частному примеру из области публичного управления: требование о размещении объявлений о публичных слушаниях может быть формально соблюдено, однако возможно размещение объявлений о публичных слушаниях в максимально некомфортном для жителей виде, включая назначение неудобных сроков и места проведения слушаний, размещение информации в неудобном месте сайтов или изданий, запутанность требований и их хаотичность и т.д. Тонкая грань между умышленно коррупционно ущербными административными правилами и процедурами, которые вроде бы открыты и прозрачны, доступны пользователям, но которые непонятны, в которые заложена запутанность об условиях/требованиях взаимодействия, с одной стороны, и неумышленной недоработкой административных правил и процедур, невниманием к деталям, к понятности (включая терминологическую сложность требований), с другой – питательная среда для распространения и воспроизведения коррупционного поведения граждан, бизнеса и служащих. Поэтому совершенствование правил и процедур взаимодействия бизнеса, граждан и государственных органов должно включать в себя устранение «лазеек непонятности», представляющих основание их коррупционного использования.

Во-вторых, служащие ориентируются на этический климат в государственном органе; этот климат вбирает в себя традиции и культурные основания административной деятельности. Так, если этический климат в государственном органе не включает в себя нетерпимость к коррупции, если не считается зазорным «умеренно» использовать полномочия для минимизации собственных усилий, для получения некоторых выгод, необязательно личных, то в административные правила и процедуры взаимодействия с бизнесом и гражданами вполне могут закладываться коррупционные лазейки. А если коллеги «знают об этом, но молчат», то антикоррупционное совершенствование административных правил и процедур не поможет, поскольку любое усовершенствование можно имитировать, обойти или проигнорировать, ибо этому попустительствует этический климат в государственном органе.

Проблема имитационного поведения, воспроизведения коррупционно ущербных административных практик, таким образом, затрагивает граждан, получающих услуги и сталкивающихся с непонятностью административных правил и процедур, бизнес, являющийся объектом административного регулирования, и служащих, формирующих и реализующих административные правила и процедуры взаимодействия с бизнесом и гражданами. В статье мы остановимся именно *на анализе поведения* бизнеса и граждан, сталкивающихся с непонятными правилами и процедурами взаимодействия с органами власти.

В российском дискурсе достаточно распространены стереотипные модели отношения социума (граждан, бизнеса) к власти: «лишь бы не мешали», когда любой контакт с властью воспринимается как угроза: «накажут, оштрафуют, предъявляя непомерные, запутанные, малопонятные требования». Выход из этой ситуации на первый взгляд представляется предельно простым: надо

найти способ «обойти» сложные правила, используя социальные связи, «неформальные платежи» для урегулирования своей жизненно важной ситуации. Убежденность в приемлемости таких (по сути, коррупционных) практик усиливается, если в твоем ближнем окружении (у соседа, родственника, в другой организации) неформальная схема решения проблемы оказалась успешной. В итоге мы наблюдаем диссонанс декларируемых принципов и повседневных поведенческих практик: «Мы, конечно же, осуждаем коррупцию, поддерживаем усилия по борьбе с ней, но когда лично мне (или моей организации) надо оперативно решить вопрос, использование «неформальных» схем вполне допустимо».

Заключая вводную часть статьи, зафиксируем предмет, цель и задачи исследования. Предметом нашего исследования являются поведенческие риски распространения коррупции, связанные с подражательными практиками среди граждан и бизнес-сообщества в ситуации столкновения со сложными и малопонятными правилами при взаимодействии с государственными органами. Поиск путей минимизации выявленных поведенческих рисков определил цель исследования: анализ фактора «понятности государственного регулирования» как способа снижения рисков распространения подражательных коррупционных практик граждан, бизнеса при взаимодействии с государственными органами. Задачи эмпирической части исследования заключаются в проведении опросов по изучению позиций граждан и бизнеса в отношении понятности правил и процедур взаимодействия с государственными органами, включая сбор мнений респондентов о роли фактора понятности в формировании поведения граждан и бизнеса по отношению к государству.

Основываясь на результатах эмпирического исследования, мы намерены, во-первых, оценить поведенческие риски распространения коррупции, устоявшиеся подражательные практики коррупционного поведения как среди граждан, так и в среде бизнес-сообщества. Наличие устойчивых коррупционных подражательных практик увеличивает риски «заражения коррупцией». Во-вторых, в поисках мер противодействия этому «вирусу» заражения коррупцией мы намерены обратиться к *повседневным практикам* взаимодействия бизнеса, граждан и власти. Что можно уже сегодня в рамках существующего правового поля изменить в коммуникации власти и общества для снижения поведенческих рисков подражания коррупционным практикам? Если использовать понятия теории социальных эстафет (Розов, 2006), данный вопрос распадается на два: а) как можно изменить административные эстафеты, чтобы они были менее толерантны к имитационной (поведенческой) коррупции? б) как можно изменить эстафеты гражданского и делового взаимодействия с государственными органами, чтобы они не ориентировались на непубличные способы решения вопросов?

В статье выдвигаются **гипотезы,** относящиеся ко второму из поставленных вопросов.

(Н1) причины прокоррупционной устойчивости эстафет гражданского и делового взаимодействия заключаются в неверии в реальные намерения служащих (подозрение о наличии скрытых личных мотивов принятия решений госслужащими в пользу «правильных» просителей);

(Н2) неверие в реальные намерения служащих порождается непонятностью информации о правилах и процедурах взаимодействия с государствен-

ными органами. Именно такое неверие является причиной прокоррупционной устойчивости административных эстафет; оно коренится в отсутствии понятных, выработанных государственными органами правил и процедур взаимодействия для граждан и бизнеса (открытости и прозрачности недостаточно, требование понятности не менее важно).

Тем самым в статье говорится только об одном из двух механизмов совершенствования правил и процедур взаимодействия бизнеса, граждан и государственных органов: о формировании требований со стороны граждан и бизнеса к понятности правил и процедур.

Анализ литературы

Среди многочисленных работ по вопросам профилактики коррупции выделим блок авторов, анализирующих *поведенческие риски* распространения коррупции. Исследователи выявляют риски роста социальной легитимности коррупционного поведения среди делового сообщества в современных неблагоприятных условиях санкционного давления (Чевтаева и др., 2024). Исследуя феномен приемлемости коррупционного поведения в России, А. Н. Татарко (2016) предлагает методику его оценки. Н. А. Лимкина (2021) представляет алгоритмы поведения бизнесменов в коррупционных взаимоотношениях, частоту обращения предпринимателей к коррупционным практикам. С. Дж. Ким и Д. Ли рассматривают поведенческие характеристики коллективной коррупции с точки зрения коррупционных предпочтений отдельных лиц, определяемых личными качествами коррупционера (Kim, Lee, 2021).

В зарубежных исследованиях изучается эффект «заражения» коррупцией. Люди склонны заниматься коррупцией, когда у них есть для этого возможность, учитывая, что они считают коррупцию более распространенной. Китайские исследователи (Chen, Ding, et al., 2024) анализируют «эффект заражения коррупцией», выявляют подражательные практики, которые способствуют коррупционному поведению: бизнесмены склонны давать взятки, когда они видят факты коррупции у своих коллег. Происходит снижение стоимости социальных норм антикоррупционного поведения.

Порочный круг порождает распространенность коррупции в обществе. Подражательное коррупционное поведение исследуется как на индивидуальном (Accinelli et al., 2012), так и на организационном уровнях (Lopez-Valcarcel et al., 2017) .

Для характеристики «эффекта заражения» коррупцией Б. Лопес-Валькарсель, Х. Л. Хименес и Х. Пердигеро (López-Valcárcel, Jiménez, Perdiguero, 2017) создали панельную базу данных (2001–2010 гг.) по росту коррупции в Испании на местном уровне. Авторы приходят к двум противоречивым результатам: с одной стороны, местная коррупция заразна и вероятность «заражения» увеличивается на 3,1% для каждого коррумпированного соседнего муниципалитета; с другой стороны, вероятность того, что муниципалитет предстанет перед судом, увеличивается на 6,7% для каждого обвиняемого соседнего муниципалитета. Хотя первое вызывает тревогу, второе дает надежду на борьбу с местной коррупцией.

Коррупция, вызванная подражательным поведением, исследуется в работах мексиканских авторов (Accinelli, Sánchez Carrera, 2012). Бич коррупции в Мексике – это реальный пример коррумпированного поведения, движимого имитацией, т. е. быть коррумпированным, если другие также коррумпированы. Коррупция проявляется на всех уровнях в Мексике как своего рода «культурное поведение», поскольку слово взятка, *mordida*, буквально означает укус, и быть укушенным в Мексике, к сожалению, распространено. В Мексике *mordida* пронизывает все уровни общества и институты, в которых люди действуют, потому что это норма и они просто делают то, что делают другие (независимо от того, коррумпированы они или нет). *Взятки в Мексике являются обычным явлением и действительно часто считаются необходимыми для получения лицензий на ведение бизнеса и других видов разрешений*. Существует популярная мексиканская поговорка: *el que no transa no avanza*, т. е. *кто не подкупает, тот не движется дальше*. Авторы статьи задаются вопросом, что объясняет принятие или непринятие коррупционного поведения. Они утверждают, что ответ на этот вопрос зависит от индивидуальных ожиданий, обусловленных подражательным поведением, относительно выбора окружающих коррумпировать или нет. Обсуждаются издержки строгого контроля коррупции: высказывается предположение, что строгий контроль коррупции может снизить как эффективность деятельности государственных органов, так и конкурентоспособность государства. Подобная позиция приводит мексиканских авторов к весьма спорному, на наш взгляд, утверждению, что некоторая коррупция допустима в интересах экономического развития и эффективности работы правительства.

М. Стефенсон (Stephenson, 2020) «эффект заражения» коррупцией также объясняет подражательным поведением: коррупция широко распространена как самоусиливающееся явление в том смысле, что стимул заниматься коррупционными действиями увеличивается по мере того, как коррупция становится более распространенной. Люди используют модель коррупционного поведения, думая о нем как о разновидности рационального поведения. Однако каждый человек может пересмотреть свой выбор: следовать подражательной практике или переломить ее, выбрав некоррупционную стратегию.

Какова роль государства и служащих в противостоянии этому вирусу распространения коррупции, способна ли эффективная коммуникация власти и общества минимизировать подражательные коррупционные практики? В исследованиях проблематики «governance», в литературе по реформированию системы государственного управления последовательно отстаивается тезис о том, что политика открытости и прозрачности органов власти вносит несомненный вклад в формирование устойчивой антикоррупционной позиции. Этот тезис находит теоретико-методологическое обоснование. А. Г. Барабашев и А. В. Клименко (2023), анализируя специфические особенности современного государственного управления в России, выделяют взаимосвязь двух реформ: реформы государственной службы и административной реформы как совершенствования механизмов административной деятельности. Авторы акцентируют внимание на проблеме «нисходящей оценки» эффективности работы государственного аппарата в период турбулентности. Данный подход, если его развивать далее, как мы и делаем в нашей статье, приводит к требованиям рассмотрения адми-

нистративных процедур как особых социальных эстафет, их состава, способов реализации государственными органами (Барабашев, 2024; Барабашев, 2025). При этом важен акцент на человекоцентричность публичного управления как одновременно нацеленность на клиентов (внешняя человекоцентиричность), так и на самих сотрудников государственных органов (внутренняя человекоцентричность). Как полагает В. А. Соловьев (2025), этот акцент должен быть нормативно закреплен. В юридическом сообществе активно обсуждается практика реализации Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», современные технологии проведения антикоррупционной экспертизы, позволяющие устранить в нормативных правовых актах и их проектах потенциальную возможность должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, руководителям коммерческих и некоммерческих организаций создавать коррупционные схемы и совершать коррупционные правонарушения (Дьяконова, 2025; Акунченко, 2025), что близко к нашей позиции, хотя мы рассматриваем поведенческие риски, а не сами нормативные акты.

Эффективные коммуникации власти с наиболее активными членами гражданского общества создают эффективные практики борьбы с коррупцией (Роганов и др., 2022). Особая роль во взаимодействии бизнеса и власти отводится общественным объединениям предпринимателей (Чайка, 2024). Блок исследований посвящен формированию доверия как общества к власти (Ваторопин и др.,2025; Веденин, 2024; Юрасов 2023), так и власти к обществу (Литвина, 2025). В рамках этой темы рассматривается: влияние цифровизации (применения цифровых технологий) на отношение граждан к государству. Исследуются разные аспекты такого влияния, в частности: доверие в условиях обязательности пользования цифровыми версиями государственных услуг (Ахременко, 2025); оценка гражданами эффектов их цифрового взаимодействия с государственными органами и учреждениями (Южаков и др., 2025); влияние цифровизации на общий уровень коррупции на основе корреляции индексов EGDI и CPI (Seiam, Salman, 2024); влияние развития Интернета в некоторых странах на коррупционные процессы в этих странах (Liu, Bayramoglu, Mahmood et al., 2024). Особо отметим приведенный в статье (Южаков и др., 2025) результат сравнительного по годам исследования мнений граждан России о том, влияет ли применение цифровых технологий в государственном управлении на снижение уровня коррупции: в 2022 г. – так считали 39,7% опрошенных граждан; 2023 г. – 44,3%; 2024 г. – 42,8%; 2025 г. – 41,0% (Южаков и др., 2025, с. 18). Очевидно, достигнут предел нарастания влияния, уровень позитивных ответов пошел вниз, что, скорее всего, означает наличие скрытого недостатка, затрудняющего дальнейшее повышение оценки позитивного влияния применения цифровых технологий на снижение уровня коррупции. В нашей статье мы полагаем, что этот недостаток связан с увеличением сложности и непонятности цифровых технологий. В целом мы полагаем, что доверие тесно смыкается с понятностью (понятность укрепляет доверие; доверие располагает к принятию «презумпции понятности»), хотя они и не тождественны.

Выделим блок эмпирических исследований открытости и прозрачности государственного управления в качестве антикоррупционного ресурса, в кото-

ром затрагиваются различные аспекты «понимания государственного регулирования». А. А. Самудра (Samudra, 2025) на примере опыта Индонезии изучает эффект интеграции теории и практики государственного управления в борьбе с коррупцией. Н. Г. Чевтаева (2022) анализирует малоизвестные социологические исследования дореволюционного российского чиновничества, находя в них целый ряд предложений по привлечению граждан к управлению делами государства для лучшего *понимания* ими сложностей государственной машины и установления открытого диалога власти и общества. Э. Руйер и А. Мейер (Ruijer and Meijer, 2020) в работе «Открытые правительственные данные как инновационный процесс: уроки из живого лабораторного эксперимента» раскрывают тренд на обеспечение прозрачности в деятельности органов власти. Т. Н. Родюкова (2024) проводит мониторинг сайтов органов власти – вкладки «Противодействие коррупции», анализируя понятность и доступность информации. П. Бьянконе, С. Сечинаро и В. Брешиа (Biancone, Secinaro, Brescia, 2016) в работе «Популярная финансовая отчетность: фокус на заинтересованных сторонах – первый европейский опыт» на примере города Турина проводят анализ роли популярной финансовой отчетности как инструмента прозрачности и подотчетности. Р. Б. Асадов (2025) анализирует влияние качества и терминологической определенности правового языка на доверие общества к государственным институтам.

Открытые правительственные данные способствуют прозрачности государственного управления, участию в нем граждан, их сотрудничеству с властью. Исследователи (на примере провинций Нидерландов) изучают разрыв между обещанием и практикой открытых правительственных данных, анализируют механизмы, которые обуславливают успех предоставления и использования открытых данных. Авторы приходят к выводу, что проблема открытых правительственных данных заключается в поиске способа масштабирования предоставления открытых данных: построение формальных и неформальных правил и технологических разработок, которые стимулируют дебаты о практиках открытых данных (Ruijer et al., 2020).

В рамках нашего исследования важно подчеркнуть, что открытость и прозрачность представляемой органами власти информации не означает автоматически ее понятности для социума. Правительства по всему миру участвуют в ряде инициатив по обеспечению открытости и прозрачности. Однако бóльшая открытость и прозрачность не обязательно автоматически означает более активное участие. Как полагают Ф. Мутоми и К. Турмайер (Muthomi, Thurmaier, 2020), важно сделать акцент на обеспечении понятности информации, которая должна отвечать требованиям простоты, ясности, проверяемости, непротиворечивости. Схожую мысль о том, что наличие и доступность информации не обязательно переводятся в понятность раскрываемой информации, подчеркивает А. В. Клименко. Анализируя пути обеспечения прозрачности государственного управления, он указывает: «До сих пор основное внимание уделялось прозрачности и открытости информации. Хотя до сих пор далеко не всегда информация, даже если она есть в открытом доступе, ориентирована на человека, представлена в понятном, однозначно воспринимаемом виде» (Клименко, 2011. С. 190–191). Такое понимание близко к нашему, однако

мы акцентируем внимание на понятности не как восприятии информации (знаниевый подход, предполагающий усвоение и воспроизведение информации), а на понятности как поведенческой характеристике, как понятности требований, способных *обеспечить действия* по исполнению правил и процедур, исключающую коррупционную направленность этих действий (компетентностный подход, восходящий к деятельностной реализации, к умениям).

Прозрачность анализируется в двух аспектах: первая относится к широте доступной информации, тогда как вторая рассматривает доступ заинтересованных сторон к информации. (Heald, 2012) различал восходящую и нисходящую прозрачность (т. е. от подчиненных к начальникам и наоборот) и внутреннюю и внешнюю прозрачность (т. е. снаружи внутрь организации и наоборот). За прошедшие годы было опубликовано множество статей о роли доступной информации в практике государственного управления. Большинство исследований были сосредоточены на внешнем измерении прозрачности и на «внешних заинтересованных сторонах (например, гражданах) как основной аудитории правительственной информации» (Cucciniello, 2017, с. 36). Важным атрибутом прозрачности является понятность информации, ее простота и ясность. Понятность становится важнейшей предпосылкой донесения информации до общества (Van Helden, 2019). Ученые ввели различие между номинальной и реальной прозрачностью. Номинальная прозрачность, по мнению С. Лангелла и соавторов (Langella et al., 2023), относится к имеющейся и доступной информации, тогда как реальная прозрачность требует, чтобы такая информация была понятной и, таким образом, обрабатываемой.

В качестве кейса формирования понятности в коммуникации власти и общества в международных публикациях анализируются практики «популярной финансовой отчетности». С. Лангелла с соавторами в указанной статье публикуют результаты экспериментального исследования «Прозрачность финансовой отчетности, понимание граждан и участие общественности: экспериментальное исследование-опрос». Авторы изучают условия, при которых прозрачность способствует пониманию гражданами финансовой отчетности, и то, как это улучшенное понимание связано с участием общественности. Результаты показывают, что предоставление объяснений для разъяснения непонятной официальной терминологии действительно оказывает положительное влияние на понимание ее гражданами, укрепляет их доверие к власти. Аналогичный эффект был обнаружен для предоставления графических и визуальных представлений. Уровни участия общественности являются самыми высокими среди лиц, которые считали, что они понимают финансовую информацию лучше всего (Ibid.).

Популярные отчеты должны быть легко понятны тем заинтересованным сторонам государственного сектора, которым не хватает знаний в области бухгалтерского учета и финансов. Популярные финансовые отчеты смягчают сложность содержания, избегая сложных понятий и предоставляя определения и объяснения сложных терминов (Manes Rossi et al., 2020). Как бы подводя итог, (Heinzel, Reinsberg, Swedlund, 2025) констатируют, что действия по обеспечению прозрачности и понятности являются одним из самых эффективных способов повышения общественной поддержки, укрепляют доверие к власти, предотвращают коррупционные проявления.

Рассмотрев литературу по тематике понятности, мы приходим к выводу, что понятность государственного регулирования в повседневной коммуникации власти с гражданами и предпринимательским сообществом активно исследуется, однако необходимо дополнительно изучить понятность как умение применять содержащиеся в правилах и процедурах требования, выяснить, насколько такая понятность может быть рассмотрена в качестве ресурса повышения взаимного доверия, выстраивания конструктивного диалога и снижения рисков коррупционного поведения. «Понятность государственного регулирования» означает, на наш взгляд, возможность для граждан и делового сообщества формировать устойчивую структуру взаимодействия с органами власти, упрощающую соблюдение гражданами и бизнесом требований государственного регулирования.

Методы исследования

Эмпирическая часть статьи по диагностике подражательных практик коррупционного поведения граждан и бизнеса основывается на некоторых из результатов проведенного в 2023–2025 гг. авторского исследования по оценке уровня «бытовой» и «деловой» коррупции в регионе (на примере Свердловской области)[1]. Опрос по «бытовой» коррупции проводился среди граждан старше 18 лет, отобранных на основе квотно-случайной выборки (по полу, возрасту и типу населенных пунктов), методом индивидуального формализованного интервью (n=600 ежегодно). «Деловая» коррупция диагностировалась методом онлайн-опроса хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), ведущих бизнес на территории Свердловской области (n=400 ежегодно), структура выборки по видам экономической деятельности респондентов была составлена с учетом структуры занятости населения в регионе.

Анализ социальных практик реализации «понятности государственного регулирования» базируется на документах и отчетных материалах федеральных и региональных органов власти, а также Докладах Российского Союза промышленников и предпринимателей; Торгово-промышленной палаты РФ; Свердловского областного Союза промышленников и предпринимателей; Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области.

Результаты исследования

В соответствии с обозначенным предметом исследования установлены поведенческие риски распространения коррупции, связанные с подражательными коррупционными практиками. Анализ поведенческих рисков распространения коррупции позволил выявить устоявшиеся коррупционные подражательные практики. Авторы стремились избегать прямых вопросов о коррупционных моделях поведения, справедливо опасаясь получить «правильные», социально одобряемые ответы респондентов. Поэтому была избрана тактика

[1] Исследование проводилось согласно «Методике проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации 25 мая 2019 г. N 662.

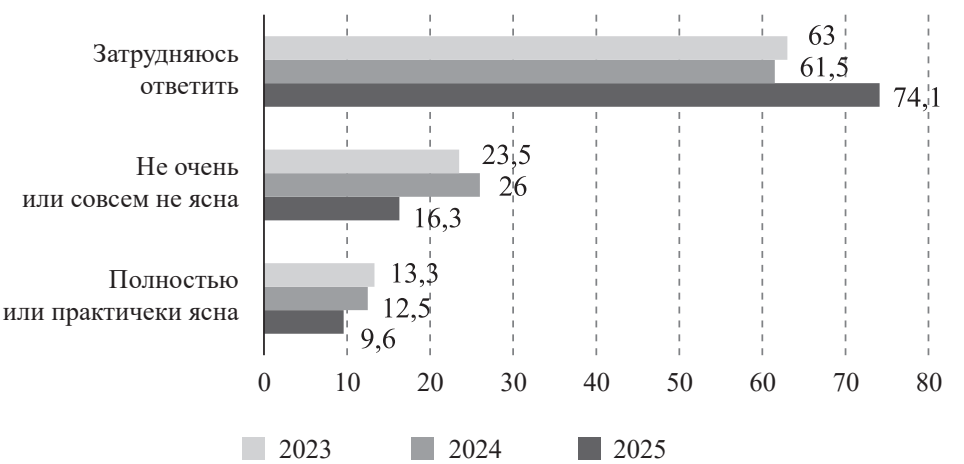
косвенных вопросов. Обеим группам респондентов (гражданам и бизнес-сообществу) был задан вопрос о степени известности им заранее сумм неформальных платежей, взяток, подарков, которые используются для решения личных проблем при взаимодействии с чиновниками. Авторы исходили из того, что знакомство с тарифами неформальных платежей свидетельствует о распространенности негласной нормы коррупционного поведения: если вы точно знаете «кому и сколько принято принести подношений» для решения жизненных ситуаций, если такую модель поведения вы наблюдаете в своем ближайшем окружении, это может побудить к подражательным практикам использования тех же неформальных, по сути коррупционных моделей поведения.

В деловом сообществе в период с 2023 до 2025 г. несколько сократилось число тех, кому практически или полностью ясна величина неформальных платежей (с 13,3% в 2023 г. до 9,6% в 2025 г.). Группа тех, кто не причисляет себя к числу хорошо информированных о «коррупционных сборах», в 2023–2025 гг. остается доминирующей (23,5/26/16,3% соответственно) при сохранении значительного числа «затруднившихся с ответом» (от 63 до 74%) (рис. 1).

Рисунок 1

Степень распространенности устоявшихся коррупционных практик в оценках делового сообщества в 2023–2025 гг.
(% ответивших)

Деловое сообщество 2023–2025 гг. о степени известности величины неформальных платежей (устоявшихся коррупционных практик):



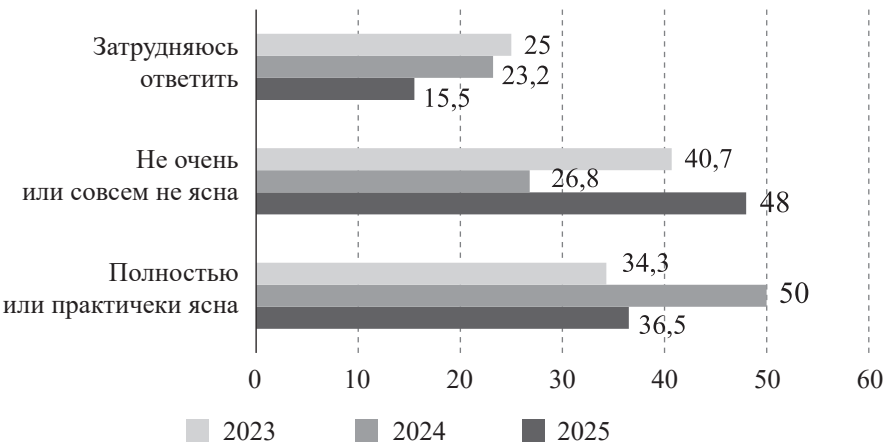
Источник: составлено авторами по результатам социологических опросов (- и далее, если не указано иное).

Граждане демонстрируют большую осведомленность о величине «неформальных платежей» (лишь каждый пятый в 2023 г. и 15% в 2025 г. затруднились с ответом). Треть граждан в 2023 и 2025 гг. и даже половина в 2024 г. признались, что им хорошо известно, сколько и какие взятки/подарки принято преподносить для решения своих личных проблем. Разрыв между осведомленными и неосведомленными о величине взяток среди респондентов-граждан намного меньше, чем в деловом сообществе (менее 10% в 2023 и 2025 г.) (рис. 2).

Рисунок 2

Степень распространенности устоявшихся коррупционных практик (величины взятки, стоимости подарка) в оценках граждан 2023–2025 гг., *% ответивших*

Граждане о степени известности величины неформальных платежей (устоявшихся коррупционных практик), 2023–2025 гг.:

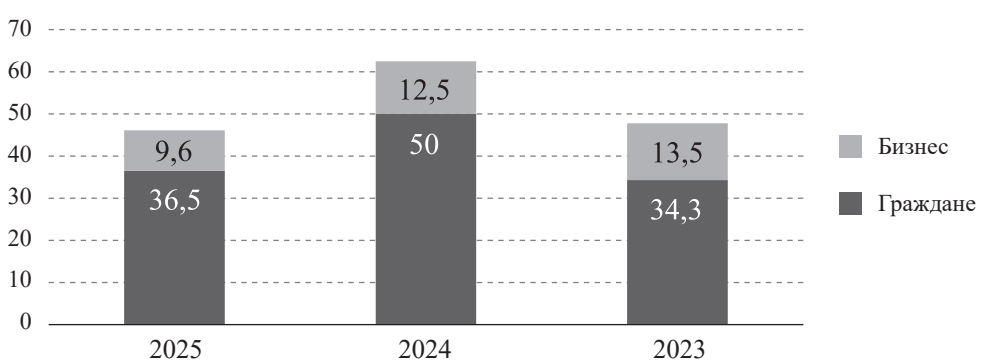


Первый вывод, который можно сформулировать: сравнительный анализ осведомленности о величине неформальных платежей среди граждан и бизнеса в 2023–2025 гг. демонстрирует бóльшую распространенность устойчивости коррупционных практик среди граждан: группа граждан, хорошо знакомых с величиной взятки, превышает подобную группу среди бизнес-сообщества на 20,8% в 2023 г., на 37,5% в 2024 г. и на 26,9% в 2025 г. (рис. 3).

Рисунок 3

Сравнительный анализ устойчивости коррупционных практик среди граждан и бизнеса в 2023–2025 гг. *(% ответивших)*

Ясность величины неформальных платежей (устоявшихся коррупционных практик) для граждан и бизнеса, 2023–2025 гг.

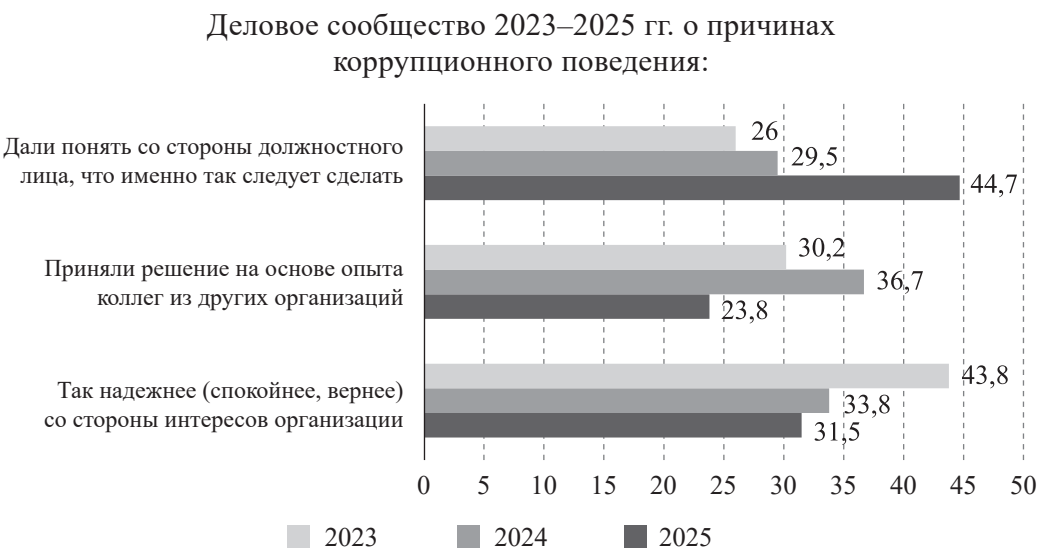


Другим индикатором диагностики подражательных практик стал анализ фактора принятия решений «на основе опыта коллег из других организаций» в ответах обеих групп респондентов о причинах возникновения коррупцион-

ных ситуаций (рис. 4). Бизнесмены склонны давать взятки, если видят примеры подобного поведения у своих коллег. Наблюдается эффект «заражения коррупцией», способствующий внедрению коррупционных практик в повседневную деятельность социума (бизнес-сообщества и граждан). Данные, представленные на Рисунке 4, позволяют увидеть распространенность подражательных практик коррупционного поведения среди делового сообщества: фактор «принятия решений на основе опыта коллег из других организаций» отмечает каждый третий респондент в прошлые годы и каждый четвертый (23,8%) в 2025 г.

Рисунок 4

Распределение ответов респондентов делового сообщества 2023–2025 гг. на вопрос о причинах использования организацией неформальных платежей, %



Схожую картину мы наблюдаем и среди граждан. Опыт ближайшего окружения (знакомых, родственников) может подтолкнуть к нарушению антикоррупционных правил по мнению каждого третьего респондента в 2023 г. (34,2%) и каждого пятого в 2024 и 2025 гг. (24,8 и 26,5%).

Сравнительный анализ «эффекта подражания» в группе причин коррупционного поведения среди граждан и бизнес-сообщества не выявляет существенных различий в их паттернах поведения: только в 2024 г. бизнес в большей степени ориентировался на неэтичное поведение своих коллег (36,7 против 24,8% граждан), тогда как в 2025 г. по аналогии с 2023 г. разница позиций представителей предпринимательского сообщества и простых граждан статистически незначима (порядка 3–4 %) (рис. 6).

Таким образом, результаты исследования позволили подтвердить выдвинутые ранее гипотезы. Оценивая поведенческие риски распространения коррупции, мы фиксируем эффект «заражения коррупцией», значимость фактора устоявшихся подражательных практик, как среди граждан, так и в среде бизнес–сообщества. Подражательные практики ведут к возрастанию рисков коррупции.

Рисунок 5

Распределение ответов граждан в 2023–2025 гг. на вопрос о причинах возникновения коррупционных ситуаций, %

Граждане о причинах коррупционного поведения, 2023–2025 гг.:

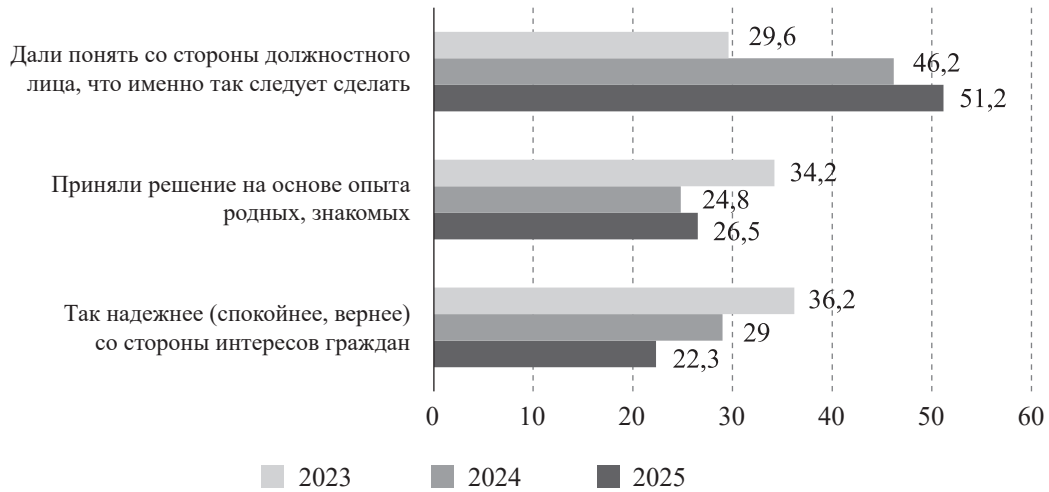
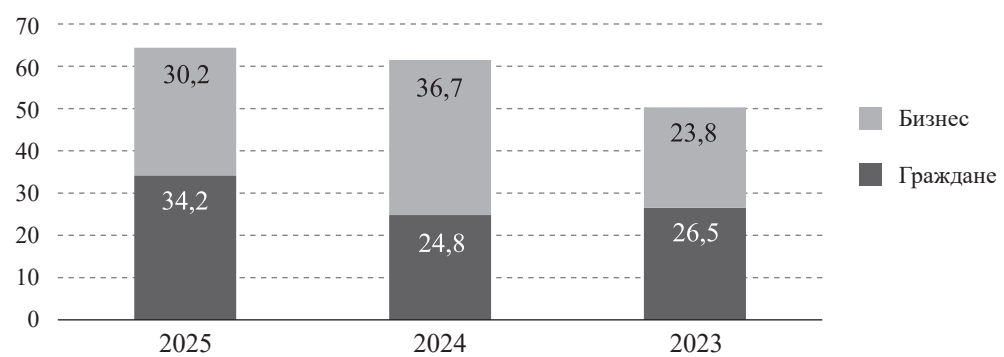


Рисунок 6

Проявление коррупционного поведения на основе опыта коллег, знакомых в оценках респондентов граждан и бизнеса в 2023–2025 гг., %

Распространенность подражательных практик коррупционного поведения среди граждан и бизнеса, 2023–2025 гг.



Обратимся к вопросу, как можно противостоять этому «вирусу» заражения коррупцией в повседневных практиках коммуникации власти и бизнеса? Что можно без особых финансовых и организационных затрат изменить в их взаимодействии для снижения поведенческих рисков подражания коррупционным практикам? Для предпринимательского сообщества контрольно-надзорная деятельность со стороны государственных органов традиционно представляет собой потенциальную проблемную ситуацию: «придут, накажут». В условиях реализации Концепции совершенствования контрольно-надзорной деятель-

ности[2] интересно узнать мнение делового сообщества о наиболее эффективных мерах по снижению издержек бизнеса в рамках контроля (надзора) (рис. 7).

Бизнес-сообщество в 2025 г. попросили оценить, какие из предложенных мер наиболее эффективны для снижения издержек бизнеса в рамках контроля (надзора) (можно было выбрать не более трех вариантов ответа).

Рисунок 7

Мнение делового сообщества о наиболее эффективных способах снижения издержек бизнеса в рамках контроля (надзора) в 2025 г. (можно выбрать не более трех вариантов ответа), *%*



Результаты, представленные на Рисунке 7, демонстрируют четкий запрос бизнес-сообщества на разработку простых и понятных правил взаимодействия с представителями органов власти (56%). Эта мера доминирует в комплексе мер налаживания диалога власти и бизнеса. Вторая группа мер связана с организационными факторами, такими как сокращение отчетности и частоты изменений законодательства, устранение дублирующих требований (от 37,0 до 39,3%). Меры, связанные с профилактикой (26%), входят в третью группу эффективных мер наряду с ограничением проверок и переходом на дистанционный формат сдачи отчетности (20–22%). Исследования, проводимые Российским союзом промышленников и предпринимателей, также фиксируют подобный запрос на реализацию понятности правил государственного регулирования при взаимодействии власти и бизнеса[3]. Таким образом, тренд заключается в увеличении потребности в понятности административных правил и процедур.

---

[2] Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 N 3745-р (в ред. от 17.06.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 1 (Часть IV). Ст. 285.

[3] Отчет Российского союза промышленников и предпринимателей. URL: https://rspp.ru/about/docs/ (дата обращения: 22.04.2026).

Там, где есть потребность, возникают и новые практики. Рассмотрим некоторые «работающие» практики реализации «понятности государственного регулирования» применительно к взаимодействию власти и бизнеса[4]. Анализ социальных практик диалога власти и бизнеса позволяет выделить основных субъектов обеспечения «понятности» требований государственного регулирования для предпринимателей (рис. 8).

Рисунок 8

Субъекты обеспечения «понятности государственного регулирования» для бизнеса

Органы государственной власти	– *Федеральные органы государственной власти* – *Органы государственной власти субъекта*
Государственные органы	– *Уполномоченный по защите прав предпринимателей РФ* – *Уполномоченный по защите прав предпринимателей в регионах*
Негосударственные некомерческие организации (союзы)	– *Торгово-промышленная палата* – *Союз промышленников и предпринимателей и др.*

1. Органы государственной власти: реализация «принципа понятности».

Для обеспечения понимания правильного выполнения обязательных требований государства для бизнеса и снижения рисков их нарушений в законе о госконтроле предусмотрено семь профилактических мероприятий: информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит[5].

Акцент на необходимости обеспечения понимания контролируемыми лицами всех обязательных требований государства представлен в Концепции совершенствования контрольно-надзорной деятельности[6]. В документе закреплена задача по развитию «сервисов профилактики нарушений обязательных требований» с целью минимизации коррупционных практик и стимулирования добросовестного поведения среди бизнес-сообщества.

---

[4] Подобное исследование может быть проведено и для взаимодействия власти и граждан при оказании государственных услуг. Конечно, в этом случае вопросы будут охватывать не проверки, отчетность и проч., а понятность процедур обращения за услугой, информации об обстоятельствах получения услуги, видах возможных решений о предоставлении услуги с четким указанием причин таких решений, используемой терминологии, простоты информации и т.д.

[5] Федеральный закон от 28 декабря 2024 г. N 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

[6] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 N 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года».

Яркий пример системной организации разъяснительной работы со стороны органов власти демонстрирует Федеральная таможенная служба РФ. Уральское таможенное управление проводит консультирование по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, в форме вебинаров: «Основные ошибки при заполнении декларации на товары»; «Практика применения таможенными органами положений Федеральных законов от 26.03.2022 N 70-ФЗ»; «Порядок и сроки осуществления возврата излишне уплаченных (взысканных) сумм таможенных платежей после выпуска товаров»; «Разрешенные формы расчетов по внешнеторговым контрактам, действующим в условиях применения специальных экономических мер» и пр.[7].

Профилактический визит государственного органа для бизнеса. Этот инструмент может быть инициирован как органом власти, так и самим предпринимателем. По данным опроса Свердловского областного Союза промышленников и предпринимателей (СОСПП), лишь треть опрошенных (35,8%) бизнесменов имели опыт участия в профилактическом визите, причем в 2024 г. их доля даже сократилась в сравнении с 2023 г. (на 8,3%). Каждый пятый находится в «серой» зоне, заявляя, что хотя сегодня он не участвует в профилактических визитах, но готов в будущем использовать эти инструменты. Стойкое неприятие демонстрирует каждый десятый представитель бизнес-сообщества, а значительная (третья) часть никак не выразила свою позицию, просто затруднившись с ответом (табл. 1).

Таблица 1

Предприниматели об использовании профилактических и предупредительных инструментов со стороны органов контроля (надзора) для предотвращения рисков нарушения обязательных требований, %

Вопросы	2024	2023
Да, используем	35,8	44,1
Нет, но готовы проводить профилактические проверки	19,6	15,7
Нет, не готовы (о нарушениях обязательных требований узнаем из проверки органов контроля/надзора)	9,5	9,8
Затрудняюсь ответить	35,1	30,4

Источник: Отчет о результатах исследования мнений руководителей предприятий – членов Свердловского областного Союза промышленников и предпринимателей за 2024 год // Официальный сайт Свердловского областного союза промышленников и предпринимателей. Аналитика. URL: https://sospp.ru/deyatelnost-sospp/analitika/ (дата обращения: 18.02.2026).

Таким образом, можно зафиксировать проблему непонимания предпринимателями практической значимости инструмента профилактических проверок,

[7] Консультирование по вопросам таможенного дела. URL: /https://utu.customs.gov.ru/spisok-gosuslug (дата обращения: 01.03.2026).

неготовности значительной части предпринимательского сообщества к выстраиванию диалога с властью, неверие в то, что власть не накажет, а готова помочь, объяснить алгоритм взаимодействия.

Однако те предприниматели, которые апробировали практику профилактических визитов, отмечают эффективность этой меры для понимания обязательных требований со стороны контролирующих органов. Более того, по мнению Уполномоченного по защите прав предпринимателей Свердловской области, практику профилактических визитов следует расширять: не только малым (как это определено сегодня), но и средним предприятиям следует разрешить инициировать профилактические визиты[8].

Реализуя задачу внедрения принципа «понятности», контрольно-надзорные органы размещают на своем портале чек-листы[9] по видам контроля, по которым предприниматели могут пройти самообследование на соответствие обязательным требованиям, минимизируя тем самым коррупционные риски.

2. Государственные органы в лице Уполномоченного по защите прав предпринимателей также активно включены в процесс обеспечения понятности при разъяснении требований государственных органов для бизнеса. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Свердловской области в ежегодных докладах о результатах своей деятельности[10] настаивает на организации прямого конструктивного диалога между органами власти и предпринимательским сообществом по острым вопросам: необходимо «сместить акцент с проверок на профилактику и предупреждение нарушений», не пугать штрафами, а проводить совещания с целью просвещения и разъяснения ошибок; «обеспечить возможность оперативного досудебного рассмотрения спорных вопросов». Уполномоченный по защите прав предпринимателей реализует проект *«Единый день консультаций»* на территориях муниципальных образований Свердловской области[11], в рамках которого предприниматели получают ответы на вопросы, возникающие при взаимодействии с контрольно-надзорными органами, работе с цифровыми сервисами при выполнении обязательных требований со стороны государства. В рамках консультационного проекта «Контроль и надзор для малого бизнеса» предприниматели и самозанятые могут в режиме видеоконференцсвязи получить консультации из «первых уст» непосредственно от руководителей органов региональной власти[12].

---

[8] Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области 2025 г. URL: https://uzpp.midural.ru/uploads/2026/02/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20 2025.pdf (дата обращения: 19.02.2026).

[9] URL: https://knd.egov66.ru/check_lists (дата обращения: 19.02.2026).

[10] Доклады и предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области. URL: https://uzpp.midural.ru/article/show/id/134 (дата обращения: 19.02.2026).

[11] Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области 2025 г. URL: https://uzpp.midural.ru/uploads/2026/02/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20 2025.pdf (дата обращения: 19.02.2026).

[12] Единый день консультаций. URL: https://uzpp.midural.ru/news/show/id/2225/news_category/35 (дата обращения: 12.02.2026).

3. Негосударственные некоммерческие организации (союзы): реализация *принципа понятности государственного регулирования для бизнеса.* Консультативную работу по вопросам правоприменительной практики проводит и Торгово-промышленная палата Российской Федерации[13], разъясняя, в частности, обязанности предпринимателей по противодействию коррупции и соблюдению требований ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Предприниматели могут получить разъяснения по добросовестному взаимодействию с властью при решении вопросов, традиционно связанных с высокими коррупционными рисками: о предоставлении предпринимателям земельных участков, находящихся в муниципальной или государственной собственности; об участии в аукционах на размещение нестационарных торговых объектов; о соблюдении требования природоохранного законодательства в сфере предпринимательской деятельности; о прохождении проверок Министерства экологии и природных ресурсов и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и многих других.

Бизнес-сообщество при поддержке института уполномоченного по защите прав предпринимателей, а также негосударственных некоммерческих организаций (Союзов промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты) в последние годы активизировало свою деятельность по экспертизе нормативно-правовых актов в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия (далее также – ОРВ)[14]. Тем самым органы власти получают обратную связь, позволяющую понять запросы клиентов (в лице бизнеса) для совершенствования процессов государственного регулирования.

Заключение

Коррупционные практики в государственном управлении, связанные с взаимодействием бизнеса и граждан с государственными органами, представляют собой воспроизведение образцов поведения, допускающего решение жизненно важных ситуаций с помощью коррупционных действий. Такие практики становятся не только возможными, но и распространенными в случаях, когда административные правила и процедуры, составляющие основу административной деятельности, имеют недостатки. Эти недостатки могут быть ранжированы согласно результатам опросов, и среди них могут быть выделены главные. Среди главных, как показало исследование, отмечаются недостатки, относящиеся к непонятности правил (общих требований к административному поведению и действиям) и процедур (пошаговых инструкций) взаимодействия с государственными органами. Именно непонятность административных правил и процедур для бизнеса и граждан создает почву для воспроизведения образцов коррупционного поведения, порождает подражательное (имитационное) коррупционное поведение.

---

[13] Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Информационно-консультационные услуги. URL: https://uslugi.tpprf.ru/ru/services/informatsionno_konsultatsionnye_uslugi-s302/(дата обращения: 19.02.2026).

[14] Итоги участия СОСПП в процедурах ОРВ. URL: https://sospp.ru/deyatelnost-sospp/analitika/oczenka-reguliruyushhego-vozdejstviya/ (дата обращения: 19.02.2026).

Анализ поведенческих коррупционных рисков, связанных с подражательными практиками, углубляет наше представление об эффекте «заражения коррупцией», о причинах ее распространения. Социальная опасность подражательных практик заключается и в том, что коррупция воспринимается социумом как норма социального взаимодействия, как нечто приемлемое и неизбежное.

В статье акцентировано внимание на совершенствовании ресурса, связанного с исполнением ожиданий бизнеса и граждан, желающих руководствоваться такими правилами взаимодействия с государственными органами для решения повседневных вопросов, которые понятны. Проведенный нами анализ подтверждает, что фокус на открытость и доступность информации, предоставляемой властью деловому сообществу, отнюдь не обеспечивает эффективность коммуникации. Важным маркером становится именно понятность требований, от которой зависит процесс реализации правил и процедур государственного регулирования. Запрос на понятность требований государственного регулирования особенно явно выражен в деловом сообществе. Этот запрос коррелирует также и с современными трендами реформирования системы государственного управления, направленного на культуру служения, открытость и прозрачность публичного управления.

Теоретикам и практикам государственного управления принципиально важно находить управленческие алгоритмы реализации ценностных установок на понимание. Подобные алгоритмы, как мы полагаем, должны носить предупредительный (превентивный) характер. Представленные в статье кейсы деятельности органов власти, государственных органов и негосударственных некоммерческих организаций позволили выделить некоторые работающие социальные практики обеспечения понимания обязательных требований государства и снижения рисков коррупционного поведения делового сообщества: профилактические меры, призванные не наказать, а помочь выработать модель добросовестного поведения в существующем правовом поле государственного регулирования; профилактические визиты представителей государственных органов; консультативные приемы и вебинары; самообследования; чек-листы по видам контроля на сайтах государственных органов; досудебные рассмотрения споров. Участие предпринимательского сообщества в экспертной деятельности в рамках процедуры ОРВ помогает власти понять интересы делового сообщества.

Масштабирование опыта лучших практик реализации «принципа понятности» в диалоге власти и социума снижает поведенческие риски нарушения требований государственного регулирования, стимулирует добросовестное поведение, снижает риски проявления коррупционных практик.

Ограничения, которые свойственны проведенному исследованию, относятся к тому, что рассматриваются кейсы наиболее удачных практик улучшения понимания, по преимуществу относящихся к взаимодействию бизнеса и власти, а также к тому, что эмпирическое исследование проведено в одном регионе (Свердловская область). Мы предполагаем, что эти ограничения не влияют существенно на полученные выводы. Кроме того, исследование было проведено в контексте ориентации на внедрение клиентоцентричного подхода в государственном управлении, содержащегося в Федеральном проекте «Государство для людей» и в стандарте «Государство для бизнеса».

При проведении дальнейших исследований возможно, как нам представляется, провести *опросы служащих* относительно их представлений о причинах и основных разновидностях непонятности правил и процедур взаимодействия с гражданами и бизнесом: что в правилах и процедурах/требованиях непонятно клиентам. При обнаружении основных причин и разновидностей непонятного, возможно рассмотреть появляющиеся *практики внедрения ответственности государственных служащих за формирование и следование непонятным для потребителей процедурам*. Задачей дополнительных исследований может стать разработка вариантов профилактических мер непубличных способов решения вопросов.

Наконец, за пределами статьи остался вопрос о причинах синергии прокоррупционного гражданского/делового поведения при взаимодействии с государственными органами, с одной стороны, и прокоррупционных непонятных правил и процедур административного взаимодействия государственных органов с гражданами и бизнесом, с другой.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Акунченко Е.А. Таксономические координаты антикоррупционной экспертизы // Russian Journal of Economics and Law. 2025. Vol. 19, no. 1. P. 110–125. DOI:10.21202/2782-2923.2025.1.110-125
2. Асадов Р.Б. Язык права как ресурс национальной безопасности России: концепция юрислингвистической конвергенции // Национальная безопасность – Nota Bene. 2025. № 5. С. 43–59. DOI:10.7256/2454-0668.2025.5.76851
3. Ахременко А.С., Филиппов И.Б., Сычев В.В., Егоров В.Ю. Модели формирования общественного восприятия и политического доверия в условиях обязательности: кейс цифровых государственных услуг // Политическая наука. 2025. № 1. С. 77–103. DOI:10.31249/poln/2025.01.03
4. Барабашев А.Г. Приложения теории социальных эстафет: математика и государственное управление // Вопросы философии. 2025. № 6. С. 88–95. DOI: 10.21146/0042-8744-2025-6-87-93
5. Барабашев А.Г. Государство и государственное управление: от социальной организации к административной деятельности // Журнал Новой экономической ассоциации. 2024. Т. 65, № 4. С. 227–236. DOI:10.31737/22212264_2024_4_227-236
6. Ваторопин А.С., Чевтаева Н.Г., Ваторопин С.А. Отношение россиян к бытовой коррупции (на примере Свердловской области) // Социологические исследования. 2025. № 4. С. 135–139. DOI:10.31857/S0132162525040127
7. Веденин В.А. Сравнение концептов «доверия» в политической социологии и социологии управления // Вопросы управления. 2024. № 1 (86). С. 5–19. DOI: 10.22394/2304-3369-2024-1-5-19

8. Дьяконова О.Г. Антикоррупционная экспертиза: экспертологический подход. М.: Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2025. ISBN 978-5-392-43382-7. EDN WNHBVG.

9. Клименко А.В. Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности (Выступление на круглом столе в рамках Пермского экономического форума 21 апреля 2011 г.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 187–192. EDN NXNCFX.

10. Лимкина Н.А. Алгоритмы поведения и мотивация представителей деловой сферы в коррупционных ситуациях // Региональные проблемы преобразования экономики. 2021. № 7 (129). С. 154–161. DOI:10.26726/1812-7096-2021-7-154-161

11. Литвина К.Я. «Доверяет ли власть обществу?»: опыт пилотажного исследования в российских регионах // Вопросы управления. 2025. Т. 19, № 4. С. 124–138. EDN RFEQND.

12. Роганов С.А., Роганова Т.Л. Общественный контроль в сфере противодействия коррупции // Ленинградский юридический журнал. 2022. Т. 67, № 1. С. 92–101. DOI:10.35231/18136230_2022_1_92

13. Родюкова Т.Н. Открытость органов государственной власти как способ повышения эффективности государственного управления в части противодействия коррупции // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2024. № 11. С. 83–88. DOI:10.24412/2220-2404-2024-11-29

14. Розов М.А. Теория социальных эстафет и проблемы эпистемологии. Смоленск: Смоленский государственный университет, 2006.

15. Соловьев В.А. Человекоцентричность в публичном управлении: научный дискурс и современные российские практики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 86–109. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-86-109

16. Татарко А.Н. Индивидуальные ценности и отношение к коррупции: кросскультурный анализ // Общественные науки и современность. 2016. № 6. С. 21–37.

17. Чайка А.Ю. Укрепление и развитие общественных объединений предпринимателей как эффективный путь в совершенствовании взаимодействия органов власти и бизнеса на национальном и региональном уровнях // Вестник РАЕН. 2024. Т. 24, № 4. С. 117–123. DOI:10.52531/1682-1696-2024-24-4-117-123

18. Чевтаева Н.Г., Ваторопин А.С., Гущин О.В., Ваторопин С.А. Риски «социальной легитимности» коррупции в условиях санкций: оценка настроений регионального делового сообщества // Регионология. 2024. Т. 32, № 3(128). С. 543–562. DOI:10.15507/2413-1407.128.032.202403.543-562

19. Чевтаева Н.Г. Патримониализм в служебных отношениях российского чиновничества (по материалам дореволюционных эмпирических исследований) // Социологические исследования. 2022. № 6. С. 143–147. DOI:10.31857/S013216250019217-1

20. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Оценка гражданами эффектов и рисков их цифрового взаимодействия с государством: динамика 2022–2025 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 7–33. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-7-33

21. Юрасов И.А., Бондаренко В.В., Полутин С.В., Зябликова О.А., Юрасова О.Н. Парадоксальные формы проявления институционального социального доверия в российских регионах: коррупция и теневая занятость как типы социального доверия // Регионология. 2023. Т. 31, № 4. С. 733–753. DOI:10.15507/2413-1407.125.031.202304.733-753

22. Barabashev A., Klimenko A. Administrative and civil service reforms in Russia: recent trends at the time of turbulence // Public Administration Issues. 2023. No. 6. P. 44–61. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-6-44-61

23. Beatriz G. López-Valcárcel, Juan Luis Jiménez, Jordi Perdiguero. Danger: Local corruption is contagious! // Journal of Policy Modeling. 2017. Vol. 39, Iss. 5. P. 790–808. DOI:10.1016/j.jpolmod.2017.08.002

24. Biancone P., Secinaro S., Brescia V. The popular financial reporting: focus on stakeholders – the first European experience // International Journal of Business and Management. 2016. Vol. 11, no. 11. P. 115–125.

25. Cucciniello M., Porumbescu G.A., Grimmelikhuijsen S. 25 years of transparency research: evidence and future directions // Public Administration Review. 2017. Vol. 77, no. 1. P. 32–44. DOI:10.1111/puar.12685

26. Elvio Accinelli, Edgar J. Sánchez Carrera. Corruption driven by imitative behavior // Economics Letters. 2012. Vol. 117, Iss. 1. P. 84–87. DOI:10.1016/j.econlet.2012.04.092

27. Heald D. Why is transparency about public expenditure so elusive? // International Review of Administrative Sciences. 2012. Vol. 78, no. 1. P. 30–49. DOI:10.1177/0020852311429931

28. Heinzel M., Reinsberg B., Swedlund H. Transparency and citizen support for public agencies: The case of foreign aid // Governance. 2025. Vol. 38, Iss. 2. P. e12863. DOI:10.1111/gove.12863

29. Kim S.J., Lee J.A Percolation-Like Process of Within-Organization Collective Corruption: A Computational Approach // Business & Society. 2021. Vol. 60, no. 1. P. 161–195. DOI:10.1177/0007650319831630

30. Langella C., Anessi-Pessina E., Botica Redmayne N., Sicilia M. Financial reporting transparency, citizens' understanding, and public participation: A survey experiment study // PublicAdministration. 2023. Vol. 101, no. 2. P. 584–603. DOI:10.1111/padm.12804

31. Liu X., Latif Z., Bayramoglu A.T., Mahmood N., Khan S., Ullah E., a Latif S. Does internet use help in reducing corruption in selected Asian economies? A panel data estimation // Journal of the Knowledge Economy. 2025. No. 6. P. 14553–14577. DOI:10.1007/s13132-024-02451-5

32. Manes Rossi F., Aversano N., Tartaglia Polcini P. Popular reporting: learning from the US experience // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. Vol. 32, no. 1. P. 92–113. DOI:10.1108/JPBAFM-01-2019-0013

33. Matthew C. Stephenson. Corruption as a Self-Reinforcing Trap: Implications for Reform Strategy // The World Bank Research Observer. 2020. Vol. 35, Iss. 2. August. P. 192–226. DOI:10.1093/wbro/lkaa003

34. Muthomi F., Thurmaier K. Participatory transparency in Kenya: toward an engaged budgeting model of local governance // Public Administration Review. 2020. Vol. 81, no. 3. P. 519–531. DOI:10.1111/puar.13294

35. Ruijer E., Meijer A. Open government data as an innovation process: Lessons from a living lab experiment // Public Performance and Management Review . 2020. Vol. 43, no. 3. P. 613–635. DOI:10.1080/15309576.2019.1568884

36. Samudra A.A. Integration of public administration and governance Theory to combat corruption in Indonesia // Public Administration Issues. 2025. No. 6. P. 117–140. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-6-117-140

37. Seiam D.A., Salman D. Examining the global influence of e-governance on corruption: A panel data analysis // Future Business Journal. 2024. Vol. 10, art. no. 29. P. 13. DOI:10.1186/s43093-024-00319-3

38. Van Helden J., Reichard C. Making sense of the users of public sector accounting information and their needs // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2019. Vol. 31, no. 4. P. 478–495. DOI:10.1108/JPBAFM-10-2018-0124

39. Yefeng Chen, Yuli Ding, Lei Mao, Yiwen Pan, Xue Wang. How corruption prevails: A laboratory experiment // China Economic Review. 2024. Vol. 88, no. 12. December. Art. no. 102290. DOI:10.1016/j.chieco.2024.102290

REFERENCES

1. Akunchenko, E.A. (2025) ‘Taxonomy coordinates of anticorruption expertise’, *Russian Journal of Economics and Law*, 19(1), pp. 110–125. (In Russian) DOI: 10.21202/2782-2923.2025.1.110-125

2. Asadov, R.B. (2025) ‘The language of law as a resource of Russia’s national security: the concept of jurislinguistic convergence’, *National Security/nota bene*, (5), pp. 43–59. (In Russian). DOI:10.7256/2454-0668.2025.5.76851

3. Akhremenko, A.S., Philippov, I.B., Sychev, V.V., and Egorov, Yu. (2025) ‘Modeling public perception and political trust in mandatory conditions: The case of digital public services’, *Political Science*, (1), pp. 77–103. (In Russian). DOI:10.31249/poln/2025.01.03

4. Barabashev, A.G. (2025) 'Theory of social relays' applications: Mathematics and public administration', *Voprosy Filosofii*, (6), pp. 87–93 (in Russian). DOI:10.21146/0042-8744-2025-6-87-93

5. Barabashev, A.G. (2024) 'State and public governance: From social organization toward administrative activity', *Journal of the New Economic Association*, 4 (65), pp. 227–236 (in Russian). DOI:10.31737/22212264_2024_4_227-236

6. Barabashev, A., and Klimenko, A. (2023) 'Administrative and civil service reforms in Russia: recent trends at the time of turbulence', *Public Administration Issues*, (6), pp. 44–61. DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-6-44-61

7. López-Valcárcel, B.G., Jiménez, J.L., and Perdiguero, J. (2017) 'Danger: Local corruption is contagious!', *Journal of Policy Modeling*, 39(5), pp. 790–808. DOI: 10.1016/j.jpolmod.2017.08.002

8. Biancone, P., Secinaro, S., and Brescia, V. (2016) 'The popular financial reporting: focus on stakeholders – the first European experience', *International Journal of Business and Management,* 11(11), pp. 115–125.

9. Chaika, A.Y. (2024), 'Strengthening and developing public associations of entrepreneurs as an effective way to improve interaction between government and business at the national and regional levels', *Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences*, 24(4), pp. 117–123. (In Russian). DOI:10.52531/1682-1696-2024-24-4-117-123

10. Chevtaeva, N.G., Vatoropin, A.S., Gushchin, O.V., and Vatoropin, S.A. (2024) 'Risks of "social legitimacy" of corruption under sanctions: assessment of the sentiments of the regional business community', *Russian Journal of Regional Studies*, 32(3), pp. 543–562. (In Russian). DOI:10.15507/2413-1407.128.032.202403.543-562

11. Chevtaeva, N.G. (2022) 'Patrimonialism in official relations of the Russian bureaucracy (Based on pre-revolutionary empirical studies)', *Sociologicheskie Issledovaniya* [Sociological Studies], (6), pp. 143–147. (In Russian.) DOI:10.31857/S013216250019217-1

12. Cucciniello, M., Porumbescu, G.A., and Grimmelikhuijsen, S. (2017) '25 years of transparency research: evidence and future directions', *Public Administration Review*, 77(1), pp. 32–44. DOI:10.1111/puar.12685

13. Dyakonova, O.G. (2025) *Anti-corruption expertise: expert approach*. Moscow: Limited Liability Company «Prospect». (In Russian). ISBN 978-5-392-43382-7.

14. Accinelli, E., and Sánchez Carrera, E.J. (2012) 'Corruption driven by imitative behavior', *Economics Letters*, 117(1), pp. 84–87. DOI:10.1016/j.econlet.2012.04.092

15. Heald, D. (2012) 'Why is transparency about public expenditure so elusive?', *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), pp. 30–49. DOI:10.1177/0020852311429931

16. Heinzel, M., Reinsberg, B., and Swedlund, H. (2025) 'Transparency and citizen support for public agencies: The case of foreign aid', *Governance,* 38(2), e12863. DOI:10.1111/gove.12863

17. Kim, S.-J., and Lee, J. (2021) 'A percolation-like process of within-organization collective corruption: a computational approach', *Business & Society*, 60(1), pp. 161–195.

18. Klimenko, A. 'Optimizing the state's presence: reducing regulatory functions, ensuring transparency (Presentation at a round table at the Perm Economic Forum, April 21, 2011)', *Public Administration Issues*, (2), pp. 187–192. (In Russian).

19. Langella, C., Anessi-Pessina, E., Botica Redmayne, N., and Sicilia, M. (2023) 'Financial reporting transparency, citizens' understanding, and public participation: A survey experiment study', *Public Administration*, 101(2), pp. 584–603. DOI: 10.1111/padm.12804

20. Limkina, N.A. (2021) 'Algorithms of behavior and motivation of business representatives in corruption situations', *Regional problems of economic transformation*, 129(7), pp. 154–161. (In Russian). DOI:10.26726/1812-7096-2021-7-154-161

21. Litvina, K.Ya. (2025) '«Does the Government trust the Society»: Russian regions pilot research experience', *Management Issues*, 19 (4), pp. 124–138. (In Russian).

22. Liu, X., Latif, Z., Bayramoglu, A.T., Mahmood, N., Khan, S., Ullah, E., and Latif, S. (2025) 'Does internet use help in reducing corruption in selected Asian economies? A panel data estimation', *Journal of the Knowledge Economy*, (6), pp. 14553–14577. DOI:10.1007/s13132-024-02451-5

23. Manes Rossi, F., Aversano, N., and Tartaglia Polcini, P. (2020) 'Popular reporting: learning from the US experience', *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(1), pp. 92–113. DOI: 10.1108/JPBAFM-01-2019-0013

24. Matthew C. Stephenson (2020) 'Corruption as a Self-Reinforcing Trap: Implications for Reform Strategy', *The World Bank Research Observer*, 35(2), pp. 192–226. DOI:10.1093/wbro/lkaa003

25. Muthomi, F., and Thurmaier, K. (2020) 'Participatory transparency in Kenya: toward an engaged budgeting model of local governance', *Public Administration Review*, 81(3), pp. 519–531. DOI:10.1111/puar.13294

26. Rodyukova, T.N. (2024) 'Openness of public authorities as a way to increase the effectiveness of public administration in terms of combating corruption', *Humanities, social-economic and social science*, (11), pp. 83–88. (In Russian). DOI:10.24412/2220-2404-2024-11-29

27. Roganov, S.A., and Roganova, T.L. (2022) 'Public control in the field of anti-corruption', *Leningrad Legal Journal*, 67(1), pp. 92–101. (In Russian). DOI:10.35231/18136230_2022_1_92

28. Rozov, M.A. (2006) *Theory of social relays and the problems of epistemology*. Smolensk: Smolensk State University. (In Russian).

29. Ruijer, E., and Meijer, A. (2020) 'Open government data as an innovation process: Lessons from a living lab experiment', *Public Performance and Management Review*, 43(3), pp. 613–635. DOI:10.1080/15309576.2019.1568884

30. Samudra, A.A. (2025) ‘Integration of public administration and governance theory to combat corruption in Indonesia’, *Public Administration Issues,* (6), pp. 117–140. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-6-117-140

31. Seiam, D.A., and Salman, D. (2024) ‘Examining the global influence of e-governance on corruption: A panel data analysis’, *Future Business Journal*, 10(1), pp. 29. DOI:10.1186/s43093-024-00319-3

32. Soloviev, V.A. (2025) ‘Human-centricity in public administration: scientific discourse and contemporary Russian practice’, *Public Administration Issues*, (4), pp. 86–109. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-86-109 (in Russian).

33. Tatarko, A.N. (2016) ‘Individual values and attitudes towards corruption: cross-cultural analysis’, *Social sciences and modernity*, (6), pp. 21–37. (In Russian).

34. Van Helden, J., and Reichard, C. (2019) ‘Making sense of the users of public sector accounting information and their needs’, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 31(4), pp. 478–495. DOI:10.1108/JPBAFM-10-2018-0124

35. Vatoropin, A.S., Chevtaeva, N.G., and Vatoropin, S.A (2025) ‘The attitude of the population towards petty corruption (using the example of the Sverdlovsk region)’, *Sociologicheskie issledovaniya* [Sociological studies], (4), pp. 135–139. (In Russian). DOI:10.31857/S013216252504012 76

36. Vedenin, V.A. (2024) ‘Comparing ‘trust’ concepts in political sociology and sociology of governance’, *Management Issues*, 18(1), pp. 5–19. (In Russian). DOI:10.22394/2304-3369-2024-1-5-19

37. Yefeng Chen, Yuli Ding, Lei Mao, Yiwen Pan, and Xue Wang (2024) ‘How corruption prevails: A laboratory experiment’, *China Economic Review,* 88(12), 102290. DOI:10.1016/j.chieco.2024.102290

38. Yurasov, I.A., Bondarenko, V.V., Polutin, S.V., Zyablikova, O.A., and Yurasova, O.N. (2023) ‘Paradoxical forms of manifestation of institutional social trust in Russian regions: corruption and shadow employment as types of social trust’, *Regionologiya* [*Regionology*], 31(4), pp. 733–753. (In Russian). DOI:10.15507/2413-1407.125.031.202304.733-753

39. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., and Starostina, A.N. (2025) ‘Citizens’ assessment of the effects and risks of their digital interaction with the state: Dynamics 2022–2025’, *Public Administration Issues*, (4), pp. 7–33. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-7-33

Статья поступила в редакцию 27.04.2026;
одобрена после рецензирования 16.05.2026;
принята к публикации 16.05.2026.

Научная статья
УДК: 35.072, 65.011.56
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-37-61

АКТУАЛИЗАЦИЯ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ В КОНТЕКСТЕ ЭКОНОМИКИ ДАННЫХ И ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВА

Днепровская Наталья Витальевна[1], Шевцова Инесса Витальевна[2]

[1] Доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры бизнес-информатики;
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации;
125167, Российская Федерация, г. Москва, Ленинградский пр., 49;
navdneprovskaya@fa.ru; ORCID: 0000-0002-9600-8474
[2] Кандидат экономических наук, доцент кафедры математических методов
и информационных технологий в управлении, факультет государственного управления;
Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова;
119991, Российская Федерация, г. Москва, Ленинские горы, д. 1;
shevtsova@spa.msu.ru; ORCID: 0000-0003-1518-6277

Аннотация. Национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства» открывает экономическое измерение в информационной политике. Одним из показателей достижения национальной цели «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы» является формирование рынка данных и активное вовлечение государственных данных в хозяйственный оборот. Предоставление государственных данных для экономики выступает ключевым элементом в расчете индекса зрелости рынка данных, основу которого составляет система открытых данных. Цель статьи – исследовать современное состояние и преобразования российской системы открытых данных через призму экономики данных. Для этого было проведено международное сопоставление этапов развития открытых данных, выявлены категории пользователей и вклад открытых данных в социально-экономическое развитие, проведен анализ ландшафта системы открытых данных в России и сформулированы условия, при которых их экономический потенциал может быть реализован в бизнес-моделях и процессах. Полученные результаты показали, что государственные данные в виде открытых данных используются непосредственно: 1) в государственном и муниципальном управлении для оптимизации затрат на информационное обеспечение; 2) в науке и образовании

© НИУ ВШЭ, 2026

в академических целях; 3) в экономике для создания на их основе добавленной стоимости. Российская система открытых данных характеризуется децентрализацией, неравномерным участием государства в наполнении системы открытых данных, их неоднородным качеством и структурой наборов. Научная новизна состоит в обосновании экономического измерения в оценке эффективности открытых данных, таким образом дополняя теорию ГМУ в части информационного обеспечения. Сформулированные условия применения открытых данных обладают практической значимостью при анализе их экономического потенциала.

Ключевые слова: открытые данные, информационное общество, административные данные, хартия открытых данных, информационная политика.

Для цитирования: Днепровская Н.В., Шевцова И.В. Актуализация открытых данных в контексте экономики данных и цифровой трансформации государства // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 37–61. DOI: 10.17323/1999-5431-2026-0-2-37-61

Original article
JEL: L14, H41, L32.
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-37-61

UPDATING OPEN DATA IN THE CONTEXT OF DATA ECONOMY AND DIGITAL TRANSFORMATION OF THE STATE

Natalia V. Dneprovskaya[1], Innessa V. Shevtsova[2]

[1] Doctor of Economics, Associate Professor, Professor at the Department of Business Informatics; Financial University under the Government of Russian Federation; 49 Leningradsky Ave., Moscow, 125167 Russia; navdneprovskaya@fa.ru; ORCID: 0000-0002-9600-8474
[2] Ph.D. (in Economics), Associate Professor at the Department of Mathematical Methods and Information Technologies in Management, Faculty of Public Administration; Lomonosov Moscow State University; [1] Leninskie Gory, Moscow, 119991 Russia; shevtsova@spa.msu.ru; ORCID: 0000-0003-1518-6277

Abstract. The national project «Data Economics and Digital Transformation of the State» introduces an economic dimension in information policy. Digital transformation of public authorities (PA), the economy and the social sphere has been declared a na-

tional goal, the achievement of which requires the formation of a data market and their involvement in economic circulation. The provision of government data for the economy is a key element in the data market, which is based on the Open Data System (OD). The aim of the study is to explore the current state and transformations of the Russian OD from the perspective of data economy. To achieve this, an international comparison of OD development was carried out, the categories of OD users and the contribution to socio-economic development were identified, the landscape of OD in Russia was analyzed, and the conditions under which the economic potential of OD can be realized in business models and processes were formulated. The findings show that government data as OD is directly used in: 1) PA to optimize the cost of information support; 2) science and education for academic purposes; 3) the economy to create added value based on OD. The Russian OD system is characterized by decentralization, uneven participation of PA in the contributing into the OD system filling, the heterogeneous quality and structure of datasets. The scientific novelty lies in substantiating the economic dimension in assessing the effectiveness of OD, thus complementing the theory of PA in terms of information support. The formulated conditions for the application of OD have practical significance for analyzing the economic potential of OD.

Keywords: open access, information society, government data, open data charter, information policy.

For citation: Dneprovskaya, N.V., and Shevtsova, I.V. (2026) 'Updating open data in the context of data economy and digital transformation of the state', *Public Administration Issues*, (2), pp. 37–61. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-37-61

Введение

Цифровая трансформация государственного и муниципального управления (далее также – ГМУ) включает преобразование информационной функции государственного и муниципального управления (Ferreira, Santos, 2025). Национальная цель, утвержденная Указом Президента России[1], по цифровой трансформации ГМУ, экономики и социальной сферы включает достижение целевого показателя по формированию рынка данных, их активного вовлечения в хозяйственный оборот, хранение, обмен и защиту.

Введенный показатель «рынок данных»[2] включает три компонента: 1) количество государственных данных, 2) их доступность для использования бизнесом и гражданами, а также 3) программное обеспечение для работы с данными. Первые два компонента рынка данных образуют понятие «открытые

[1] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 N 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: http://kremlin.ru/acts/bank/50542 (дата обращения: 01.02.2026).

[2] Методика расчета показателя «Индекс зрелости рынка данных», утверждена Приказом Минцифры России от 29.11.2024 N 995 (приложение № 1) (в ред. приказов от 20.03.2025 N 172, от 29.12.2025 N 1269). URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/NP14_N.htm (дата обращения: 01.02.2026).

данные» (далее также – ОД), под которым понимают информацию, размещенную в Интернете, в систематизированном виде и формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку, для неоднократного, свободного и бесплатного использования гражданами и бизнесом[3].

С начала XXI в. во многих странах формулируется политика в области ОД, которая базируется на положении теории госуправления о том, что информационная прозрачность власти содействует укреплению доверия со стороны общества (Zuiderwijk, Hinnant, 2019; Дмитриева, Стырин, 2014). Система ОД, задействуя преимущества и доступность современных информационных технологий, поддерживает рост гражданской активности (Зверева, 2024). В состав открытых данных включены государственные данные, накапливаемые органами государственного управления в ходе их деятельности и не содержащие секретные или конфиденциальные сведения. Открытые данные могут публиковать коммерческие и некоммерческие организации, однако такая практика является редкой, и в большинстве стран ОД формируются за счет государственных данных (Kassen, 2018). Хартия открытых данных[4], принятая странами Группы восьми (G-8), утверждает, что массивы данных госорганов и некоммерческих организаций, чья деятельность финансируется обществом, должны быть доступны обществу для свободного использования. Данные, на которые не распространяется режим конфиденциального или служебного использования, могут быть открытыми.

По мере цифровизации общества данные становятся общественной ценностью (Дмитриева, Смирнов, 2023) и приобретают свойства производственного ресурса (Днепровская, Шевцова, 2024). Открытые данные являются формой, позволяющей реализовать экономический потенциал государственных данных в бизнес-моделях и процессах (Berends et al., 2020). Внимание к ОД растет в индустрии искусственного интеллекта и устойчивого развития, где они являются ключевым ресурсом (Jiang et al., 2019). Информационная открытость, по мнению Я. И. Кузьминова с соавторами (2025), является одним из условий успеха экономических отношений нового типа, платформенной экономики. Многие страны приступили к корректировке своей политики в области открытых данных и доработке системы ОД в изменившихся технологических и социальных реалиях (Kassen, 2018). В госуправлении ОД становятся как политическим, так и экономическим механизмом. Исследование практики использования открытых данных в ЕС показало, что к 2020 г. благодаря системе ОД было создано 100 тыс. рабочих мест, уменьшены расходы государства на 1,7 млрд евро, а размер рынка ОД достиг 325 млрд евро (Berends et al., 2020).

---

[3] Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными им организациями (версия 4.0) (утв. протоколом президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 12.12.2024 N 49пр).

[4] Хартия открытых данных «Группы восьми». 2013. Лох-Эрн, Великобритания. URL: https://data.gov.ru/ (дата обращения: 01.02.2026).

В фокусе настоящего исследования находится государственная политика и проекты в области открытых данных. Международные инициативы в основном направлены на информирование об открытых данных, механизмах их публикации и использования. Различия в национальном законодательном регулировании и методологии ОД затрудняют их сравнительный анализ. Индекс OURdata является редким исключением, он содержит показатели по созданию и использованию открытых данных среди некоторых стран-членов ОЭСР (35 стран) и стран-претендентов на членство (четыре страны) (OECD, 2026).

Объектом данного исследования является государственная система ОД, а предметом выступает ее экономическое измерение в условиях цифровизации общества. Исследование ограничено раскрытием утилитарных свойств открытых данных для экономики и не затрагивает политических аспектов, масштаб которых требует специальных научных методов и материалов.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют современные научные труды по ОД. Из проведенного А. А. Косоруковым (2019) анализа следует, что информационные технологии и доступ к информации являются фактором развития общества и экономики. Различия в доступе к информации, включая ОД, между странами создают предпосылки для цифрового разрыва.

По мнению Н. Е. Дмитриевой и И. В. Смирнова (2023), данные в современной модели госуправления должны опираться на принципы открытости и доступности. Политика, направленная на обеспечение открытого доступа к административным данным, обоснована потребностью реализации прав граждан на доступ к информации (Badiee et al., 2021) и общественным запросом на прозрачность органов ГМУ. Эта политика реализуется в рамках общей концепции «Открытого правительства». Д. Ю. Двинских и Э. В. Талапина (2019) провели исследование открытых данных в России, в результате которого сделали вывод о том, что российские госорганы часто формально подходят к реализации требований публикации ОД. Авторы указывают на то, что такой подход затрудняет получение значимых для общества эффектов от реализации политики ОД.

В. Д. Чураков и Д. А. Гришина (2021), подводя итоги десятилетия создания системы открытых данных в России, справедливо указывают на то, что качество этих данных в России неоднородно, они не имеют единого стандарта публикации и распределены по множеству источников. Проблему качества ОД поднимают и зарубежные исследователи (Khayyat et al., 2022; Setiono et al., 2024), отмечая, что именно полнота, периодичность обновления и структура открытых данных определяют их экономическую ценность для общества и бизнеса.

В настоящем исследовании используются данные об опыте реализации политики в отношении открытых данных за рубежом, полученные через вебресурсы международных организаций (ООН, ОЭСР) и некоммерческих организаций. Сведения по российским открытым данным были получены в период с 1.09.2025 по 10.03.2026 на официальных веб-сайтах госорганов России и российских платформ ОД.

Анализ развития государственной системы открытых данных

О возрастающем влиянии информатизации и информационного обеспечения на развитие стран свидетельствуют данные, публикуемые ООН по развитию электронного правительства[5] – с 2003 г., международной кибербезопасности[6] – с 2007 г., развития ИКТ[7] – с 2009 г. Государственная политика в области открытых данных формируется в контексте программ по информатизации и формированию информационного общества (Косоруков, 2019). В информационном обществе ключевым производственным активом становится нематериальный актив, возникают новые виды экономических отношений и бизнес-моделей (Днепровская, Шевцова, 2024). Концептуализация фазы социального развития «информационное общество» обеспечило обособление открытых данных в отдельную область государственного регулирования (Дарменова и др., 2020).

Одной из задач государства является информационное обеспечение социального и экономического развития; для ее решения используются средства массовой информации, ресурсы статистики и научно-технической информации. Ретроспективный анализ информационной функции государства показывает путь ее преобразования из поддерживающей (вспомогательной) в основную производственную функцию по созданию данных, потребителями которых являются граждане и организации. Данные, необходимые для принятия государством управленческих решений, приобретают самостоятельную ценность в академической и хозяйственной деятельности общества в форме открытых данных. Государственные информационные системы (далее также – ГИС) являются основными поставщиками наборов ОД (Чураков, Гришина, 2021). Главная особенность данных из ГИС состоит в том, что их обладателем является государство, правила их создания и предоставления утверждены нормативными актами, ответственные ведомства обеспечивают их качество (Суринов, 2023).

Законодательное регулирование в отношении открытых данных формируется в странах по мере распространения электронных средств коммуникации и информатизации. В 1980-х гг. только 11 стран имели законодательное регулирование открытого доступа к информации, в 2000-х гг. таких стран было уже 59 (Есаян, 2022). В начале 2000-х гг. появление веб-сервисов wiki, social media, creative commons включило в работу с ОД интернет-пользователей, предоставив им возможность внести свой вклад в переработку ОД (McDowell, Vetter, 2024). Эти события оказали значимое влияние на развитие концепции и системы открытых данных, привели к расширению понятия ОД, обеспечили механизмы для создания и использования ОД. В 2013 г.

[5] E-Government Development Index. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/ (дата обращения: 01.02.2026).

[6] Global Cybersecurity Index. URL: https://unric.org/en/itu-releases-fourth-edition-of-the-global-cybersecurity-index/ (дата обращения: 01.02.2026).

[7] ICT Development Index. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/IDI/default.aspx (дата обращения: 01.02.2026).

страны «Группы восьми» принимают «Хартию открытых данных[8]». Однако какие-либо другие международные инициативы в определении общей концепции и принципов ОД не получили широкой поддержки. В 2015 г. принята «Международная хартия открытых данных[9]», подписантами которой на 2026 г. являются 29 стран.

Фокус политики в отношении открытых данных постепенно смещается с их создания к обеспечению условий их использования (Nugroho et al., 2015). Этот процесс наблюдается во всех странах, несмотря на различия во временных периодах и интенсивности проводимых мероприятий по развитию ОД (см.: табл. 1). В 2000–2015 гг. отдельные страны закладывают законодательные основы для создания системы ОД, а в 2015–2025 гг. они проводят корректировку методологических положений публикации ОД, направленных на поддержку использования ОД обществом.

Таблица 1

Этапы развития системы открытых данных

	Страна	Этапы	
		Создание системы ОД	**Использование системы ОД**
1	Россия	2009 г. – вводится понятие официального веб-сайта[10], в 2014 г. открывается портал открытых данных России	2025 г. – перезапуск портала открытых данных России
2	США	2009 г. – Меморандум о прозрачности и открытом государстве, запуск платформы ОД США	2019 г. – Закон об открытых, публичных, электронных и необходимых правительственных данных. Устанавливаются требования к составу и формату ОД
3	Республика Корея	2013 г. – принимается закон и начинается формирование системы ОД (Open Government Data Law)	2020 г. – Data-driven Administration Law. Закон обеспечивает распространение ОД по умолчанию
4	ЕС	2003 г. – создается набор документов по публикации данных (Open Data Directive). Запуск European Data Portal в 2015 г.	2019 г. – Директива об открытых данных и переиспользовании информации государственного сектора

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

В ряде стран с федеральным государственным устройством сложилась трехуровневая система открытых данных: 1) национальный (федеральный), 2) региональный, 3) местный (муниципальный) уровни (Kassen, 2018). Подобный подход привел к тому, что наборы открытых данных рассеяны по мно-

[8] Хартия открытых данных «Группы восьми». 2013. Лох-Эрн, Великобритания. URL: https://data.gov.ru/ (дата обращения: 01.02.2026).

[9] Open Data Charter. 2015. URL: https://opendatacharter.org/ (дата обращения: 01.02.2026).

[10] Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

жеству веб-источников, а сами наборы ОД или график их публикации между собой не связаны. Система открытых данных является децентрализованной в России, США, Канаде, Бразилии, Мексике, Австралии, Великобритании, Испании, Швейцарии, Объединенных Арабских Эмиратах.

С одной стороны, децентрализация обеспечивает органам госуправления гибкость в публикации открытых данных и во взаимодействиях с пользователями. А с другой, затруднен поиск и использование данных из-за отсутствия их единого полного каталога. В децентрализации системы открытых данных ряд исследователей (например, Дарменова и др., 2020) выделяют преимущества, обеспечивающие горизонтальные и диагональные коммуникационные связи, а также тип взаимодействия «снизу вверх», когда граждане запрашивают набор открытых данных у ответственного ведомства. За счет этого создается возможность качественного преобразования взаимодействий государства и общества, обеспечивающего прозрачность и доверие к государству.

Унитарные государства реализуют интегрированный доступ к открытым данным на основе единой национальной платформы. Централизованная система ОД существует в Республике Корея, Казахстане, Беларуси, Эстонии, Грузии, Саудовской Аравии, Японии, Финляндии, Швеции (Kassen, 2018).

Международные сопоставления с 2015 г. по индексу OURdata проводит ОЭСР, охватывая 35 стран – членов ОЭСР и четыре страны, присоединяющиеся к ОЭСР (OECD, 2023, 2026). OURdata Index в своем названии содержит ключевые параметры для анализа:

1. *Open data*: оценка государственной политики в области ОД и открытость государственного управления.
2. *Useful data*: доступность ОД, подразумевающую наличие интегрированной платформы доступа к ОД в стране, возможность автоматизированной обработки.
3. *Re-usable data*: использование, включая применение ОД вне государственного сектора, создание необходимых условий для того, чтобы государственные данные могли быть вторично применены в бизнесе.

Республика Корея на протяжении практически всей истории индекса OURdata возглавляет его. Система открытых данных Кореи характеризуется тем, что она служит для создания и поддержания сервисов умного города (ITU, 2013). Современная система открытых данных Кореи предоставляет доступ к более 87 тыс. наборов ОД, 11 тыс. открытых API, которые были использованы 61 млн раз. В Корее на основе открытых данных разработано около 3000 программных приложений (Baek, 2024), что выводит республику в лидеры по извлечению экономического потенциала из ОД.

Во многих странах сохраняется децентрализованный подход к предоставлению открытых данных. Основная проблема децентрализации заключается в сложности контроля за соблюдением норм размещения данных, разнородности ОД и их качестве. На государственном уровне проводятся мероприятия по агрегации и интеграции открытых данных из региональных источников на единой платформе ОД (Kassen, 2018). Новый импульс к развитию систем ОД дает международная конкуренция за достижения в развитии и применении технологий искусственного интеллекта.

Ландшафт открытых данных в России

В 2010 г. вступил в действие закон[11], который закрепил обязанность государственных органов размещать в свободном доступе на официальном веб-сайте ряд сведений о своей деятельности. Государственные данные, которые формируют рынок данных, могут распространяться через официальный веб-сайт, порталы госуслуг или ФГИС СМЭВ[12]. Открытые данные формируются на основании нормативных правовых актов Российской Федерации, запросов коммерческих потребителей государственных данных, запросов ассоциаций коммерческих организаций. По оценкам, только 16% государственных информационных систем (ГИС) характеризуются высокой степенью открытости, при общем количестве федеральных ГИС в 1500, а региональных ГИС 4000 (Чураков, Гришина, 2021). Низкая степень открытости данных обнаруживается в ходе предметных исследований. Например, по одному из приоритетных направлений развития – внутреннему туризму – только 21 субъект Российской Федерации публикует открытые данные. Р. В. Надтока (2021) фиксирует их отсутствие в субъектах по еще нескольким приоритетным направлениям российской политики.

Система открытых данных в России децентрализована, они рассеяны по уровням государственного управления: федеральный, региональный, муниципальный[13]. Схематично веб-ресурсы открытых данных представлены на Рисунке 1. Децентрализация ОД отражает самостоятельность субъектов Российской Федерации, которые различаются по структуре управления количеством министерств и ведомств, их организационным и информационным обеспечением. Публикация открытых данных РОИВ зависит от региональных факторов, обусловливающих ее возможность и потребность в этих данных.

Большая часть наборов данных в открытом доступе представлена на официальных веб-сайтах соответствующих ведомств и муниципальных образований. Измерить точное количество в регионах ведомственных источников ОД затруднительно. Децентрализованная система открытых данных в стране является неоднородной, например, Москва и Югра разместили по более 1000 наборов данных на федеральном портале ОД, в то время как 28 субъектов Российской Федерации предоставили каждый менее 10 наборов данных. Медианное значение количества наборов открытых данных, публикуемых субъектами Российской Федерации, – 23. Проведение сравнительного анализа наборов ОД между регионами осложнено тем, что РОИВ реализуют разные подходы к их публикации. Актуальность одного набора данных может обеспечиваться его непосредственным обновлением или путем публикации

[11] Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

[12] Методика расчета показателя «Индекс зрелости рынка данных», утверждена Приказом Минцифры России от 29.11.2024 N 995 (приложение № 1) (в ред. приказов от 20.03.2025 N 172, от 29.12.2025 N 1269). URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/NP14_N.htm (дата обращения: 01.02.2026).

[13] Количество муниципальных образований в 2025 г. составило 17 051 // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2025. Росстат. М., 2025. URL: https://www.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2025.pdf (дата обращения: 01.02.2026).

обновлений в качестве отдельного набора данных. Второй подход к поддержке актуальности заметно увеличивает количество наборов ОД на количество обновлений.

Рисунок 1

Источники открытых данных в России



Источник: составлено авторами (- и далее, если не указано иное).

С 2014 г. открытые данные доступны на Портале ОД России, их объем в 2020 г. составил 24 504 набора, распределенных по 16 тематическим группам (Чураков, Гришина, 2021). В середине 2025 г. была запущена новая версия Портала ОД России, которая должна обеспечить доступ к данным, которые удовлетворяют требованиям по машиночитаемому формату и метаописанию. При переносе данных с предыдущей версии портала на новую проводится экспертная оценка на соответствие открытых данных современным требованиям.

Проведенный анализ показывает, что большая часть открытых данных размещается региональными властями на региональных платформах ОД и на веб-сайтах РОИВ. Центральный портал открытых данных в марте 2026 г. предоставляет доступ к порядка 7000 наборам данных, а общее количество ОД, доступных на официальных веб-сайтах правительств субъектов Российской Федерации, превышает 10 тыс. Создание специальной государственной платформы открытых данных не приводит к утрате преимущества децентрализации, так как она дополняет существующие официальные веб-сайты, а не заменяет их. Региональная платформа ОД поддерживается 49 субъектами Российской Федерации, а открытые данные других 40 субъектов Российской Федерации рассеяны по многочисленным официальным веб-сайтам органов госуправления. В Таблице 2 представлены наборы ОД на региональных платформах и федеральной платформе.

Таблица 2

Количество наборов открытых данных, размещенных РОИВ на региональном и федеральном портале открытых данных, *по состоянию на декабрь 2025 г.*

Субъект	Рег.	Фед.	Субъект	Рег.	Фед.
Алтайский край	0	24	Пермский край	0	14
Амурская область	166	52	Приморский край	0	6
Архангельская область	138	42	Псковская область	3	5
Астраханская область	172	8	Республика Адыгея	0	2
Белгородская область	94	71	Республика Алтай	0	41
Брянская область	2	47	Республика Башкортостан	373	47
Владимирская область	6	26	Республика Бурятия	0	33
Волгоградская область	146	226	Республика Дагестан	0	4
Вологодская область	426	39	Республика Ингушетия	0	16
Воронежская область	0	13	Республика Калмыкия	0	26
г. Москва	1231	1732	Республика Карелия	6	22
г. Санкт-Петербург	200	174	Республика Коми	63	33
г. Севастополь	2	2	Республика Крым	12	6
Донецкая Народная Республика	0	0	Республика Марий Эл	14	284
Еврейская автономная область	2	0	Республика Мордовия	0	8
Забайкальский край	7	4	Республика Саха	172	7
Запорожская область	0	0	Республика Алания	2	17
Ивановская область	0	24	Республика Татарстан	726	20
Иркутская область	2	39	Республика Тыва	0	28
Кабардино-Балкарская Республика	0	34	Республика Хакасия	6	14
Калининградская область	0	0	Ростовская область	61	29
Калужская область	0	36	Рязанская область	0	4
Камчатский край	0	13	Самарская область	211	2
Карачаево-Черкесская Республика	0	2	Саратовская область	246	30
Кемеровская область – Кузбасс	6	46	Сахалинская область	92	82
Кировская область	0	25	Свердловская область	855	386
Костромская область	0	22	Смоленская область	133	27
Краснодарский край	64	284	Ставропольский край	0	66
Красноярский край	23	18	Тамбовская область	0	3
Курганская область	4	16	Тверская область	6	14
Курская область	0	13	Томская область	253	161

Субъект	Рег.	Фед.	Субъект	Рег.	Фед.
Ленинградская область	98	0	Тульская область	1069	88
Липецкая область	73	45	Тюменская область	174	18
Луганская Народная Республика	0	0	Удмуртская Республика	0	27
Магаданская область	21	4	Ульяновская область	1124	506
Московская область	0	8	Хабаровский край	79	20
Мурманская область	129	7	ХМАО – Югра	1594	1047
Ненецкий автономный округ	0	12	Херсонская область	0	0
Нижегородская область	0	93	Челябинская область	0	61
Новгородская область	0	54	Чеченская Республика	0	5
Новосибирская область	13	29	Чувашская Республика	137	6
Омская область	3	34	Чукотский автономный округ	0	31
Оренбургская область	0	13	ЯНАО	0	156
Орловская область	0	31	Ярославская область	325	99
Пензенская область	16	9	***Всего***	***10780***	***6872***

Поставщиками ОД могут выступать коммерческие и некоммерческие организации. В условиях, когда данные приобретают роль производственного актива, возрастает конкуренция за доступ и использование данных. Примеры публикации бизнесом наборов ОД в России и за рубежом являются редкими исключениями из практики. Наборы ОД, которые «Сбер» размещает на платформе «Сбер Индекс», фрагментарны. Вместе с тем коммерческий сервис «Сбер Аналитика»[14] в качестве своего конкурентного преимущества заявляет о доступности сведений о 111 млн физических лиц, 6 млн организаций, 7,4 млн торговых точек во всех регионах России. Платформы ОД, как правило, зависят от грантовой поддержки: например, платформа, созданная при поддержке Фонда Президентских грантов «Данные НКО»[15], содержит 153 массива данных разного формата, последнее обновление было в 2023 г. Специализированная платформа ОД для научных исследований существует с 2020 г. на базе ФГБУ «Российский центр научной информации», однако по состоянию на март 2026 г. на ней доступно 35 наборов ОД, а последнее обновление было в ноябре 2024 г.

Система открытых данных органов госуправления находится в процессе трансформации: изменились требования к наборам ОД, методика их формирования. Наборы открытых данных должны быть в машиночитаемых форматах, иметь паспорт данных. Произведенная модернизация системы открытых данных пока не является достаточной для полноценного ввода государственных данных в хозяйственный оборот.

[14] Сбер Индекс. URL: https://www.sberindex.ru/; Сбер Аналитика. URL: https://sberanalytics.ru/ (дата обращения: 10.03.2026).

[15] Портал открытых данных некоммерческого сектора «Данные НКО». URL: https://ngodata.ru/ (дата обращения: 10.03.2026).

Пользователи государственных открытых данных

Система открытых данных первоначально создавалась для обеспечения прозрачности государственного управления. По мере цифровизации общества сфера применения ОД расширялась. Включение государственных данных в экономику и формирование рынка данных, где они будут использоваться бизнесом и гражданами, вносит вклад в достижение национальной цели по цифровой трансформации госуправления, экономики и социальной сферы. Госорганы управления рассматриваются в качестве ключевых поставщиков данных для цифровой экономики. В международной практике концепция открытых данных была расширена инициативой по обеспечению свободного доступа к накопленным госорганами данным и информации, не содержащим сведений ограниченного доступа. Предполагалось, что эти данные могут быть полезными для науки и экономики (Huyer, Knippenberg van, 2020; Micheli et al., 2023).

Экономический и академический потенциал открытых данных реализуется в процессе их использования. Основными потребителями ОД являются организации государственного и муниципального управления (Zuiderwijk, Hinnant, 2019), исследователи и аналитики (Fraisl et al., 2022), а также коммерческие организации (Berends et al., 2020). Сравнительная характеристика потребителей открытых данных, различающихся по целям их использования, представлена в табл. 3.

Открытые данные способствуют обеспечению прозрачности деятельности ГМУ и социально-экономическому развитию региона (Berends et al., 2020; Sukma, Yamnill, 2025). Граждане имеют возможность доступа к ОД, но они редко ее используют напрямую. На это указывает статистика просмотров на портале открытых данных России[16]. Самый популярных набор данных имеет 2621 просмотр, а среднее число просмотров составляет около 18 по состоянию на март 2026 г. Дело в том, что работа с открытыми данными требует владения специальными знаниями и методами их обработки. В виде готового анализа или обзора ОД получают распространение через СМИ, информационные экспертные и аналитические источники. Форма представления открытых данных в виде аналитических веб-сервисов обеспечивает гражданам возможность использовать их преимущества без трудоемкой обработки массивов данных для принятия инвестиционных и потребительских решений. Механизмом использования открытых данных являются аналитические сервисы в виде дашбордов, витрин данных, таких как аналитические сервисы портала «Электронный бюджет»[17]. Ярким примером использования гражданами ОД служат интерактивные отчеты о коронавирусной инфекции COVID-19 в период ее интенсивного распространения (OECD, 2023). Граждане использовали доступ к данным для принятия информированного решения о вакцинации и поездках.

[16] Портал открытых данных Российской Федерации. URL: https://data.gov.ru/ (дата обращения: 10.03.2026).

[17] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». URL: https://budget.gov.ru (дата обращения: 10.02.2026)

Таблица 3

Пути использования открытых данных обществом

Категория пользователей	Область применения	Примеры
Органы государственного и муниципального управления	Развитие гражданского общества. Информирование граждан о своей деятельности	Электронный бюджет*
	Система государственного статистического наблюдения. Оптимизация затрат на проведение статистических обследований	В статистических наблюдениях задействуются альтернативные источники данных, включая ОД (Морозов, 2018)
	Создание условий для развития экономики и отдельных отраслей	Единый реестр объектов классификации в сфере туристской индустрии для развития туризма**. Использование ОД в страховании (Sukma, Yamnill, 2025)
	Устойчивое развитие	Интеграция ОД о занятых парковочных местах в мобильное приложение сокращает время поиска парковки, расход топлива и вредные выбросы (Berends et al., 2020)
Исследователи	Создание научного знания на основе доступа к открытым данным	Российский центр научной информации поддерживает платформу*** для обмена и доступа к данным для научных исследований. NASA**** и CERN***** публикуют наборы ОД для целей научных исследований (Ramachandran et al., 2021)
	ОД официальной статистики активно используются исследователями	Кластерный анализ транспортных услуг в регионах России (Каган, Рылов, 2025)
Бизнес	Аналитические исследования, анализ. Планирование и стратегирование бизнеса	Данные о численности электромобилей (планирование зарядных станций), данные о статистике района (застройщики, девелоперы, инвесторы) (Berends et al., 2020)
	Включение ОД в бизнес-модель компании, создание потребительской ценности	3000 программных приложений в Республике Корея используют ОД (Baek, 2024). Цифровые услуги для граждан по управлению парковками

Примечания: *Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». URL: https://budget.gov.ru (дата обращения: 10.03.2026).

** Инфраструктура научно-исследовательских данных (ИНИД). URL: https://data.rcsi.science/ (дата обращения: 10.03.2026).

*** NASA Open Data. URL: https://science.nasa.gov/mission/landsat/open-data/ (дата обращения: 10.03.2026).

**** CERN Open Science. URL: https://openscience.cern/open-data (дата обращения: 10.03.2026).

***** Портал открытых данных Российской Федерации. URL: https://data.gov.ru/ (дата обращения: 10.03.2026).

Открытые данные представляют ценность для образовательной и научной деятельности. Во многих странах получила развитие инициатива по обеспечению свободного доступа к образовательным ресурсам. Созданные репозитории открытых ресурсов в течение длительного периода были востребованными преподавателями и студентами (Dneprovskaya et al., 2024). Требования к открытым данным бизнес-пользователей отличаются приоритетом правовых, технологических и других условий, обеспечивающих качество ОД.

Открытые данные органов государственного и муниципального управления стимулируют малые предприятия к поиску инновационных бизнес-моделей (Muralidharan и др., 2022). Государственный данные, извлеченные из ГИС, соответствуют таким критериям качества, как[18]: полнота (степень заполненности наборов данных); актуальность (соответствие данных заявленным показателям, истинности и достоверности); непротиворечивость (согласованность логических единиц данных внутри набора данных и отсутствие расхождений между ними); связанность (целостность); уникальность данных. Предоставление данных в машиночитаемом формате упрощает их обработку, позволяя применять широкий набор методов анализа, включая интеллектуальный анализ, а также делая доступными посредством API. Примеры применения ОД в академической и производственной деятельности, приведенные в Таблице 3, показывают их потенциал для социального и экономического развития.

Условия использования открытых данных в экономике

Разработанная методика расчета показателя «рынок данных» измеряет развитие ИТ-инфраструктуры, а также рост доступности государственных данных для пользователей. Обеспечение доступности данных в виде ОД не является достаточным условием для их использования в экономике. Д. Ю. Двинских и Э. В. Талапина (2019) в качестве сдерживающего фактора обеспечения эффективности системы открытых данных для общества указывают на формальный подход к их формированию и публикации. Требования по размещению ОД иногда выполняются путем создания их набора, содержащего одну или несколько текстовых строк. Такие скудные открытые данные можно встретить на официальных веб-сайтах госорганов и на веб-сайтах НКО. Авторы выделяют риски для органов государственного и муниципального управления при публикации открытых данных, связанные с данными ограниченного доступа, увеличением затрат на их обработку, замедлением потока данных и появлением новых киберугроз ГИС. Участие госоргана в национальной системе открытых данных требует целенаправленной организации деятельности для формирования и размещения ОД с учетом нормативных требований, рисков и потребностей общества в этих данных.

[18] Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными им организациями (версия 4.0) (утв. протоколом президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 12.12.2024 N 49пр).

Современную систему открытых данных в России составляют многочисленные официальные веб-сайты ФОИВ и РОИВ, которые открывают доступ к разнообразным по содержанию, структуре и формату данным. Только 49 субъектов Российской Федерации поддерживают региональный портал ОД, общее количество размещенных на них наборов данных составляет около 11 тыс. Федеральный портал открытых данных России предоставляет доступ к около 7 тыс. наборам. Децентрализация российской системы ОД создает существенные препятствия для их использования. Первое препятствие состоит в сложности поиска данных, которые рассеяны по множеству вебсайтов. Второе – в различиях в содержании, структуре и формате данных, что затрудняет объединение открытых данных из разных источников.

Содержание, структура и качество ОД определяют их пригодность для использования в экономике. Опрос, проведенный среди европейских компаний, использующих открытые данные в качестве производственного ресурса, показал, что их критическими свойствами для использования в бизнесе в порядке убывания значимости являются: качество, систематичность и периодичность публикации, обновление в режиме реального времени, специально сформированные наборы данных, данные от специальных источников (Berends et al., 2020).

Наиболее востребованным источником открытых данных является официальная статистика (Badiee et al., 2021). Официальную статистику характеризует стабильное качество и содержание массивов данных, требования к которым закреплены в соответствующих методологиях[19]. Данные статистики выходят с заранее известной периодичностью и в утвержденном формате. Применение при подготовке ОД мастер-данных, общих стандартов и классификаций повышает их полезность как источника для обогащения данных бизнеса. Отсутствие стандартизации данных ограничивает интеграцию ОД из разных источников. Н. Е. Дмитриева и И. В. Смирнов (2023) считают целесообразным применять централизованный подход к организации потоков данных на базе Национальной системы управления данными, обеспечивающей взаимовыгодное сотрудничество государства с бизнесом и обществом.

На рынке интеллектуальных ресурсов гарантии пользователю в части их качества и гарантии правообладателю в части их корректного использования включаются в договор. Краеугольным камнем в использовании бизнесом ОД является механизм, который регулирует отношения между поставщиком и пользователем ОД. Включение ОД в бизнес-модель требует уверенности в том, что ОД будут доступны в течение длительного периода времени, а их качество будет стабильным. Приказ Минцифры России[20] требует от обладателя государственных данных, размещенных на соответствующем официальном

[19] Например, Приказ Росстата N 668 от 20.12.2023 «Об утверждении Официальной статистической методологии формирования официальной статистической информации об объеме платных услуг населению».

[20] Приказ Минцифры России от 29.11.2024 N 995 (приложение № 1) (в ред. приказов от 20.03.2025 N 172, от 29.12.2025 N 1269). URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/NP14_N.htm (дата обращения: 01.03.2026).

веб-сайте, публиковать руководство пользователя, в котором должны содержаться сведения о правах доступа, способах автоматизированного использования, а также показатели актуальности и доступности. Руководство пользователя является справочно-информационным документом и не включает обязательные правовые положения для обладателя или пользователя данных.

Данные являются информацией и интеллектуальным активом, отношения пользователя и поставщика данных регулируется авторским правом. Правовой основной использования объектов интеллектуальной собственности, в том числе данных, служит лицензионный договор или открытая лицензия (Терещенко et al., 2025). Открытая лицензия представляет собой договор присоединения, который содержит условия использования интеллектуального актива любыми лицами, но не обязательства поставщика ОД по их качеству. Открытые лицензии, такие как Creative Commons, обеспечивают востребованный в органах ГМУ способ[21] передачи автором прав (McDowell, Vetter, 2024). Creative Commons предназначена для контента, ее обозначения в виде набора пиктограмм легко интерпретировать по сравнению с другими системами открытых лицензий, таких как GNU (General Public License) или Apache. Несмотря на существенные различия в национальных законодательствах по регулированию прав в области интеллектуальных активов, Creative Commons признается многими странами, ее последняя редакция базируется на международных соглашениях. Через открытые лицензии правообладатель передает некоторые права обществу, но не принимает на себя обязательств.

Развитию системы ОД препятствует отсутствие бизнес-модели, которая обеспечивает экономические и технологические ресурсы ее работы. Устойчивость системы ОД практически во всех странах зависит от решений и финансовой поддержки органов государственной власти (Kassen, 2018). Отсутствие экономически целесообразной бизнес-модели открытых данных создает риски их устойчивости, доступности и качеству. Решение этой проблемы может быть найдено путем формирования экосистемы, обеспечивающей сотрудничество между поставщиками, потребителями и посредниками при работе с ОД (Micheli et al., 2023).

Проведенный анализ показал, что пригодные для бизнеса ОД обладают следующими свойствами:

1) ясные правовые основания их использования в виде открытой лицензии или соглашения;
2) гарантии стабильного качества массива данных по критериям достоверности, полноты и точности;
3) утвержденный график обновления и\или пополнения данных;
4) машиночитаемый формат данных для автоматизированной обработки.

Использование открытых данных является критерием, косвенно указывающим на эффективность их системы. Органы государственного и муниципального управления не отвечают за использование открытых данных самосто-

[21] Например, материалы официального веб-сайта Президента России доступны по лицензии Creative Commons 4.0. URL: http://kremlin.ru/ (дата обращения: 01.03.2026).

ятельными субъектами экономики, однако в их компетенции сделать ОД пригодными для включения в бизнес-модели и процессы.

Созданная ИТ-инфраструктура является необходимым условием для публикации открытых данных. Положительное влияние на систему открытых данных оказывают мероприятия по интеграции их источников на федеральном портале России. Однако современные мероприятия по развитию информационной политики ОД не обеспечивают необходимых условий для их использования в бизнесе. Научно-методическое и правовое обеспечение их формирования, публикации и применения являются необходимыми условиями повышения эффективности системы открытых данных. В компетенции ГМУ утвердить методику, которая будет гарантировать пользователям состав, структуру и периодичность обновления данных, извлекаемых из ГИС. Применяемые открытые лицензии фиксируют права граждан и организаций на использование открытых данных, но не требования к их качеству. Таким образом, ГМУ создали необходимые технологические условия, а методические и правовые условия пока являются недостаточными для реализации экономического потенциала открытых данных.

Заключение

Национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства» актуализирует задачу развития системы открытых данных в России и определяет открытые данные в качестве ключевого элемента рынка данных, обеспечивающего возможность использовать их в хозяйственной деятельности. Анализ национальных и международных инициатив по развитию государственных открытых данных показал, что здесь приоритетным направлением становится их поддержка для использования бизнесом и обществом. Политические задачи ОД по обеспечению прозрачности ГМУ и доступности государственных данных были дополнены задачами по поддержке социального и экономического развития. Опыт зарубежных стран показывает, что благодаря развитой системе открытых данных создаются высококвалифицированные рабочие места по работе с данными, появляются стартапы и бизнес-модели, реализующие экономический потенциал ОД.

Достижение одной из целей национального развития напрямую связано с созданием открытых данных в России, обеспечивая подобным образом введение государственных данных в хозяйственный оборот через их публикацию на официальных веб-сайтах ГМУ. Система открытых данных в России развивается более 15 лет, в течение которых была создана нормативно-правовая и технологическая базы ОД. Современная система открытых данных в России характеризуется децентрализацией, неравномерным участием ФОИВ и РОИВ в ее наполнении, а также неоднородностью состава и структуры данных. Критическим барьером на пути экономического использования открытых данных является отсутствие гарантий их доступности и стабильности их наборов.

Существенный вклад в эффективность открытых данных вносит их использование в ГМУ, который состоит в сокращении бюджетных расходов. Современные преобразования в области открытых данных направлены на то,

чтобы сделать их пригодными для использования гражданами и бизнесом. Использование ОД бизнесом дает экономические эффекты в виде добавленной стоимости, выручки, занятости. В европейской и корейской практике приводятся примеры применения открытых данных в аналитических исследованиях, программных приложениях (ИТ-разработчики), маркетинге и продвижении товаров, торговле и других сферах. Развитие технологий искусственного интеллекта влечет за собой и новый виток развития информационного обеспечения государственного управления и бизнес-моделей. Анализ развития открытых данных и практик по их использованию указывает на потребность в выполнении ряда условий их включения в общественные и производственные процессы. Эти условия состоят в обеспечении правовых оснований использования ОД в коммерческих целях, предоставлении гарантий качества данных по критериям актуальности, полноты, точности, а также машиночитаемого формата ОД для их автоматизированной обработки.

Современная информационная политика закрепляет то, что открытые данные обладают экономической ценностью. Определение экономического свойства государственных открытых данных выявляет потребность в механизмах формирования их стоимости и цены. Дальнейшее развитие системы открытых данных в качестве компонента рынка данных должно быть обеспечено теоретическими и методическими положениями по их использованию в хозяйственной деятельности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Дарменова А.С., Мамыкова Ж.Д., Андерсен К.Н. Открытые данные: двадцатипятилетняя история развития // Вестник НГУЭУ. 2020. Т. 0, № 2. С. 183–197. DOI:10.34020/2073-6495-2020-2-183-197

2. Двинских Д.Ю., Талапина Э.В. Риски развития оборота данных в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 7–30. DOI:10.17323/1999-5431-2019-0-3-7-30

3. Дмитриева Н.Е., Смирнов И.В. Данные как основная общественная ценность новой модели госуправления // Информационное общество. 2023. № 5. С. 11–21. DOI:10.52605/16059921_2023_05_11

4. Дмитриева Н., Стырин Е. Открытое государственное управление: Задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 127–148. DOI:10.17323/1999-5431-2014-0-1-127-148

5. Днепровская Н.В., Шевцова И.В. Формирование экономических свойств цифровой среды // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2024. Т. 59, № 4. С. 114–134. DOI:10.55959/MSU0130-0105-6-59-4-6

6. Есаян А.К. Международные стандарты открытости и прозрачности // Международное публичное и частное право. 2022. № 2. С. 34–36. DOI:10.18572/1812-3910-2022-2-34-36

7. Зверева И. Теории и методы исследований государственного управления: современные тенденции (Круглый стол НИУ ВШЭ, 22 апреля 2024 г.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 3. С. 7–38.

8. Каган Д.З., Рылов А.А. Кластерный анализ регионов Российской Федерации по спросу на транспортные услуги // Цифровые решения и технологии искусственного интеллекта. 2025. Т. 1, № 3. С. 77–88. DOI:10.26794/3033-7097-2025-1-3-77-88

9. Косоруков А.А. Открытое правительство и цифровизация государственного управления в современной России // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Т. 8, № 3А. С. 23–34.

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

11. Морозов А.Н. Альтернативные источники статистической информации как основа принятия политических решений // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 2. С. 50–70. DOI:10.17323/1999-5431-2018-0-2-50-70

12. Надтока Р.В. Открытость государственных данных в области реализации приоритетных направлений национальной политики в субъектах Российской Федерации // Государственное Управление. Электронный Вестник. 2021. № 86. С. 57–73. DOI:10.24412/2070-1381-2021-86-57-73

13. Суринов А.Е. Большие данные в официальной статистике: взгляд на проблему // Вопросы статистики. 2023. Т. 30, № 2. С. 5–22. DOI:10.34023/2313-6383-2023-30-2-5-22

14. Терещенко Л.К., Волкова Н.С., Емельянов А.С., Ефремов А.А., Зырянов С.М., Кабытов П.П., Калмыкова А.В., Лещенков Ф.А., Назаров Н.А., Трунцевский Ю.В., Цомартова Ф.В., Чеховская С.А Цифровые платформы – организационно-правовая форма взаимодействия в обществе. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2025.

15. Чураков В.Д., Гришина Д.А. Управление открытыми данными в России // Российский юридический журнал. 2021. № 6 (141). С. 164–175. DOI:10.34076/20713797_2021_6_164

16. Badiee S., Crowell J., Noe L., Pittman A., Rudow C., Swanson E. Open data for official statistics: History, principles, and implementation // SJI. 2021. Vol. 37, no. 1. P. 139–159.

17. Baek D. Open Government Data Policy of Korea // Global Symposium on Data and Digital Governance in Shanghai (19–20 October 2024, Shanghai, China) and Deqing (21–22 October 2024, Deqing, China) by UN DESA/DPIDG. 2024. URL: https://publicadministration.desa.un.org/events/global-symposium-data-and-digital-governance (дата обращения: 01.03.2026).

18. Berends J., Carrara W., Engbers W., Vollers H. Re-using Open Data: a study on companies transforming Open Data into economic & societal value. European Union, 2020. DOI:10.2830/876679

19. Dneprovskaya N., Shevtsova I., Vacarelu M. The relevance of open educational resources for post-soviet higher education in the digital age // Open Learning: The Journal of Open, Distance and e-Learning. 2024. P. 1–15. DOI:10.1080/02680513.2024.2362658

20. Ferreira A., Santos C. Digital Transformation in Public Sector: Systematic Literature Review // Enhancing Public Sector Accountability and Services Through Digital Innovation. Eds. A. D. C. Santos Ferreira, C. A. Lourenço Dos Santos. IGI Global, 2025. P. 265–288. DOI:10.4018/979-8-3693-9251-5.ch008

21. Fraisl D., Hager G., Bedessem B., Gold M., Hsing P.-Y., Danielsen F., Hitchcock C.B., Hulbert J.M., Piera J., Spiers H., Thiel M., Haklay M. Citizen science in environmental and ecological sciences // Nature Reviews Methods Primers. 2022. Vol. 64, no. 2. DOI:10.1038/s43586-022-00144-4

22. Huyer E., Knippenberg L. van. The Economic Impact of Open Data: Opportunities for value creation in Europe: data.europa.eu. European Commission, 2020. DOI:10.2830/63132

23. ITU. Smart Cities Seoul: a case study. ITU-T Technology Watch Report, 2013. URL: https://www.itu.int/oth/T2301000019/en (дата обращения: 01.03.2026).

24. Jiang H. et al. Improving the Sustainability of Open Government Data // Sustainability. 2019. Vol. 11, no. 8. P. 2388. DOI:10.3390/su11082388

25. Kassen M. Open data and its institutional ecosystems: A comparative cross-jurisdictional analysis of open data platforms // Canadian Public Administration. 2018. Vol. 61, no. 1. P. 109–129. DOI:10.1111/CAPA.12251

26. Khayyat M., Aboulola O., Khayyat M. How Open Is Open? A Study of Two Irish Open Government Data Websites // Public Administration Issues. 2022. No. 5. P. 30–44. DOI:10.17323/1999-5431-2022-0-5-30-44

27. McDowell Z., Vetter M. The Realienation of the Commons: Wikidata and the Ethics of “Free” Data // International Journal of Communication. 2024. Vol. 18. P. 590–608. DOI:10.25417/UIC.25702590

28. Micheli M. et al. Mapping the landscape of data intermediaries Emerging models for more inclusive data governance. Publications Office of the European Union, 2023. DOI:10.2760/261724

29. Muralidharan K., Niehaus P., Sukhtankar S. Integrating Biometric Authentication in India's Welfare Programs: Lessons from a Decade of Reforms // CEGA Working Paper Series No. WPS-206. Center for Effective Global Action. University of California, Berkeley. 2022. DOI:10.26085/C30K51.

30. Nugroho R.P., Zuiderwijk A., Janssen M., De Jong M. A comparison of national open data policies: lessons learned // Transforming Government: People, Process and Policy. 2015. Vol. 9, no. 3. P. 286–308. DOI:10.1108/TG-03-2014-0008

31. OECD. 2023 OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: Results and Key Findings, 2023. DOI:10.1787/a37f51c3-en

32. OECD. Digital Government Index and Open, Useful and Re-usable Data Index: 2025 Results and Key Findings, 2026. Iss. 90. DOI:10.1787/6347ec74-en

33. Ramachandran R., Bugbee K., Murphy K. From Open Data to Open Science // Earth and Space Science. 2021. Vol. 8, no. 5. P. e2020EA001562. DOI:10.1029/2020EA001562

34. Setiono D., French E., Ilman A. Examining the Determinants of Open Government Data Adoption: An Indonesian Case // Public Administration Issues. 2024. No. 6. P. 123–137. DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-6-123-137

35. Sukma N., Yamnill S. Future Economic and Sustainability Impacts of Open Data in Insurance // Public Administration Issues. 2025. No. 5. P. 131–158. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-5-131-158

36. Zuiderwijk A., Hinnant C.C. Open data policy-making: A review of the state-of-the-art and an emerging research agenda // Information Polity. 2019. Vol. 24, no. 2. P. 117–129. DOI:10.3233/IP-190160

REFERENCES

1. Badiee, S., Crowell, J., Noe, L., Pittman, A., Rudow, C., and Swanson, E. (2021) 'Open data for official statistics: History, principles, and implementation', *Statistical Journal of the IAOS*, 37(1), pp. 139–159. DOI:10.3233/SJI-200761

2. Baek, D. (2024) *Open Government Data Policy of Korea*. Global Symposium on Data and Digital Governance in Shanghai (19–20 October 2024, Shanghai, China) and Deqing (21–22 October 2024, Deqing, China) by UN DESA/DPIDG. Available at: https://publicadministration.desa.un.org/events/global-symposium-data-and-digital-governance (accessed 20 May 2026).

3. Berends, J., Carrara, W., Engbers, W., and Vollers, H. (2020) *Re-using Open Data: A study on companies transforming Open Data into economic & societal value*. European Union. DOI:10.2830/876679

4. Churakov, V., and Grishina, D. (2021) 'Open data management in Russia', *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, (6), pp. 164–175. (In Russian). DOI:10.34076/20713797_2021_6_164

5. Darmenova A.S., Mamykova Zh.D., and Andersen K.N. (2020) 'Silver celebration of open data', *Vestnik NSUEM*, 0(2), pp. 183–197. (In Russian). DOI:10.34020/2073-6495-2020-2-183-197

6. Dmitrieva, N.E., and Smirnov, I.V. (2023) 'Data as the main public value of a new governance model', *Informatsionnoye obshchestvo*, (5), pp. 11–21. (In Russian). DOI:10.52605/16059921_2023_05_11

7. Dmitrieva, N., and Styrin, E. (2014) 'Open governance: problems and prospects for Russia', *Public Administration Issues*, (1), pp. 127–148. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2014-0-1-127-148

8. Dneprovskaya, N.V., and Shevtsova, I.V. (2024) 'Forming economic factors of digital environment', *Lomonosov Economics Journal*, 59(4), pp. 114–134. (In Russian). DOI:10.55959/MSU0130-0105-6-59-4-6

9. Dneprovskaya, N., Shevtsova, I., and Vacarelu, M. (2024) 'The relevance of open educational resources for post-soviet higher education in the digital age', *Open Learning: The Journal of Open, Distance and e-Learning*, pp. 1–15. DOI:10.1080/02680513.2024.2362658

10. Dvinskikh, D.Yu., and Talapina, E.V. (2019) 'Risks of data turnover development in public administration', *Public Administration Issue*, (3), pp. 7–30. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2019-0-3-7-30

11. Esayan, A.K. (2022) 'International standards of openness and transparency', *International Publica and Private Law*, (2), pp. 34–36. (In Russian). DOI:10.18572/1812-3910-2022-2-34-36

12. Ferreira, A., and Santos, C. (2025) 'Digital transformation in public sector: systematic literature review', In: A.D.C. Santos Ferreira and C.A. Lourenço Dos Santos (Eds) *Enhancing public sector accountability and services through digital innovation*, pp. 265–288. IGI Global. DOI:10.4018/979-8-3693-9251-5.ch008

13. Fraisl, D., Hager, G., Bedessem, B., Gold, M., Hsing, P.-Y., Danielsen, F., Hitchcock, C.B., Hulbert, J.M., Piera, J., Spiers, H., Thiel, M., and Haklay, M. (2022) 'Citizen science in environmental and ecological sciences', *Nature Reviews Methods Primers*, 64(2). DOI:10.1038/s43586-022-00144-4

14. Huyer, E., and Knippenberg van, L. (2020) *The economic impact of open data: Opportunities for value creation in Europe.* Publications Office of the European Union. DOI:10.2830/63132

15. ITU (2013) *Smart Cities Seoul: A case study. ITU-T Technology Watch Report*. Available at: https://www.itu.int/oth/T2301000019/en (accessed 21 May 2026).

16. Jiang, H., Shao, Q., Liou, J.J.H., Shao, T., and Shi, X. (2019) 'Improving the sustainability of open government data', *Sustainability*, 11(8), p. 2388. DOI:10.3390/su11082388

17. Kagan, D.Z., and Rylov, A.A. (2025) 'Cluster analysis Russian Federation regions by demand for transport services', *Digital Solutions and Artificial Intelligence Technologies*, 1(3), pp. 77–88. (In Russian). DOI:10.26794/3033-7097-2025-1-3-77-88

18. Kassen, M. (2018) 'Open data and its institutional ecosystems: A comparative cross-jurisdictional analysis of open data platforms', *Canadian Public Administration*, 61(1), pp. 109–129. DOI:10.1111/CAPA.12251

19. Khayyat, M., Aboulola, O., and Khayyat, M. (2022) 'How open is open? A study of two Irish open government data websites', *Public Administration Issues*, (5), pp. 30–44. DOI:10.17323/1999-5431-2022-0-5-30-44

20. Kosorukov, A.A. (2019) 'Open government and the digitalisation of public administration in contemporary Russia', *Theories and Problems of Political Studies*, 8(3A), pp. 23–34. (In Russian).

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

22. McDowell, Z., and Vetter, M. (2024) 'The realienation of the commons: Wikidata and the ethics of "free" data', *International Journal of Communication*, 18, pp. 590–608. DOI:10.25417/UIC.25702590

23. Micheli, M., Farrell, E., Carballa-Smichowski, B., Posada-Sánchez, M., Signorelli, S., and Vespe, M. (2023) *Mapping the landscape of data intermediaries Emerging models for more inclusive data governance*. Publications Office of the European Union. DOI:10.2760/261724

24. Morozov, A. (2018) 'Alternative sources of statistical information as the basis for political decision making', *Public Administration Issues*, (2), pp. 50–70. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2018-0-2-50-70

25. Muralidharan, K., Niehaus, P., and Sukhtankar, S. (2022) 'Integrating biometric authentication in india's welfare programs: lessons from a decade of reforms', in: *CEGA Working Paper Series No. WPS-206. Center for Effective Global Action.* University of California, Berkeley. DOI:10.26085/C30K51.

26. Nadtoka, R.V (2021) 'Openness of state data in the field of implementing priority directions of national policy in the subjects of the Russian Federation', *Public Administration.* E-journal (Russia) (86), pp. 57–73. (In Russian). DOI:10.24412/2070-1381-2021-86-57-73

27. Nugroho, R.P., Zuiderwijk, A., Janssen, M., and De Jong, M. (2015) 'A comparison of national open data policies: Lessons learned', *Transforming Government: People, Process and Policy*, 9(3), pp. 286–308. DOI:10.1108/TG-03-2014-0008

28. OECD (2023) *2023 OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: Results and Key Findings*. OECD Working Papers on Public Governance. DOI: 10.1787/a37f51c3-en

29. OECD (2026) *Digital government index and open, useful and re-usable data index: 2025 results and key findings.* OECD Working Papers on Public Governance. DOI: 10.1787/6347ec74-en

30. Ramachandran, R., Bugbee, K., and Murphy, K. (2021) 'From open data to open science', *Earth and Space Science*, 8(5), p. e2020EA001562. DOI:10.1029/2020EA 001562

31. Setiono, D., French, E., and Ilman, A. (2024) 'Examining the determinants of open government data adoption: an Indonesian case', *Public Administration Issues*, (6), pp. 123–137. DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-6-123-137

32. Sukma, N., and Yamnill, S. (2025) 'Future economic and sustainability impacts of open data in insurance', *Public Administration Issues*, (5), pp. 131–158. DOI: 10.17323/1999-5431-2025-0-5-131-158

33. Surinov, A.Ye. (2023) 'Big data in official statistics: a view of the problem', *Voprosy statistiki*, 30(2), pp. 5–22. (In Russian). DOI:10.34023/2313-6383-2023-30-2-5-22

34. Tereshchenko, L.K., Volkova, N., Emelyanov, A.S., Efremov, A.A., Zyryanov, S.M., Kabytov, P.P., Kalmykova, A.V., Leshchenkov, F.A., Nazarov, N.A., Truntsevsky, Yu.V., Tsomartova, F.V., and Chekhovskaya, S.A. (2025) *Digital platforms – an organizational and legal form of interaction in society*. Moscow. (In Russian).

35. Zuiderwijk, A., and Hinnant, C.C. (2019) 'Open data policy-making: A review of the state-of-the-art and an emerging research agenda', *Information Polity*, 24(2), pp. 117–129. DOI:10.3233/IP-190160

36. Zvereva, I.A. (2024) 'Theories and methods of research in Public Administration. Modern trends (Round table, HSE University, April 22, 2024)', *Public Administration Issues*, (3), pp. 7–38. (In Russian). Available at: https://vgmu.hse.ru/article/view/24920 (accessed 20 May 2026).

Статья поступила в редакцию 22.03.2026;
одобрена после рецензирования 04.04.2026;
принята к публикации 27.04.2026.

Научная статья
УДК: 336.1, 657,6
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-62-97

ОЦЕНКА НАРУШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Черткова Анастасия Викторовна[1], Молодчик Мария Анатольевна[2]

[1, 2] Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 614017, г. Пермь, ул. Студенческая, 38.
[1] Кандидат экономических наук, старший преподаватель департамента экономики и финансов; AVCHertkova@hse.ru; ORCID: 0000-0003-3082-8864
[2] Доктор экономических наук, старший научный сотрудник Международной лаборатории экономики нематериальных активов, профессор департамента экономики и финансов; mmolodchik@hse.ru; ORCID: 0000-0001-7128-9030

Аннотация. Независимый финансовый контроль за деятельностью организаций бюджетной сферы является неотъемлемой частью эффективного публичного управления. В статье впервые представлена комплексная оценка нарушений, выявленных контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, за период с 2020 г. по 2023 г. Работа основана на анализе данных отчетов органов внешнего государственного финансового контроля, представленных на их официальных сайтах. Результаты исследования показывают, что наблюдается рост числа нарушений, при этом сумма нарушений снижается. Качественный анализ нарушений позволил выявить устойчивую тенденцию к увеличению доли ошибок при формировании и исполнении бюджета. Кроме того, отмечаются нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления отчетности, управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью, проведения государственных (муниципальных) закупок, случаи неэффективного использования бюджетных средств. С целью подтверждения выводов, полученных при анализе отчетности контрольно-счетных органов, проведены экспертные интервью среди представителей как профессиональной, так и академической среды. В контексте проводимого исследования удалось сформулировать основные проблемы и рекомендации для организаций на макроуровне, мезоуровне и микроуровне. Среди проблем отмечается отсутствие

© НИУ ВШЭ, 2026

информации по доле устраненных нарушений и объемам возвращенных в бюджет средств у некоторых проверяемых организаций, а также выявлены сложности в сопоставлении ряда нарушений. При этом результаты проводимого анализа позволят на макроуровне проводить аналитику по выявленным нарушениям, выработать политику по дальнейшему регулированию «зон риска», на мезоуровне – предоставят возможность применения лучших практик деятельности органов внешнего государственного финансового контроля, позволят усилить уровень регионального контроля за высокорискованными зонами, на микроуровне – обозначат ключевые направления при проведении мероприятий внутреннего контроля и аудита.

Ключевые слова: государственный внешний контроль, Приволжский федеральный округ, финансовый контроль, контрольный орган.

Для цитирования: Черткова А.В., Молодчик М.А. Оценка нарушений в деятельности организаций бюджетной сферы Приволжского федерального округа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2026. № 2. С. 62–97. DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-62-97

Original article
JEL: H83, M42, M48, R19
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-62-97

ASSESSMENT OF VIOLATIONS IN THE ACTIVITIES OF ORGANIZATIONS IN THE BUDGETARY SPHERE OF THE VOLGA FEDERAL DISTRICT

Anastasiya V. Chertkova[1], Mariya A. Molodckik[2]

[1, 2] HSE University; 38 Studencheskaya Str., 614017 Perm, Russia.
[1] Ph.D., Senior Lecturer, Department of Economics and Finance; AVCHertkova@hse.ru; ORCID: 0000-0003-3082-8864
[2] Doctor of Sciences (in Economics), Senior Researcher at the International Laboratory for the Economics of Intangible Assets, Professor; mmolodchik@hse.ru; ORCID: 0000-0001-7128-9030

Abstract. Independent financial control over the activities of public sector organizations is an integral part of effective public administration. The article presents, for the first time, a comprehensive assessment of violations identified by the control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation included in the Volga Federal District for the period from 2020 to 2023. The research is based on the

analysis of data from reports of external state financial control bodies, presented on their official websites. The results of the study show that there is an increase in the number of violations, while the number of violations is decreasing. A qualitative analysis of violations made it possible to identify a steady trend towards an increase in the proportion of errors in the formation and execution of the budget. In addition, there are violations of accounting, preparation and presentation of reports, management and disposal of state (municipal) property, state (municipal) procurement, and inefficient use of budget funds. In the context of the research, it was possible to formulate the main problems and recommendations for organizations at the macro, meso and micro levels. Among the problems, the lack of information on the share of eliminated violations and the volume of funds returned to the budget for some inspected organizations is noted, as well as difficulties in comparing a number of violations. At the same time, the results of the analysis will enable macro level analytics on identified violations and development of a policy for further regulation of "risk zones"; at the meso level – they will facilitate the adoption of best practices by the external state financial control bodies and strengthen the level of regional control over high-risk areas; at the micro level – they will identify key directions for internal control and audit activities.

Keywords: state external control, Volga Federal District, financial control, control bodies.

For citation: Chertkova, A.V., and Molodckik, M.A. (2026) 'Assessment of violations in the activities of organizations in the budgetary sphere of the Volga Federal District', *Public Administration Issues*, (2), pp. 62–97. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-62-97

Введение

Бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность всех видов бюджетов, действующих на территории страны, эффективность функционирования которой определяется принципами, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации[1]. При относительной самостоятельности бюджетов необходимо соблюдение единства бюджетной системы. Насколько это достижимо для определенного уровня бюджета возможно оценить при помощи осуществления контроля.

Система государственного финансового контроля позволяет планировать и внедрять распределение государственных ресурсов по приоритетным для общества целям, управлять государственными расходами, развивать различные уровни органов государственного финансового контроля на основе международных стандартов и регулировать взаимоотношения между ними (Huseynov, 2019; Микульчинова, Шагдуров, 2023), а совершенствование действующей системы государственного и муниципального контроля необходимо для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами

[1] См.: Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.02.2024).

(Bykov, Kolesov, Sirotkin, Tarasova, Fedulin, 2020). Исследования показывают, что государственный контроль важен для выполнения социальных, экономических и иных программ региона путем выявления и пресечения нецелевого использования бюджетных средств (Селюков, Могилевский, Могилевская, 2015), применим как инструмент борьбы с коррупцией (Kayrak, 2008; Kari, 2015; Chêne, 2018; Кондратьева, 2022; Hazaea, Tabash, Zhu, Khatib, Betami, 2022; Branet, Hategan, 2024), а также является завершающим этапом административного процесса и условием для последующего цикла управления (Mills, 2013). Контролируя функционирование государственного сектора, особенно использование государственных ресурсов, государственный контроль (аудит) может усилить подотчетность и сократить масштабы злоупотребления властью и ресурсами (Liu, Lin, 2012).

В России бюджетным законодательством закреплен государственный (муниципальный) финансовый контроль, проводимый Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Руководствуясь принципом независимости, органы внешнего государственного финансового контроля проводят контрольные мероприятия на соответствующем уровне бюджета, выполняя задачи по надлежащему управлению (good governance). Под надлежащим управлением подразумевается эффективное управление государственным сектором, устойчивая правовая база, выстроенная система взаимодействия между всеми заинтересованными лицами (государственным сектором, бизнесом, обществом), основанная на доверии (Ткаченко, 2023). Решение вопроса, насколько результаты работы органов внешнего государственного финансового контроля могут быть применены в их дальнейшей деятельности, а также при принятии решений стейкхолдерами надлежащего управления, и составляет задачу проводимого исследования.

В рамках данной статьи рассмотрены результаты работы органов внешнего государственного финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации. Особенностью применяемого подхода является оценка проведенных мероприятий и выявленных нарушений контрольно-счетными органами Российской Федерации, объединенными Приволжским федеральным округом.

Исследования в области внешнего государственного финансового контроля: обзор литературы

Контрольная функция важна в любом виде деятельности, так как с ее помощью можно оценить уровень достижения поставленных целей и задач. Особенно это значимо в государственном секторе ввиду того, что управленцы должны эффективным образом распоряжаться средствами, вверенными им налогоплательщиками (Bentes et al., 2016). Вопросам государственного финансового контроля, в том числе и внешнего, посвящено немало трудов отечественных и зарубежных авторов. Особенно среди них много исследований, проводившихся в 1990–2015 гг. и посвященных результатам аудиторской деятельности в государственном секторе (Bonollo, 2019). Анализ работ показывает, что построение системы внешнего контроля имеет большое значение для повышения эффективности работы в государственном секторе (Ataide, Enebong, 2021) и позволяет оценить, насколько экономично и эффективно (Reichborn-Kjennerud, Kristin,

Carrington, Thomas, Jeppesen, Kim, Taro, Külli, 2018) и законно (Abdunazarova, Karimova, Nuritdinova, 2019) работают органы власти. При этом внешний государственный финансовый контроль (аудит) значительно коррелирует с управлением финансами в государственном секторе (Wahua, Quayson, Chava, Brobbey, 2024). Также исследования подчеркивают наличие взаимосвязи между аудитом государственного сектора и качеством внутреннего контроля организаций (Ендовицкий, Головин, Спиридонова, 2020; Edheku, Obembe, Jacob, 2022).

Современные глобальные тренды, и прежде всего активная цифровизация и интеграция информационных технологий в управленческие процессы, приводят к тому, что органы внешнего государственного финансового контроля стараются не только повысить эффективность работы проверяемых организаций, но и совершенствуют свои методы контроля с помощью различных технологических инструментов (Otia, Bracci, 2022), внедряя цифровую трансформацию (Ceki, Moloi, 2025). Открытость контрольно-надзорных органов и доступ к результатам их деятельности выступают важнейшим фактором, обеспечивающим коммуникацию с заинтересованными сторонами (Sanda, Dragusin, 2021). Прозрачность в деятельности контрольно-надзорных органов обеспечивает доверие к их работе (Dionisijev, Tocev, 2023). Ранее высшие контрольно-ревизионные органы редко предавали гласности свою работу, но в последнее время уделяют этому больше внимания. Политика в области коммуникации является ключевым компонентом их независимости и эффективности, обосновывает их существование, завершает цикл их подотчетности (González, López, García, 2008), а также позволяет отразить идеи, которые органы контроля хотят донести (González-Díaz, García-Fernández, López-Díaz, 2013). В конечном счете коммуникация позволяет сотрудничать с ключевыми заинтересованными сторонами, включая граждан и организации гражданского общества (Baimyrzaeva, Kose, 2014).

Подходы к организации государственного финансового контроля в разных странах, в том числе и внешнего, отражены в работах зарубежных авторов: Э. Годó и А. К. Беззинá рассматривали структуру государственного контроля во Франции (Godeau, 2022; Bezzina, 2022), М. Сейфрид – в Германии (Seyfried, 2021), И. Хайрийе анализировал практику государственного аудита в Турции (Hayrïye, 2023), И. Мукдад – в Объединенных Арабских Эмиратах (Mukdad, 2010).

В России высшим органом финансового контроля является Счетная палата Российской Федерации. Еще в 1953 г. международные интересы борьбы с коррупцией и связанные с ними задачи повышения подотчетности в государственном секторе привели к созданию важного института – Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI). На текущий момент эта организация насчитывает порядка 190 полноправных членов и действует как головная организация, которая занимается делами сообщества государственных аудиторов (Assakaf, Samsudin, Othman, 2018). В 1995 г. Счетная палата России стала членом ИНТОСАИ и с этого времени активно участвует в реализации принципов Декларации[2] и пытается донести их до уровня кон-

[2] Лимская декларация руководящих принципов контроля. URL: https://base.garant.ru/2570738/ (дата обращения: 01.02.2026).

трольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Счетная палата Российской Федерации обеспечивает оценку результатов финансовой деятельности государства с точки зрения эффективности. Кроме того, деятельность этого органа направлена не только на выявление нарушений законодательства, но и на разработку мер по нейтрализации и предотвращению бюджетных правоотношений впоследствии (Минакова, Думнова, Быкова, 2023; Кретова, Олейник, 2016). В частности, это возможно с учетом применения международных стандартов, принципов и норм осуществления государственного финансового контроля, в том числе путем оптимизации методологической базы Счетной палаты Российской Федерации (Демидов, Маслова, 2018).

Авторами данной статьи был проведен системный анализ научных трудов, посвященных работе органов государственного финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и стран ближнего зарубежья. Ниже в Таблице 1 представлены основные выводы исследований.

Таблица 1

Результаты исследований деятельности органов государственного финансового контроля: обзор литературы

Автор(ы) исследования	Область, регион, страна	Основные выводы
Сабитова, 2019	Челябинская область	Деятельность контрольно-счетной палаты Челябинской области соответствует законодательным нормам. Предложено уточнение правового статуса контрольного органа, обособление регулирования финансового контроля путем принятия отдельного федерального закона
Арская, Шейко, 2015	Белгородская область	В 2014 г. нарушения преимущественно были связаны с потерями бюджета, необоснованным и неэффективным использованием бюджетных средств. В целом по итогам мероприятий установлено, что состояние внутреннего финансового контроля проверяемых объектов не обеспечивало результативный контроль за эффективным и целевым использованием бюджетных средств и по завершении проверок установлены факты некачественного выполнения работ. Выявлена взаимосвязь между качеством проведения внутреннего контроля в организации и результатами внешнего государственного финансового контроля
Скрипникова, 2016	Ставропольский край	В 2014–2015 гг. среди нарушений преимущественно выделяли нарушения бухгалтерского учета и формирования отчетности. Отмечена тенденция к увеличению количества нарушений за анализируемый период
Тюпаева А.И., Тюпаева Ф.А., Азарова, 2022	Тверская область	В 2020–2021 гг. по контрольным мероприятиям наибольший процент нарушений был связан с порядком ведения бухгалтерского учета и формирования отчетности, с формированием и исполнением бюджетов, с государственными (муниципальными) закупками; по экспертно-аналитическим мероприятиям нарушения преимущественно связаны с формированием и исполнением бюджета, нарушением порядка ведения учета и формирования отчетности

Автор(ы) исследования	Область, регион, страна	Основные выводы
Микульчинова, Шагдуров, 2023	Республика Бурятия	Нарушения в 2020 г. преимущественно были связаны с бюджетным процессом, финансовой отчетностью, проведением государственных и муниципальных закупок, в 2021 г. – с бюджетным процессом, бухгалтерской отчетностью, а также с управлением государственной и муниципальной собственностью. Работа счетных палат важна для проверки рациональности использования государственных финансовых ресурсов
Эркабоев, Ибрагимов, 2023	Узбекистан	Государственный финансовый контроль в Узбекистане способствует эффективному бюджетированию на всех уровнях управления финансами. Положения Лимской декларации руководящих принципов финансового контроля приняты, но в полной мере их выполнение не осуществляется, а нормативно-правовая база несовершенна
Зокирова, 2018	Таджикистан	Возникновение высших органов финансового контроля обусловлено возросшей тенденцией нецелевого использования бюджетных средств, неэффективным использованием иностранных субсидий и грантов
Аскарова, Жолболдуева, Абдырахманова, 2018; Макеева, Келдибеков, 2022	Кыргызстан	В период 2015–2016 гг. наблюдалось увеличение суммы выявленных финансовых нарушений на 16%, преимущественно связанных с сокрытием дебиторской задолженности, завышением кредиторской задолженности и строительно-монтажных работ, использованием специальных средств, минуя казначейскую систему, нецелевым использованием государственных средств, необоснованной выплатой заработной платы. В период 2017–2020 гг. большую часть нарушений составили резервы и потери бюджета, нецелевое использование средств и финансовые нарушения

Источник: Составлено авторами.

Обзор литературы позволил оценить весомый вклад исследователей в изучение деятельности органов внешнего государственного финансового контроля как на уровне государства, так и на региональном уровне.

По результатам проведенного анализа можно сформулировать следующие выводы:

1) Осуществление внешнего государственного финансового контроля позволяет отслеживать рациональное использование государственным сектором финансовых ресурсов, вверенных ему обществом, для решения экономических и социально значимых задач и функций.
2) Финансовый контроль положительно влияет на совершенствование бюджетного процесса, обеспечение его эффективности и прозрачности.
3) В построении эффективной системы контроля важно проведение не только внешнего государственного финансового контроля. При достижении цели рационального использования ресурсов важна последовательность в осуществлении контрольных мероприятий, начиная от внутреннего контроля в конкретной организации и завершая внешними проверками контролирующих органов. Эффективно выстроенный внутренний контроль впоследствии может привести к минимизации нарушений на уровне внешнего кон-

троля и будет способствовать созданию сильного и благополучного государства. В связи с этим результаты внешнего государственного финансового контроля имеют значение не только для самих органов контроля, но и для объекта контроля, т.е. проверяемой организации (для их анализа и выстраивания системы внутреннего контроля).

4) Современные тенденции внешнего государственного финансового контроля свидетельствуют о неуклонном росте потребности в открытости деятельности контрольных органов. В этом случае ключевым инструментом выступает цифровизация, которая позволяет не только повысить эффективность работы, но и оперативно предоставлять информацию заинтересованным сторонам.

Представленные выше источники преимущественно акцентированы на анализе работ контрольных органов конкретных субъектов Российской Федерации за определенный период в части количественного и качественного состава нарушений. При этом не отражены выводы относительно возникших нарушений на уровнях объектов контроля и причин их возникновения. Не подлежат сравнению показатели деятельности субъектов Российской Федерации, так как исследования проводились в разное время.

При том что в рассмотренных исследованиях обозначена значимость открытости данных органов контроля для внешних пользователей, в них отсутствуют четко сформулированные цели использования данной информации внешними пользователями, что не позволяет оценить практическую пользу их открытости. Безусловно, это не снижает практической значимости проведенных исследований. Но не менее важным становится изучение и сравнение показателей результатов контрольной деятельности среди нескольких субъектов Российской Федерации за определенный период времени, так как он сможет показать количественный и качественный состав нарушений в динамике и в сравнении с другими регионами. Данная информация может быть применима заинтересованными сторонами на разных уровнях.

С этой позиции значимым становится изучение структуры проведенных мероприятий и выявленных нарушений органов внешнего государственного финансового контроля на уровне субъектов, входящих в федеральный округ. Федеральный округ представляет собой административно-территориальную единицу, которая не выделена в Конституции Российской Федерации, но закреплена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Деятельность федерального округа также подлежит оценке с точки зрения достижения основных макроэкономических показателей[3]. Наряду с этим на уровне данной территориальной единицы необходимо анализировать нарушения, выявленные в ходе внешнего государственного финансового контроля, которые оказывают влияние на решение социальных и экономических задач как на региональном, так и на общегосударственном уровне. Аналитика по выявленным на-

[3] Аналитический бюллетень Приволжского федерального округа. Приволжский федеральный округ: 2021 год – точка отсчета для новых трендов (под общей ред. д-ра экон. наук А.В. Овчинниковой). URL: https://uiec.ru/wp-content/uploads/2022/07/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2022_%D0%9F%D1%80%D0%A4%D0%9E_el-1.pdf (дата обращения: 01.04.2026).

рушениям позволит оценить их уровень в субъектах, входящих в федеральный округ, сравнить результаты и сделать выводы о применении лучших практик, а также сформулировать основные направления развития для минимизации нарушений на уровне учреждений – регионов – государства.

База данных и методология исследования

Для определения основных нарушений, выявленных при проведении внешнего государственного финансового контроля, проанализированы отчеты контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ (далее также – ПФО; Округ).

ПФО занимает 6,1% территории России и является вторым по численности населения округом после Центрального федерального округа. В общероссийском ВВП доля Приволжского федерального округа составляет 15%. Округ обладает значительным производственным потенциалом: в нем сосредоточена четверть промышленного производства России. Среди субъектов Российской Федерации 35% регионов, входящих в ПФО, являются лидерами по оценке совокупного инвестиционного потенциала (Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Пермский край, Нижегородская и Самарская области). ПФО находится на втором месте после Уральского федерального округа по добыче нефти (на регионы приходится около 20% российской добычи) и природного газа (добыча сконцентрирована в Оренбургской области)[4].

В состав ПФО входят 14 субъектов Российской Федерации: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область.

В каждом из субъектов ПФО осуществляет свою деятельность орган внешнего государственного финансового контроля. Соблюдая принцип гласности, контрольно-счетные органы субъектов подготавливают отчеты о результатах деятельности за год, которые являются основным источником получения данных в рамках проводимого исследования. Указанные отчеты размещаются на официальных сайтах органов власти. При проведении исследования поиск данных производился авторами лично, без использования автоматических программ.

Исследуемый период: 2020–2023 гг.

Этапы исследования:

1. Определение количества проведенных мероприятий контрольно-счетными органами.
2. Анализ выявленных нарушений по результатам проведенных мероприятий (количественное и суммовое значения).
3. Анализ качественного состава нарушений на основе текстового анализа годовых отчетов.

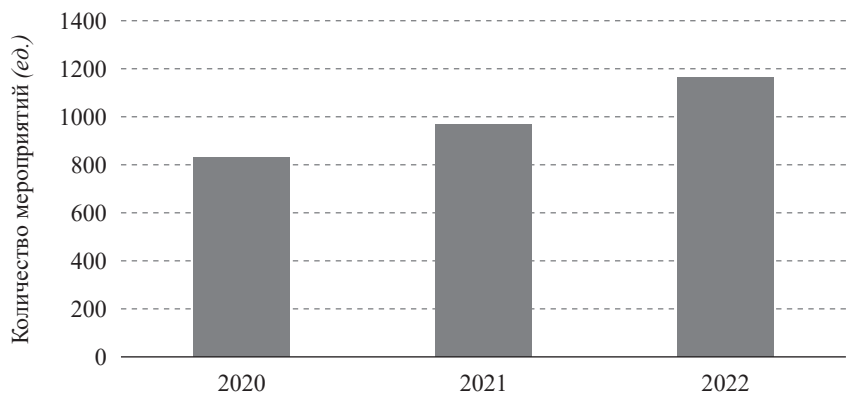
[4] Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе. URL: http://pfo.gov.ru/district (дата обращения: 01.04.2026).

Внешний государственный финансовый контроль осуществляется в форме контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. В связи с этим на начальном этапе исследования необходимо было установить общее количество проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий за 2020–2022 гг. Как отмечено ранее, исследование охватывает период с 2020 по 2023 гг. Однако динамика числа мероприятий проанализирована за 2020–2022 гг. Исключение 2023 г. из анализа количественных показателей обусловлено неполнотой данных за указанный период.

Данный показатель в ПФО имеет тренд к увеличению (рис. 2):

Рисунок 2

Количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий субъектов ПФО за 2020–2022 гг.



Примечание: Без учета данных в 2020 г. Кировской области.

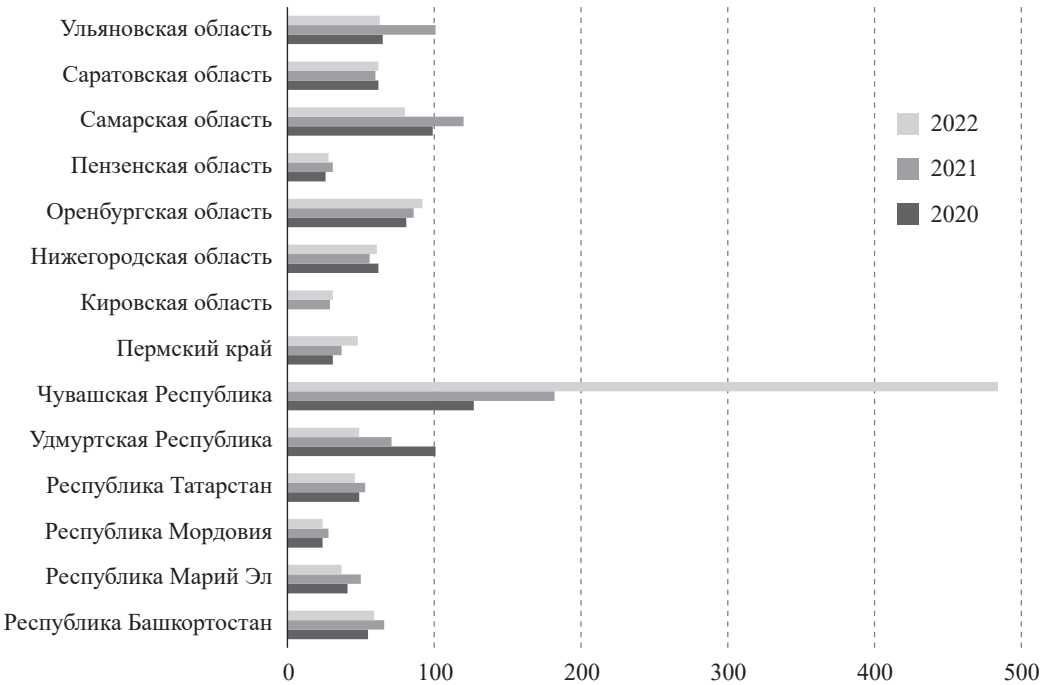
Источник: Составлено авторами на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022 гг.

По числу контрольных и экспертно-аналитических мероприятий среди субъектов ПФО за период 2020–2022 гг. лидирует Чувашская Республика, Самарская и Оренбургская области (рис. 3).

Существенное превышение числа мероприятий в рамках внешнего государственного финансового контроля Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики имеет обоснование, отраженное в годовом отчете. Изменения административно-территориального деления муниципалитетов, централизация и перераспределение полномочий в республике между органами власти, изменение вектора деятельности в контрольном органе, связанное в том числе с передачей внутреннего муниципального финансового контроля, потребовало дополнительного внимания к организации на местном уровне бюджетного процесса, изучения документов стратегического планирования, а также синхронизации работы с основными полномочиями Контрольно-счетной палаты в рамках осуществления внутреннего государственного финансового контроля. Все это повлияло на увеличение аналитической составляющей деятельности Контрольно-счетной палаты.

Рисунок 3

Количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий субъектов ПФО за 2020–2022 гг.



Примечание: Без учета данных в 2020 г. Кировской области.

Источник: Составлено авторами на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022 гг.

Обоснования по количеству проведенных мероприятий Оренбургской и Самарской областей отсутствуют в годовых отчетах. Следует предположить, что по ним количество мероприятий связано с общим уровнем расходов соответствующего субъекта. В общей сумме расходов всех регионов ПФО за 2020–2022 г. доля Оренбургской области составляет 7%, Самарской области – 14%.

Результаты исследования

Анализ исследовательской литературы по проблеме позволил сделать вывод, что наблюдается тенденция к увеличению количества нарушений как в субъектах Российской Федерации (Скрипникова, 2016), так и в странах ближнего зарубежья (Аскарова, Жолболдуева, Абдырахманова, 2018). Для выявления тренда по субъектам ПФО по количеству нарушений был проведен аналогичный анализ.

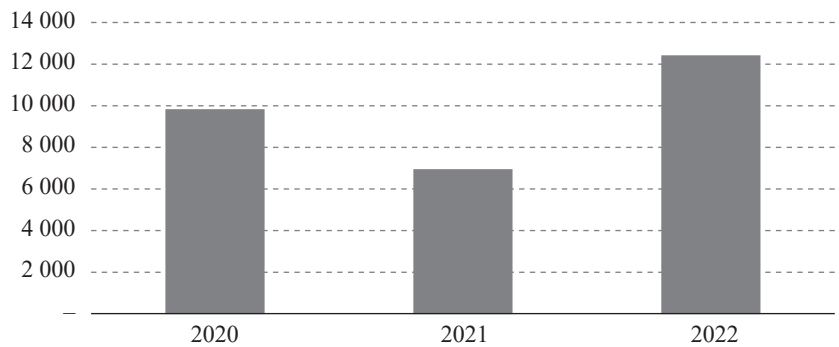
Количество нарушений, выявленных по результатам работы органов внешнего государственного финансового контроля

Число выявленных по итогам проведения внешнего государственного финансового контроля в субъектах ПФО (отсутствуют данные по числу выявлен-

ных нарушений по Республике Татарстан, Республике Удмуртия, Оренбургской и Пензенской областях) нарушений в 2022 г. увеличилось в сравнении с 2021 г. Всего за период 2020–2022 гг. произошло 29193 нарушения по всем субъектам ПФО (рис. 4). Доля нарушений каждого субъекта в общем количестве нарушений по ПФО представлена на Рисунке 5.

Рисунок 4

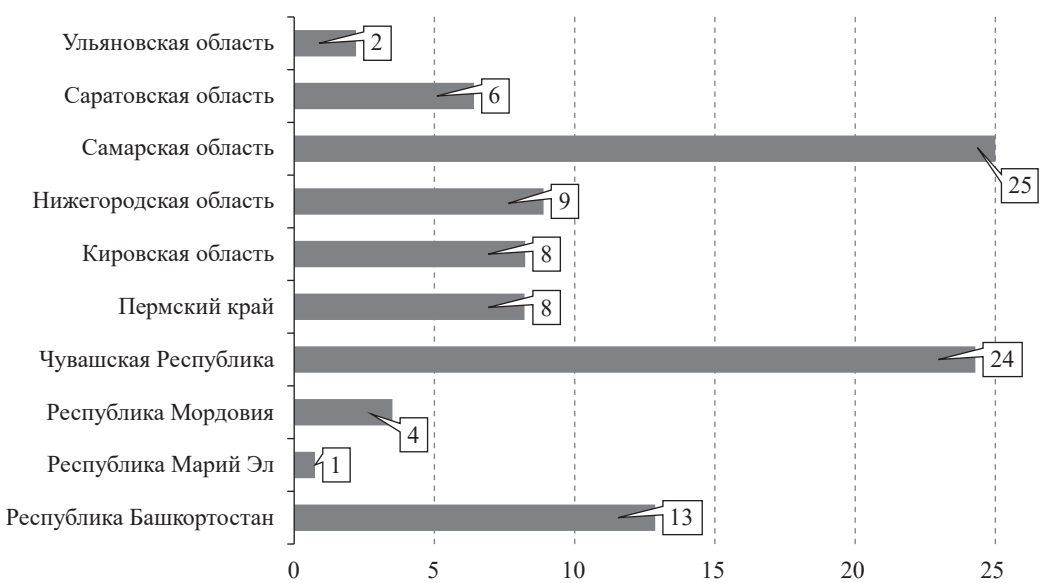
Количество выявленных нарушений органами внешнего государственного финансового контроля за 2020–2022 гг. ***(ед.)***



Источник: Составлено авторами на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022 гг.

Рисунок 5

Нарушения, выявленные в ходе проверок контрольных органов субъектов ПФО в 2020–2022 гг., %



Примечание: Без учета данных Республики Татарстан, Удмуртской Республики, Оренбургской области и Пензенской области.

Источник: Составлено авторами на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022 гг.

За период 2020–2022 гг. наибольший процент нарушений в субъектах ПФО выявлен в Самарской области (7253 ед., 25%), Чувашской Республике (7089 ед., 24%), Республике Башкортостан (3758 ед., 13%).

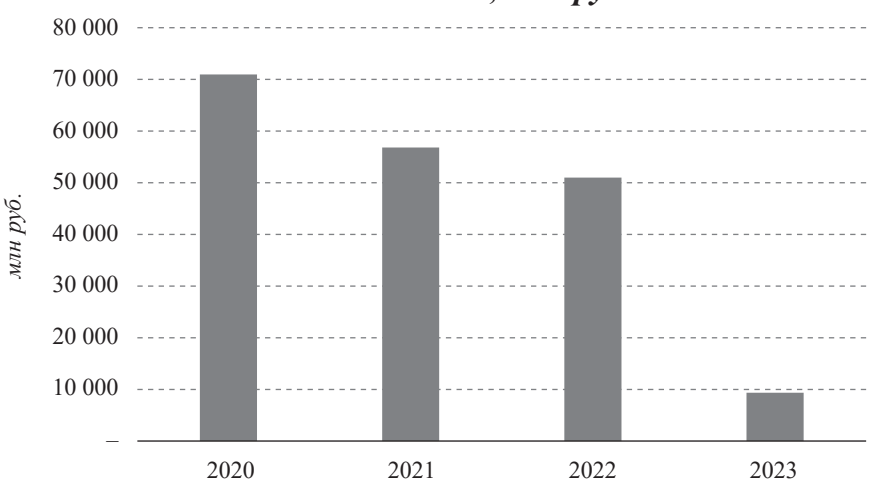
В отношении Самарской области и Чувашской Республики наибольшее число нарушений предположительно коррелирует с количеством проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, что подтверждают результаты (см.: рис. 3).

Кроме количественного анализа нарушений в ПФО, проведен анализ их сумм. В 2020 г. в ПФО выявлено нарушений на общую сумму 72 476,82 млн руб., в 2021 г. происходит снижение сумм нарушений на 19,5% в сравнении с 2020 г., в 2022 г. данный показатель снова снижается на 10,3% по сравнению с 2021 г. В 2023 г. информацию по общей сумме нарушений представили только восемь субъектов из 14, так что общая сумма нарушений вновь снизилась в сравнении с 2022 г. на 79,4% и составила 10 778,15 млн руб.

Таким образом, общая сумма по выявленным нарушениям в течение анализируемого периода имеет тренд к снижению (рис. 6).

Рисунок 6

Общая сумма выявленных нарушений в ПФО за 2020–2023 гг., *млн руб.*



Примечание: Без учета данных в 2020 г. Кировской области, в 2023 г. – Республики Башкортостан, Республики Мордовия, Республики Татарстан, Чувашской Республики, Самарской области, Ульяновской области.

Источник: Составлено авторами на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022, 2023 гг.

Анализ сумм нарушений по регионам, входящим в ПФО, не так однозначен. Среди субъектов ПФО можно выделить три группы по динамике сумм нарушений за анализируемый период.

Для первой группы, в которую входит 21% регионов, характерно снижение суммы нарушений по результатам проверок на протяжении анализируемого периода (табл. 2).

Таблица 2

Группа субъектов ПФО с уменьшением суммы нарушений по результатам проверок органов внешнего государственного финансового контроля

Наименование субъекта	Темп прироста		
	2021 к 2020	2022 к 2021	2023 к 2022
↓ Башкортостан	-34,75	-40,90	-100,00
↓ Пермский край	6,64	-43,06	-50,44
↓ Нижегородская область	-7,67	-21,00	-56,82

Примечание: Темпы прироста сумм нарушений за 2020–2023 гг.

Источник: Расчеты авторов на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022 и 2023 гг.

Для второй группы субъектов (50%) характерна нестабильная цикличная ситуация по суммам выявленных нарушений (табл. 3).

Таблица 3

Группа субъектов ПФО с нестабильными показателями суммы нарушений по результатам проверок органов внешнего государственного финансового контроля

Наименование субъекта	Темп прироста		
	2021 к 2020	2022 к 2021	2023 к 2022
Мордовия	-63,38	32,58	-100,00
Удмуртия	-11,21	75,19	-19,60
Кировская область	–	311,87	-47,40
Оренбургская область	2,52	-8,77	39,62
Пензенская область	3,01	-11,09	3,52
Саратовская область	8,18	136,59	-54,01
Ульяновская область	41,09	-67,69	-100,00

Примечание: Темпы прироста сумм нарушений за 2020–2023 гг.

Источник: Расчеты авторов на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022, 2023 гг.

Третья группа, включающая оставшиеся 29% регионов, демонстрирует рост суммы нарушений, выявленных по результатам проверок. По данным регионам наблюдается прирост на протяжении анализируемого периода (табл. 4).

Таблица 4

Группа субъектов ПФО с увеличением суммы нарушений по результатам проверок органов внешнего государственного финансового контроля

Наименование субъекта	Темп прироста		
	2021 к 2020	2022 к 2021	2023 к 2022*
↑ Марий-Эл	35,04	18,74	86,84
↑ Татарстан	1,26	35,44	–
↑ Чувашия	67,66	28,07	–
↑ Самарская область	2 166,04	66,26	–

Примечание: Темпы прироста сумм нарушений за 2020–2023 гг. Данные по сумме нарушений за 2023 г. по Татарстану, Чувашии и Самарской области отсутствуют.

Источник: Расчеты авторов на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022, 2023 гг.

Анализ качественного состава нарушений, выявленных по результатам работы органов внешнего государственного финансового контроля

Для анализа качественного состава нарушений в субъектах ПФО за период 2020–2023 гг. использована информация, представленная в годовых отчетах органов внешнего государственного финансового контроля.

С целью обеспечения методологического единства нарушений и сопоставимости отчетных данных контрольных органов на территории страны в ходе внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами применяется Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)[5] (далее – Классификатор).

При проведении анализа качественного состава нарушений в субъектах ПФО за период 2020–2023 гг. обнаружилось, что отдельные субъекты применяли иные группы нарушений вместо предусмотренных Классификатором, разработанным Счетной палатой РФ.

Для качественного анализа нарушений первоначально проведена оценка доли группы нарушений по всем субъектам ПФО за 2020–2023 гг. к общей сумме нарушений за этот период.

Проведенный анализ свидетельствует о значительной доле нарушений за период 2020–2023 гг. формирования и исполнения бюджета (40,9%), ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности (19,2%), управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью (9,4%), проведения государственных (муниципальных) закупок (8,6%), случаев неэффективного использования бюджетных средств (8,2%).

[5] URL: https://ksp.mos.ru/documents/classifier_violation/ (дата обращения: 01.04.2026).

Текстовый анализ отчетов контролирующих органов позволяет определить детализированный содержательный состав превалирующих нарушений. По группе нарушений, связанных с *формированием и исполнением бюджетов*, в отчетах контролирующих органов обозначены следующие причины: несогласованность действий уполномоченных органов по реализации мер, направленных на снижение объемов незавершенного строительства; несоответствие программ Решению о бюджете; нарушение порядка формирования и исполнения муниципальных заданий; неосуществление бюджетных полномочий распорядителя и бюджетных полномочий получателя бюджетных средств; нарушение порядка определения объема и условий предоставления из бюджета субсидий бюджетным и автономным учреждениям на иные цели; нарушение порядка реализации государственных (муниципальных) программ, предоставление денежных выплат отдельным категориям граждан и др.

По группе нарушений, связанных с *ведением бухгалтерского учета и формированием бухгалтерской (финансовой) отчетности*, можно также выделить их стандартный перечень: нарушения общих требований к бюджетной, бухгалтерской отчетности экономического субъекта, к ее составу; нарушения оформления и ведения регистров бухгалтерского учета; нарушения оформлений фактов хозяйственной жизни экономического субъекта первичными учетными документами и др.

По группе нарушений, связанных с *управлением и распоряжением государственной (муниципальной) собственностью,* установлена следующая детализация: нарушения порядка учета и ведения реестров государственного (муниципального) имущества; нарушения порядка закрепления и использования находящегося в государственной (муниципальной) собственности имущества; необеспечение сохранности государственного (муниципального) имущества; реализация имущества по заниженной стоимости; непринятие мер по списанию неиспользуемого имущества и др.

По группе нарушений в части проведения *государственных (муниципальных) закупок* отмечено: к участию в процедуре закупок допущены хозяйствующие субъекты, которые не предоставили полный пакет требуемых документов; приобретение товаров по завышенным ценам; дробление закупок в целях ухода от конкурентных закупок; необоснованные ограничения конкуренции по отношению к участникам закупок; нарушения определения и обоснования начальной (максимальной) цены контрактов и др.

По группе нарушений, связанных с *неэффективным использованием бюджетных средств*, обозначено: произведенные затраты на разработку проектно-изыскательных работ не востребованы в течение нескольких лет и др.

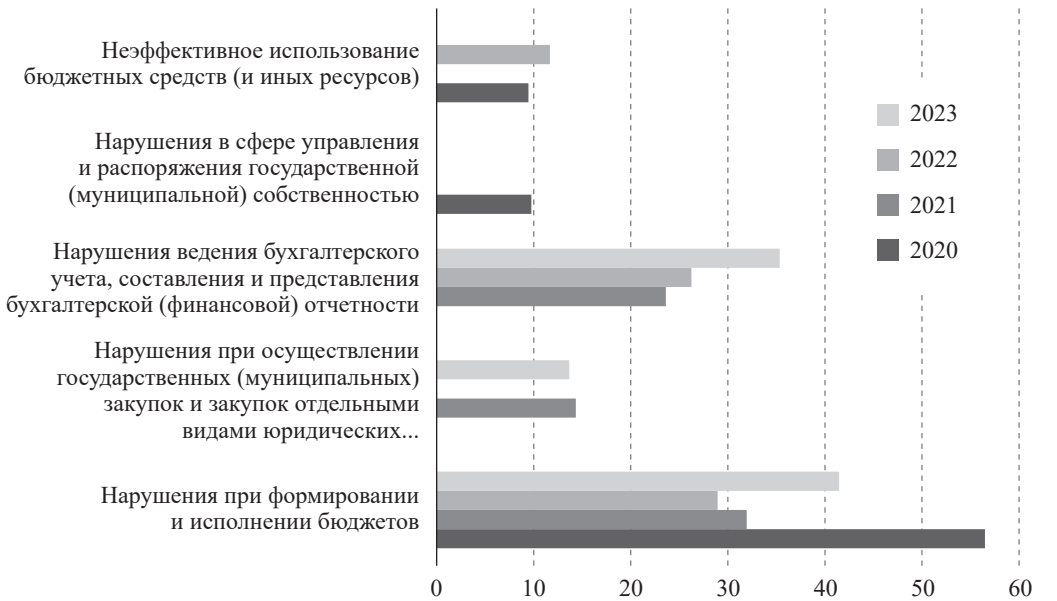
Далее в рамках исследования проведена качественная оценка нарушений по годам и субъектам Российской Федерации. Анализ качественного состава нарушений по годам показал следующие результаты (рис. 7):

В 2020 г. отмечается значительная доля нарушений, связанных с формированием и исполнением бюджетов (56,5%), с нарушениями в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью (9,74%) а также с неэффективным использованием бюджетных средств и иных ресурсов (9,46%). Нарушения, связанные с формированием и исполнением бюджета,

в сравнении с другими субъектами, входящими в ПФО, обнаружены преимущественно в Республике Башкортостан (74,8%), Республике Мордовия (12,8%), Республике Татарстан (3,1%). Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью преимущественно наблюдаются в Республике Башкортостан (89,4%), Республике Татарстан (6,5%) и Оренбургской области (2,1%). Неэффективное использование бюджетных средств отмечается в большей степени по результатам проверок органов контроля Республики Башкортостан (80,8%), Республики Татарстан (15,8%).

Рисунок 7

Качественный состав нарушений, выявленных контрольными органами в 2020–2023 гг.



Примечание: В 2020 г. – без учета данных Пензенской области, Кировской области; в 2021, 2022 г. – без учета данных Пензенской области; в 2023 г. – без учета данных Республики Башкортостан, Республики Мордовия, Республики Татарстан, Чувашской Республики, Пензенской, Самарской, Ульяновской областей. Отражена доля наибольших групп нарушений в общей сумме нарушений по ПФО за 2020–2023 г.

Источник: Составлено авторами на основании данных годовых отчетов органов внешнего государственного финансового контроля за 2020, 2021, 2022, 2023 гг.

В 2021 г. большинство нарушений связаны также с формированием и исполнением бюджетов (32%), далее следуют нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности (23,6%) и нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц (14,3%). В отношении нарушений формирования и исполнения бюджета большинство нарушений выявлено в Республике Башкортостан (70,78%), Республике Мордовия (7,14%), Саратовской области (6,46%). В части нарушений ведения бухгал-

терского учета и формирования отчетности данные следующие: Республика Башкортостан (64,0%), Оренбургская область (13,8%). Нарушения при осуществлении государственных закупок выявлены в Республике Башкортостан, Пермском крае, Оренбургской области.

В 2022 г. преимущественно наблюдаются нарушения, связанные с формированием и исполнением бюджета (29%), ведением бухгалтерского учета, составлением и представлением бухгалтерской (финансовой) отчетности (26,2%), далее следуют нарушения, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств (и иных ресурсов) (11,7%). Высокая доля нарушений в общей сумме нарушений по ПФО, связанных с формированием и исполнением бюджета, наблюдается в Республике Башкортостан (58,6%), Саратовской области (22,8%), по нарушениям ведения учета и формирования отчетности преобладающий объем отмечается в Республике Башкортостан (43,5%), далее в Оренбургской области (13,6%), по нарушениям, связанным с неэффективностью использования бюджетных средств снова высокий показатель в Республике Башкортостан (61,9%), далее следует Самарская область (25,6%).

В 2023 г. значительный объем отчетов органов внешнего государственного финансового контроля отсутствует на момент проведения исследования (50% годовых отчетов не размещены на официальных сайтах контролирующих органов). В связи с этим проанализированы годовые отчеты субъектов, представивших отчетные формы, на качественный состав нарушений.

В 2023 г. доля нарушений при формировании и исполнении бюджета в общей сумме нарушений составила 41,5%, нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности – 35,3%, доля нарушений при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц – 13,7%. С точки зрения субъектов ПФО, в которых выявлен наибольший процент нарушений в общей сумме по группам, отмечается следующее: по нарушениям, связанным с формированием и исполнением бюджетов, лидируют Оренбургская область (36,4%), Саратовская область (33,1%), по нарушениям, связанным с ведением учета и формированием отчетности – Оренбургская область (44,7%), Кировская область (22,6%), по нарушениям при осуществлении закупочной деятельности – Оренбургская область (70,2%), Нижегородская область (17,3%).

Проведенный количественный, качественный и текстовый анализы нарушений позволили выявить проблемы и положительное значение для разных уровней пользователей информации о результатах внешнего государственного финансового контроля.

Среди *проблем* можно выделить следующие:

– Текстовый анализ отчетов органов внешнего государственного финансового контроля не позволяет оценить должным образом долю устраненных нарушений и объем возвращенных в соответствующие бюджеты сумм средств, предназначенных к возврату, по результатам проведенных мероприятий. Данную информацию отражают в своих отчетах не все органы контроля, хотя подобного рода сведения позволят оценить уровень финансовой дисциплины в соответствующем субъекте. Наличие такого рода сведений и описания при-

меняемых инструментов, повышающих уровень финансовой дисциплины, позволило бы применять лучшие практики в других регионах.

– Использование групп нарушений, отличных от нарушений, содержащихся в Классификаторе, не позволяет сопоставить их в полной мере при анализе результатов работы органов внешнего государственного финансового контроля.

Среди *преимуществ* подобного анализа можно выделить следующее:

– Результаты анализа нарушений, выявленных по результатам проверок органов внешнего государственного финансового контроля по федеральным округам, позволяют применять их при выработке дельнейших управленческих решений на макро-, мезо- и микроуровнях.

Для *макроуровня* результаты применимы:

1) *Счетной палатой Российской Федерации* для анализа деятельности контрольно-счетных органов субъектов в составе федеральных округов, для сбора аналитики по качественному составу нарушений, их количеству, суммам. Также подобная информация позволит осуществлять свод данных и оценивать лучшие практики контрольной деятельности на территории регионов. Одним из вариантов размещения подобной информации является Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Следуя тенденциям цифровизации, также возможно создание интерактивной цифровой панели на сайте Счетной палаты Российской Федерации, где визуализирована статистика по регионам по деятельности контрольно-счетных органов.
2) *Профильными ведомствами федерального уровня* (к примеру, Министерством финансов Российской Федерации). Систематические нарушения по определенным группам позволяют выделить «зоны риска», где могут возникнуть повторные нарушения при проведении проверок. В связи с этим анализ сводной информации позволяет профильным ведомствам, отвечающим за формирование политики в определенной области, выработать методические рекомендации, уточнить законодательную базу. Целесообразно размещение данной информации в соответствующих разделах на официальных сайтах профильных ведомств.
3) *Полномочными представителями в федеральном округе*. Применение данных анализа субъектов, входящих в федеральный округ, позволит оценить уровень выявленных нарушений контрольными органами на территории конкретного региона. Сводные данные могут направляться контрольно-счетными органами в виде аналитических записок. В агрегированном виде статистические данные могут размещаться на официальном сайте полномочных представителей.

Для *мезоуровня* результаты применимы:

1) *Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации* – анализ позволит обмениваться лучшими практиками деятельности со своими коллегами из других регионов. Детальные сведения о деятельности органов внешнего государственного финансового контроля регионов могут быть направлены Счетной палатой Российской Федерации по внутренним каналам документационного обеспечения. Иным вариантом является самостоятельное ознакомление с данными в Бюллетене Счетной палаты

Российской Федерации или с интерактивной картой регионов на официальном сайте высшего контрольного органа Российской Федерации .

2) *Региональными профильными ведомствами.* На региональном уровне анализ выявленных ошибок на территории федерального округа позволяет также разработать рекомендации по регулированию вопросов в рамках компетенции уполномоченных ведомств с дальнейшим размещением их на официальных сайтах в разделе «Методические рекомендации»; организовать контроль на региональном уровне за высокорискованными зонами (к примеру, обобщить базы детализированного учета имущества на территории субъекта, муниципального образования и контролировать их на регулярной основе); проводить обучение, повышение квалификации должностных лиц.

Для *микроуровня* (уровень организаций – объектов проверок):

С точки зрения ошибок, возникающих при ведении учета и формирования отчетности, детерминантой их возникновения может являться низкий уровень организации внутреннего контроля субъектов учета. В соответствии со ст. 19 Федерального закона N 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» обязанность проведения внутреннего контроля закреплена за всеми организациями вне зависимости от организационно-правовой формы. При этом субъект учета самостоятельно определяет и закрепляет Порядок его организации в соответствии с положениями действующего законодательства. В связи с этим можно предположить, что обозначенные нарушения, выявленные в ходе проверки, организованной органом внешнего государственного финансового контроля, не были должным образом проконтролированы ответственными лицами ранее, при проведении внутреннего контроля в самой организации.

Не следует и оставлять без внимания вступившие в силу стандарты, регламентирующие деятельность хозяйствующих субъектов при проведении процедур внутреннего финансового аудита. Обязанность по организации внутреннего финансового аудита имеется только у отдельных участников бюджетного процесса в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Поэтому наличие нарушений, связанных с формированием и исполнением бюджета, может свидетельствовать о недостаточном уровне организации данного вида аудита. В связи с этим необходима серьезная работа над локальными нормативными актами, регламентирующими внутренний контроль и аудит в соответствующих учреждениях.

С целью подтверждения полученных выводов и применимости представленных рекомендаций проведены экспертные интервью. Эмпирическую базу составили четыре интервью с представителями профессионального и академического сообществ Пермского края. Профессиональная среда была представлена практиками контрольно-счетной деятельности (n=2); академическая – преподавателями высших учебных заведений (n=2). Отбор респондентов осуществлялся по критерию наличия практического опыта в сфере государственного финансового контроля или профессиональных интересов в области аудита и государственного и муниципального управления. Интервью проводились в очном формате, средняя продолжительность составила 30 минут.

Гайд для проведения интервью включал открытые и закрытые вопросы, а также структурированные вопросы с использованием шкалы Лайкерта для

количественной оценки значимости показателей. (См. Полный перечень вопросов для представителей академического сообщества в Приложении 1, перечень вопросов для профессионального сообщества – в Приложении 2.)

В соответствии со структурой гайда представлены результаты экспертных интервью. Для преподавателей представляет интерес как непосредственно отчетность органов внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации, так и сравнительная информация по результатам их деятельности по Приволжскому федеральному округу. Интервьюируемые считают значимой в отчетах информацию о лучших практиках контрольно-счетных органов при проведении проверок, а также по объему проверяемых объектов, в том числе их отраслевую принадлежность. При этом эксперты указывают и на наличие проблем при изучении отчетов. В подтверждение выводов исследователей эксперты отмечают проблему использования групп нарушений, отличных от нарушений, содержащихся в Классификаторе, а также отсутствие информации о факторах, влияющих на возникающие нарушения. Интервьюируемые считают отчетность органов внешнего государственного финансового контроля нужным инструментом в получении релевантной информации, прежде всего, для Счетной палаты Российской Федерации, Контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Далее эта информация применима профильными ведомствами федерального и регионального уровней. Менее значима она для Полномочных представителей в федеральном округе и объектов проверок. С точки зрения представителей академической среды нарушения в деятельности учреждений бюджетной сферы возникают вследствие отсутствия контроля и несовершенства законодательства и правоприменительной практики. Это вполне подтверждает доводы исследователей и применимость их рекомендаций для профильных ведомств федерального и регионального уровней, связанных с разработкой рекомендаций и уточнением нормативной базы, а также для объектов проверок в части внутреннего контроля и внутреннего финансового аудита.

Представители профессиональной среды непосредственно связаны с деятельностью контрольно-счетных органов, поэтому изучение отчетов других органов внешнего государственного финансового контроля для них представляет особый интерес. Как и представители академической среды, сотрудники контрольно-счетных органов высоко ценят информацию, получаемую из отчетов, в частности относительно лучших практик коллег при проведении проверок, по перечню выявленных нарушений, на которые впоследствии можно обратить внимание, отраслевой принадлежности объектов проверок. Среди проблем, которые возникают при изучении отчетов, представители профессиональной среды на первое место ставят различия в структуре отчета. Далее по значимости отмечаются различия в применении групп нарушений, отличных от нарушений, содержащихся в Классификаторе, а также отсутствие информации о факторах, влияющих на возникающие нарушения.

На вопрос о значимости отчетов органов внешнего государственного финансового контроля представители профессиональной среды отмечают, что в наибольшей степени эта информация важна для сотрудников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, далее – для профильных

ведомств федерального уровня и Полномочных представителей в федеральном округе. Наименее значимы отчеты для Счетной палаты Российской Федерации, региональных профильных ведомств и объектов проверок.

Интервьюируемые отмечают, что возникновение нарушений в деятельности учреждений бюджетной сферы связано с недостаточным уровнем их взаимодействия с централизованными бухгалтериями, учредителями, а также с неукомплектованностью структурных подразделений учреждений и квалификацией их действующих сотрудников. В свою очередь, совершенствование законодательной базы, повышение квалификации сотрудников учреждений помогут минимизировать риски повторных нарушений. Интервью с представителями профессиональной среды вновь позволило сделать выводы о применимости сформулированных авторами рекомендаций.

Заключение

Внешний государственный финансовый контроль выступает ключевым инструментом оценки результатов государственного управления, позволяя определить, насколько эффективно, экономно и законно работают органы власти. Открытость контрольно-надзорных органов и доступ к результатам их деятельности выступают важнейшим фактором, обеспечивающим коммуникацию с заинтересованными сторонами. Руководствуясь принципами законности, объективности, эффективности, независимости, гласности, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации публикуют отчеты о своей деятельности за год по выполнению возложенных задач и полномочий. Результаты их деятельности и значимость представляемых отчетов оценена в работах отечественных и зарубежных исследователей. Подход к анализу отчетных данных контрольных органов, отраженный в данной статье, позволяет не просто сделать выводы о существенности работы органов внешнего государственного финансового контроля, но и обобщить информацию за несколько лет по субъектам, входящим в федеральный округ. В анализируемых субъектах наблюдается рост количества нарушений в 2022 г. в сравнении с 2021 г. При этом сумма нарушений по субъектам, входящим в ПФО, снижается с каждым годом в период с 2020 по 2023 гг.

Информация, полученная по результатам проведенного исследования, может быть использована стейкхолдерами на разных уровнях при принятии управленческих решений. Авторами выделены три уровня, на каждом из которых предполагаются заинтересованные пользователи: макроуровень (федеральный уровень), представленный Счетной палатой Российской Федерации, Полномочными представителями федеральных округов, федеральными профильными ведомствами; мезоуровень (региональный уровень), который включает контрольно-счетные органы и профильные региональные ведомства, и микроуровень (уровень организаций), т.е. уровень проверяемого объекта.

Ввиду того, что целью аудита с точки зрения Лимской декларации руководящих принципов контроля является осуществление мероприятий по предотвращению или сокращению выявленных нарушений в будущем, представленные рекомендации позволяют органам власти и организациям сделать выводы и применить их в своей деятельности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Арская Е.В., Шейко И.В. Основные нарушения, выявляемые контрольно-счетной палатой при осуществлении государственного финансового контроля // Белгородский экономический вестник. 2015. № 3(79). С. 160–164.

2. Аскарова А.К., Жолболдуева Д.Ш., Абдырахманова Г.Б. Анализ результата государственного финансового контроля счетной палатой Кыргызской Республики // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2018. № 2(21). С. 4–7.

3. Демидов М.В., Маслова С.В. Конституционно-правовые основы деятельности Счетной палаты Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2018. № 3(33). С. 101–104.

4. Ендовицкий Д.А., Головин С.В., Спиридонова Н.Э. Взаимосвязь систем внешнего и внутреннего контроля деятельности бюджетного учреждения // Международный бухгалтерский учет. 2020. № 11. С.1240–1252.

5. Зокирова Ф.Д. Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в системе государственного финансового контроля Республики Таджикистан // Актуальные вопросы экономической теории: развитие и применение в практике российских преобразований : Материалы VII Международной научно-практической конференции, Уфа, 25–26 мая 2018 года. Уфа: ГОУ ВПО «Уфимский государственный авиационный технический университет». 2018. С. 36–40.

6. Кондратьева К.С. Государственный финансовый контроль как инструмент противодействия коррупции // Актуальные проблемы финансирования и налогообложения АПК в условиях глобализации экономики: Сборник статей VIII Всероссийской научно-практической конференции, Пенза, 21–22 марта 2022 года. Под научной редакцией Н.Ф. Зарук, А.В. Носова, О.А. Тагировой. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет. 2022. С. 60–63.

7. Кретова А.Ю., Олейник Д.Г. Организация деятельности Счетной палаты Российской Федерации: проблемы и мероприятия по их устранению // Вестник ЧелГУ. 2016. №11 (393).

8. Макеева С.Б., Келдибеков А. Счетная палата КР как основной орган государственного финансового контроля // Актуальные вопросы современной экономики. 2022. № 6. С. 706–715.

9. Микульчинова Е.А., Шагдуров Б.Б. Деятельность органов государственной власти в сфере финансового контроля (на примере Счетной палаты РБ) // Экономика и менеджмент: современные вызовы, новые возможности и решения: Материалы XXVII Международной научно-практической конференции, Улан-Удэ, 21–22 сентября 2023 года. Улан-Удэ: Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления. 2023. С. 141–145.

10. Минакова Е.И., Думнова Н.А., Быкова Е.О. Роль Счетной палаты РФ в социально-экономическом развитии страны // Путь в науку. Современная национальная экономика: молодые ученые – новый взгляд: Материалы III Международной научно-практической конференции, Орел, 10–11 апреля 2023 года. Орел: Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева. 2023. С. 222–228.

11. Могилевская В.А., Селюков М.В., Могилевский А.С. К вопросу о совершенствовании государственного финансового контроля в системе устойчивого развития региона // Фундаментальные исследования. 2015. № 11–5. С. 1029–1033.

12. Сабитова Е.Ю. Роль и место контрольно-счетной палаты Челябинской области в системе государственного финансового контроля // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2019. Т. 4, № 1. С. 30–35.

13. Скрипникова Е.Г. Реализация государственного финансового контроля на примере деятельности контрольно-счетной палаты Ставропольского края // Интеграция науки и практики в современных условиях: Материалы VI Международной научно-практической конференции: Материалы VI Международной научно-практической конференции. Сборник научных трудов, Таганрог, 20 июня 2016 года. НОУ «Вектор науки; научный ред. Гребенщиков Г.Ф. Таганрог: Издательство «Перо». 2016. С. 116–119.

14. Ткаченко И.Н. Особенности стейкхолдерской модели государственного управления // Журнал Новой экономической ассоциации.2023. № 4 (61). С. 241–246.

15. Тюпаева А.И., Тюпаева Ф.А., Азарова Л.В. О результатах внешнего государственного финансового контроля в 2021 году на примере Контрольно-счетной палаты Тверской области // Междисциплинарные исследования экономических систем: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, Тверь, 27 мая 2022 года. Под ред. А.Н. Бородулина. Тверь: Тверской государственный технический университет. 2022. С. 96–102.

16. Эркабоев С.О., Ибрагимов А.Г. Государственный финансовый контроль в системе государственного финансового управления: анализ европейского опыта // International journal of theoretical and practical research. 2023. Vol. 3, no. 3. P. 6–18.

17. Abdunazarova Naima, Abdurasul Kizi, Karimova Guli Alisher Kizi, Nuritdinova Vasila Shavkatovna. Financial control as a form of state power // International scientific review. 2019. No. LXV. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/financial-control-as-a-form-of-state-power (дата обращения: 14.09.2024).

18. Assakaf, Shamsiah Samsudin Rose, Othman Zaleha. Public Sector Auditing and Corruption: A Literature Review // Asian Journal of Finance & Accounting. 2018. Vol. 10, no. 1. ISSN 1946-052X

19. Ataide H., Enebong M. External Control System and Accountability in Nigeria´s Local Government Administration: An Impact Analysis // AKSU Journal of Administration and Corporate Governance (AKSUJACOG). 2021. Vol. 1, no. 2. P. 144–156.

20. Bentes Ruan Carlos Ribeiro et al. Control of public management – focus on External Control // Multidisciplinary Core scientific journal of knowledge. 2016. September. Vol. 8. P. 43–52.

21. Bezzina A.C. Les questions citoyennes devant les juridictions financières // Gestion & Finances Publiques. 2022. No. 2. P. 74–81.

22. Baimyrzaeva M., Kose H.O. The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance // International Public Management Review. 2014. Vol. 15, no. 2. P. 77–90.

23. Bonollo E. Measuring supreme audit institutions' outcomes: current literature and future insights // Public Money & Management. 2019. DOI:10.1080/09540962.2019.1583887

24. Branet Diana-Sabina, Hategan Camelia-Daniela. Bibliometric Framing of Research Trends Regarding Public Sector Auditing to Fight Corruption and Prevent Fraud // Journal of Risk and Financial Management. 2024. Vol. 17, no. 3. P. 94. DOI:10.3390/jrfm17030094

25. Bykov V.A., Kolesov R.V., Sirotkin S.A., Tarasova A.Yu., Fedulin A.A. Improving External State Financial Control at the Regional and Municipal Level // Revista Inclusiones. 2019. Vol. 7. Num Esp. P. 178–187.

26. Ceki Babalwa, Moloi Tankiso. Technology adoption and digital transformation by supreme audit institutions: a content analysis study // EDPACS. 2025. DOI:10.1080/07366981.2025.2500215

27. Chêne M. The role of supreme audit institutions in fighting corruption. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2018.

28. Dionisijev I., Tocev T. The Transparency of the Supreme Audit Institution in the Republic of North Macedonia through the Analysis of Official Website Traffic // Audit Financiar. 2023. Vol. XXI, no. 2(170)/2023. P. 331–339.

29. Edheku O. Joy., Obembe O.J., Jacob M.S. Public Sector Audit and Public Financial Management in Nigeria // International Journal of Business and Management Review. 2022. Vol. 10, no.7. P. 45–67.

30. Godeau E. Liens de travail entre les juridictions financières et les «professionnels du chiffre» // Gestion et finances publiques. 2022. Vol. 1, no. 1. P. 118–125.

31. González Belén, López Antonio, García Roberto. Supreme Audit Institutions and their communication strategies // International Review of Administrative Sciences. 2008. Vol. 74, no. 3. P. 435–461. DOI:10.1177/0020852308095312

32. González-Díaz Belén, García-Fernández Roberto, López-Díaz Antonio. Communication as a Transparency and Accountability Strategy in Supreme Audit Institutions // Administration & Society. 2013. July 01. Vol. 45, no. 5. P. 583–609.

33. Hayriye Işik. Audit of public expenditures and the role of courts of account: a comparative analysis // Russian Law Journal. 2023. No. 3. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/audit-of-public-expenditures-and-the-role-of-courts-of-account-a-comparative-analysis (дата обращения: 17.02.2026).

34. Hazaea Saddam A., Tabash Mosab I., Zhu Jinyu, Khatib Saleh. F.A., Betami Hafedh A. Corruption and supreme audit institutions in the yemeni public sector: an empirical investigation // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. No. 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/corruption-and-supreme-audit-institutions-in-the-yemeni-public-sector-an-empirical-investigation (дата обращения: 17.02.2026).

35. Huseynov R. The role of financial control over increasing the efficiency of using budget funds // 37th International Scientific Conference on Economic and Social Development – "Socio Economic Problems of Sustainable Development". Baku, 14–15 February. 2019.

36. Kari A. Monitoring and audit of the state financial resources: The problem of effective system arrangement (the case of the republic of Kazakhstan) // Indian Journal of Science and Technology. 2015. Vol. 8, iss. 10. P. 1–9. DOI:10.17485/ijst/2015/v8iS10/85413

37. Kayrak Musa. Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption // Journal of Financial Crime. 2008. Vol. 15, iss. 1. P. 60–70.

38. Liu J., Lin B. Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data // China Journal of Accounting Research. 2012. Vol. 5. P. 163–186.

39. Mills R.W. Managerial Finance, Shareholder Value and Value Based Management. London: Business Associates Ltd, 2013.

40. Mukdad Ibrahim. State Audit Institution in United Arab Emirates // International Journal of Law and Management. 2010. Vol. 52, no. 6. P. 464–468. DOI:10.1108/17542431011093153

41. Otia Javis ebua, Bracci Enrico. Digital transformation and the public sector auditing: The SAI's perspective // Financial Accountability & Management 2022. Vol. 38, iss. 4. P. 252–280. DOI:10.1111/faam.12317

42. Reichborn-Kjennerud Kristin, Carrington Thomas, Jeppesen Kim, Taro Külli. A New Organisation of Public Administration: From Internal to External Control: Comparative Perspectives. In: Bureaucracy and Society in Transition. 2018. P. 225–243. DOI:10.1108/S0195-631020180000033015

43. Sanda Mihai-Razvan, Dragusin Cristina. Supreme Audit Institutions and the Strive Towards an Open Data Culture // The International Conference «Global Economy under Crisis». 2021. 10th Edition.

44. Seyfried M. Bundesrechnungshof. U. Andersen, J. Bogumil, S. Marschall & W. Woyke (Hrsg.) In: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (8., überarbeitete und erweiterte Aufl age, S. 80–82). Springer VS, 2021.

45. Wahua Lawrence, Quayson Patience Douglas Anderson Joseph William, Chava Peter, Brobbey Samuel. Public sector audit reforms and financial management // Journal of Advanced Research and Multidisciplinary Studies. 2024. Vol.4, iss. 4. P. 71–88. ISSN 2997-3155

REFERENCES

1. Abdunazarova, N.A.K., Karimova, G.A.K., and Nuritdinova, V.Sh. (2019) 'Financial control as a form of state power', *International scientific review*, LXV.

2. Arskaya, E.V., and Sheiko, I.V. (2015) 'The main violations identified by the Chamber of Control and Accounts in the implementation of state financial control', *Belgorod Economic Bulletin*, 3(79), pp. 160–164. (In Russian).

3. Askarova, A.K., Zholboldueva, D.Sh., and Abdyrakhmanova, G.B. (2018) 'Analysis of the result of state financial control by the Accounts Chamber of the Kyrgyz Republic', *Russian science and education today: problems and prospects*, 2(21), pp. 4–7 (In Russian).

4. Assakaf, E., Shamsiah, S., and Othman, Z. (2018) 'Public sector auditing and corruption: a literature review', *Asian Journal of Finance & Accounting*, 10(1), ISSN 1946-052X

5. Ataide, H., and Enebong, M. (2021) 'External control system and accountability in Nigeria´s local government administration: an impact analysis', *AKSU Journal of Administration and Corporate Governance (AKSUJACOG)*, 1(2), pp. 144–156.

6. Baimyrzaeva, M., and Kose, H.O. (2014) 'The role of supreme audit institutions in improving citizen participation in governance', *International Public Management Review*, 15(2), pp.77–90.

7. Bentes, Ruan C.R. et al. (2016) 'Control of public management – focus on External Control', *Multidisciplinary Core scientific journal of knowledge*, (8), pp. 43–52.

8. Bezzina, A.C. (2022) 'Les questions citoyennes devant les juridictions financières', *Gestion & Finances Publiques*, (2), pp. 74–81.

9. Bonollo, E. (2019) 'Measuring supreme audit institutions' outcomes: current literature and future insights', *Public Money & Management*. DOI:10.1080/09540962.2019.1583887

10. Branet, D., and Hategan, C. (2024) 'Bibliometric framing of research trends regarding public sector auditing to fight corruption and prevent fraud', *Journal of Risk and Financial Management*, 17(94). DOI:10.3390/jrfm17030094/

11. Bykov, V.A., Kolesov, R.V., Sirotkin, S.A., Tarasova, A.Yu., and Fedulin, A.A. (2019) 'Improving external state financial control at the regional and municipal level', *Revista Inclusiones*, (7, Num. Esp.), pp.178–187.

12. Ceki, B., and Moloi, T. (2025) 'Technology adoption and digital transformation by supreme audit institutions: a content analysis study', *EDPACS*. DOI:10.1080/07366981.2025.2500215

13. Chêne, M. (2018) *The role of supreme audit institutions in fighting corruption*. M. Chêne-Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. (U4 Helpdesk Answer 2018:9).

14. Demidov, M.V., and Maslova, S.V. (2018) 'Constitutional and legal foundations of the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation', *Bulletin of the Russian University of Cooperation,* 3(33), pp. 101–104. (In Russian).

15. Dionisijev, I., and Tocev, T. (2023) 'The transparency of the supreme audit institution in the Republic of North Macedonia through the analysis of official website traffic', *Audit Financiar*, vol. XXI 2(170)/2023, pp. 331–339.

16. Edheku, O.J., Obembe, O.J., and Jacob, M.S. (2022) 'Public sector audit and public financial management in Nigeria', *International Journal of Business and Management Review*, 10(7), pp. 45–67.

17. Erkaboev, S.O., Ibragimov, A.G. (2023) 'State financial control in the system of public financial management: analysis of European experience', *International journal of theoretical and practical research*, 3(3), pp. 6–18.

18. Endovitsky, D.A., Golovin, S.V., and Spiridonova, N.E. (2020) 'The relationship between the systems of external and internal control of the activities of a budgetary institution', *International Accounting,* (11), pp. 1240–1252. (In Russian).

19. Godeau, E. (2022) 'Liens de travail entre les juridictions financières et les «professionnels du chiffre»', *Gestion et Finances Publiques*, (1), pp. 118–125.

20. González, B., López, A. and García, R. (2008) 'Supreme Audit Institutions and their communication strategies', *International Review of Administrative Sciences*. (74), pp. 435–461.

21. González-Díaz, B., García-Fernández, R., and López-Díaz, A. (2013) 'Communication as a transparency and accountability strategy in supreme audit institutions', *Administration & Society*. 45(5), pp. 583–609.

22. Hayriye, I. (2023) 'Audit of public expenditures and the role of courts of account: a comparative analysis', *Russian Law Journal*, (3). Available at: https://cyberleninka.ru/article/n/audit-of-public-expenditures-and-the-role-of-courts-of-account-a-comparative-analysis (accessed 17 February 2026).

23. Hazaea S.A., Tabash M.I., Zhu J., Khatib S.F.A., and Betami H.A. (2022) 'Corruption and supreme audit institutions in the Yemeni public sector: an empirical investigation', *Public Administration Issues*, (5), pp. 87–109. DOI:10.17323/1999-5431-2022-0-5-87-109

24. Huseynov, R. (2019) 'The role of financial control over increasing the efficiency of using budget funds', *37th International Scientific Conference on Economic and Social Development – "Socio Economic Problems of Sustainable Development"*, Baku, 14–15 February 2019.

25. Kari, A. (2015) 'Monitoring and audit of the state financial resources: The problem of effective system arrangement (the case of the republic of Kazakhstan)', *Indian Journal of Science and Technology*, 8(10), pp. 1–9.

26. Kayrak, M. (2008) 'Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption', *Journal of Financial Crime*, 15 (1), pp. 60–70.

27. Kondratyeva, K.S. (2022) 'State financial control as a tool for combating corruption', in: *Current problems of financing and taxation of the agro-industrial complex in the context of economic globalization: Collection of articles of the VIII All-Russian Scientific and Practical Conference, Penza, March 21–22 2022.* N.F. Zaruk, A.V. Nosova, O.A. Tagirova (eds). Penza: Penza State Agrarian University, pp. 60–63. (In Russian).

28. Kretova, A.Yu., and Oleinik, D.G. (2016) 'Organization of activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation: problems and measures to eliminate them', *Bulletin of ChelSU*, 11(393). (In Russian).

29. Liu, J., and Lin, B. (2012) 'Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data', *China Journal of Accounting Research*, (5), pp. 163–186.

30. Makeeva, S.B., and Keldibekov, A. (2022) 'The Accounts Chamber of the Kyrgyz Republic as the main body of state financial control', *Current issues of modern economics,* (6), pp. 706–715. (In Russian).

31. Mikulchinova, E.A., and Shagdurov, B.B. (2023) 'Activities of public authorities in the field of financial control (on the example of the Accounts Chamber of the Republic of Belarus)', in: *Economics and management: modern challenges, new opportunities and solutions: Materials of the XXVII International Scientific and Practical Conference, Ulan-Ude, September 21–22, 2023.* Ulan-Ude: East Siberian State University of Technology and Management, pp. 141–145. (In Russian).

32. Mills, R.W. (2013) *Managerial finance, shareholder value and value based management*. London: Business Associates Ltd.

33. Minakova, E.I., Dumnova, N.A., and Bykova, E.O. (2023) 'The role of the Accounts Chamber of the Russian Federation in the socio-economic development of the country', in: *Path to science. Modern national economy: young scientists – a new look: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference, Orel, April 10–11, 2023.* Orel: Oryol State University named after. I.S. Turgeneva, pp. 222–228. (In Russian).

34. Mogilevskaya, V.A., Selyukov, M.V., and Mogilevsky, A.S. (2015) 'On the issue of improving state financial control in the system of sustainable development of the region', *Fundamental Research,* 11(5), pp. 1029–1033. (In Russian).

35. Mukdad, I. (2010) 'State Audit Institution in United Arab Emirates', *International Journal of Law and Management*, 52(6), pp. 464–468. DOI:10.1108/17542431011093153

36. Otia, J.E., and Bracci, E. (2022) 'Digital transformation and the public sector auditing: The SAI's perspective', *Financial Accountability & Management*, 38(4). DOI: 10.1111/faam.12317

37. Reichborn-Kjennerud, K., Carrington, T., Jeppesen, K., and Taro, K. (2018) 'A new organisation of public administration: from internal to external control: comparative perspectives', *Bureaucracy and Society in Transition*, pp. 225–243. Available at: https://research.abo.fi/sv/publications/a-new-organisation-of-public-administration-from-internal-to-exte/ (accessed 12 February 2026).

38. Sabitova, E.Yu. (2019) 'The role and place of the Chamber of Control and Accounts of the Chelyabinsk Region in the system of state financial control', *Bulletin of the Chelyabinsk State University. Series: Law,* 4(1), pp. 30–35. (In Russian).

39. Sanda, M.-R., and Dragusin, C. (2021) 'Supreme audit institutions and the strive towards an open data culture', in: *Conference: The international conference «Global economy under Crisis» – 10th Edition.*

40. Seyfried, M. (2021) Bundesrechnungshof. U. Andersen, J. Bogumil, S. Marschall & W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (8., überarbeitete und erweiterte Aufl age, S. 80–82). Springer VS.

41. Skripnikova, E.G. (2016) 'Implementation of state financial control on the example of the activities of the Chamber of Control and Accounts of the Stavropol Territory', in: *Integration of science and practice in modern conditions: Materials of the VI International Scientific and Practical Conference: Materials of the VI International Scientific Conference – practical conference.* Collection of scientific papers, Taganrog, June 20, 2016. NOU "Vector of Science; scientific ed. Grebenshchikov G.F. Taganrog: Pero Publishing House, pp. 116–119 (In Russian).

42. Tkachenko, I.N. (2023) 'Features of the stakeholder model of public governance', *Journal of the New Economic Association*, 4 (61), pp. 241–246. (In Russian).

43. Tyupaeva, A.I., Tyupaeva, F.A., and Azarova, L.V. (2022) 'On the results of external state financial control in 2021 using the example of the Chamber of Control and Accounts of the Tver Region', in: *Interdisciplinary studies of economic systems. Materials of the II All-Russian Scientific and Practical Conference, Tver, May 27, 2022.* Edited by A.N. Borodulina. Tver: Tver State Technical University, pp. 96–102 (In Russian).

44. Wahua, L., Quayson, W., Chava, P., and Brobbey, S. (2024) 'Public sector audit reforms and financial management', *Journal of Advanced Research and Multidisciplinary Studies,* 4, (4), pp. 71–88.

45. Zokirova, F.D. (2018) 'Agency for state financial control and combating corruption in the system of state financial control of the Republic of Tajikistan', in: *Current issues of economic theory: development and application in practice of Russian transformations: Materials of the VII International Scientific and Practical Conference.* Ufa, *May 25–26, 2018.* Ufa: State Educational Institution of Higher Professional Education «Ufa State Aviation Technical University», pp. 36–40. (In Russian).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Гайд интервью для академической среды

Уважаемый респондент! Данное интервью проводится в рамках исследования возникающих нарушений при проведении внешнего государственного финансового контроля.

С этой целью анализируется отчетность контрольных органов, которая рассматривается как значимый инструмент получения ценной информации многими стейкхолдерами.

В исследовании впервые проведена комплексная оценка нарушений, выявленных контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в *Приволжский федеральный округ*. Результаты исследования показывают, что наблюдается рост количества нарушений, при этом сумма нарушений снижается. Качественный анализ нарушений позволил выявить устойчивую тенденцию к увеличению доли ошибок при формировании и исполнении бюджета. Кроме того, отмечаются нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и предоставления отчетности, управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью, проведения государственных (муниципальных) закупок, случаи неэффективного использования бюджетных средств.

В контексте проводимого анализа удалось сформулировать основные проблемы при осуществлении внешнего государственного финансового контроля и дать рекомендации для организаций на макроуровне (Счетная палата Российской Федерации, профильные федеральные ведомства, Полномочные представители в федеральном округе), мезоуровне (контрольно-счетные органы субъектов, профильные региональные ведомства) и микроуровне (учреждения бюджетной сферы).

Ваше экспертное мнение очень важно, так как оно поможет оценить выявленные нами тенденции и подготовленные рекомендации.

1. Регион, в котором вы осуществляете деятельность:

_____

2. Сфера деятельности:

– образование;

– финансы и бухгалтерский учет;

– аудит, контроль, ревизии;

– юриспруденция;

– иное _____ (указать)

3. Сталкиваетесь ли вы в своей профессиональной деятельности с отчетами органов внешнего государственного финансового контроля?

Да	Нет

4. Представляет ли для вас интерес изучение отчетов органов внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации (5 – вызывает интерес; 1– информация не представляет интереса)?

1	2	3	4	5

5. Оцените уровень значимости информации, отраженной в отчетах органов внешнего государственного финансового контроля (5 – имеет важное значение; 1 – не имеет значения):

Критерий	**Оценка**
Отчеты позволяют проанализировать лучшие практики контрольно-счетных органов при проведении проверок	
Отчеты позволяют проанализировать количество проверяемых объектов, в том числе их отраслевую принадлежность	
Отчеты позволяют сделать выводы об экономической ситуации в регионе	

6. Какая дополнительная информация была бы значима для вас в отчетах органов внешнего государственного финансового контроля?

_____

7. Оцените проблемы при изучении отчетов органов внешнего государственного финансового контроля (5 – существенная проблема, 1 – проблема несущественна):

Проблема	**Оценка**
Использование групп нарушений, отличных от нарушений, содержащихся в Классификаторе, разработанном Счетной палатой Российской Федерации	
Различия в структуре представляемых отчетов	
Различия в единицах измерения отраженных в отчетах данных	
Отсутствие информации о факторах, влияющих на возникающие нарушения	

8. Какие еще проблемы вы можете отметить при изучении отчетов органов внешнего государственного финансового контроля?

---

9. Насколько значима была бы для вас **сравнительная информация**[6] по проверкам органов внешнего государственного финансового контроля по Приволжскому федеральному округу (5 – очень значима, 1 – информация незначима)?

1	2	3	4	5

10. Оцените уровень значимости отчетов органов внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации для иных организаций (5 – информация значима, 1 – информация незначима):

Организация	**Оценка**
Счетная палата Российской Федерации	
Профильные ведомства федерального уровня	
Полномочные представители в федеральном округе	
Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации	
Региональные профильные ведомства	
Объекты проверок	

11. Какие значимые нарушения, на ваш взгляд, встречаются в деятельности учреждений бюджетной сферы региона?

12. На ваш взгляд, какие факторы влияют на возникновение этих нарушений?

13. Какие меры позволят минимизировать риски возникновения нарушений в деятельности учреждений бюджетной сферы?

[6] Сравнительная информация по количеству проверок, объектам проверок, о выявленных нарушениях, принимаемых мерах.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Гайд интервью для профессиональной среды

Уважаемый респондент! Данное интервью проводится в рамках исследования возникающих нарушений при проведении внешнего государственного финансового контроля. С этой целью анализируется отчетность контрольных органов, которая рассматривается как значимый инструмент получения ценной информации многими стейкхолдерами.

В исследовании впервые проведена комплексная оценка нарушений, выявленных контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в *Приволжский федеральный округ*. Результаты исследования показывают, что наблюдается рост количества нарушений, при этом сумма нарушений снижается. Качественный анализ нарушений позволил выявить устойчивую тенденцию к увеличению доли ошибок при формировании и исполнении бюджета. Кроме того, отмечаются нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления отчетности, управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью, проведения государственных (муниципальных) закупок, случаи неэффективного использования бюджетных средств.

В контексте проводимого анализа удалось сформулировать основные проблемы при осуществлении внешнего государственного финансового контроля и дать рекомендации для организаций на макроуровне (Счетная палата Российской Федерации, профильные федеральные ведомства, Полномочные представители в федеральном округе), мезоуровне (контрольно-счетные органы субъектов, профильные региональные ведомства) и микроуровне (учреждения бюджетной сферы).

Ваше экспертное мнение очень важно, так как оно поможет оценить выявленные нами тенденции и подготовленные рекомендации.

Спасибо за уделенное время!

1. Регион, в котором вы осуществляете деятельность:

_____

2. Стаж службы в контрольно-счетном органе:

Менее 1 года	От 1 года до 5 лет	Свыше 5 лет

3. Должность:

– председатель;

– заместитель председателя;

– аудитор;

– инспектор;

– иное: _____ (указать)

4. Видите ли вы пользу для себя как для сотрудника контрольно-счетного органа в изучении отчетов органов внешнего государственного финансового контроля других субъектов Российской Федерации (5 – вызывает интерес; 1 – информация не представляет интереса)?

1	2	3	4	5

5. Оцените уровень значимости изучения отчетов органов внешнего государственного финансового контроля (5 – имеет важное значение; 1 – не имеет значения):

Критерий	**Оценка**
Отчеты позволяют применять лучшие практики контрольно-счетных органов при проведении проверок	
В отчетах содержится перечень выявленных нарушений, на которых впоследствии можно акцентировать внимание при проведении проверок объектов на территории региона	
Отчеты позволяют проанализировать количество проверяемых объектов, в том числе их отраслевую принадлежность	
Отчет позволяет сделать выводы об экономической ситуации в регионе	

6. Какая дополнительная информация была бы значима для вас в отчетах органов внешнего государственного финансового контроля?

---

7. Оцените проблемы при изучении отчетов органов внешнего государственного финансового контроля (5 – существенная проблема, 1 – проблема несущественна):

Проблема	**Оценка**
Использование групп нарушений, отличных от нарушений, содержащихся в Классификаторе, разработанном Счетной палатой Российской Федерации	
Различия в структуре представляемых отчетов	
Различия в единицах измерения данных	
Отсутствие информации о факторах, влияющих на возникающие нарушения	

8. Какие еще проблемы вы можете отметить при изучении отчетов органов внешнего государственного финансового контроля?

---

9. Насколько значима была бы для вас **сравнительная информация**[7] по проверкам органов внешнего государственного финансового контроля по Приволжскому федеральному округу (5 – очень значима, 1 – информация незначима)?

1	2	3	4	5

10. Оцените уровень значимости отчетов органов внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации для иных организаций (5 – информация значима, 1 – информация незначима):

Организация	**Оценка**
Счетная палата Российской Федерации	
Профильные ведомства федерального уровня	
Полномочные представители в федеральном округе	
Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации	
Региональные профильные ведомства	
Объекты проверок	

11. Какие общие тенденции выявляются в настоящий момент при проверках учреждений бюджетной сферы на территории региона?

12. Можно ли говорить о наличии «системных» ошибок, встречающихся в деятельности учреждений бюджетной сферы?

13. Какие факторы, на ваш взгляд, влияют на возникновение этих нарушений?

14. Какие меры позволят минимизировать риски возникновения нарушений в деятельности учреждений бюджетной сферы?

Статья поступила в редакцию 11.03.2026;
одобрена после рецензирования 17.03.2026;
принята к публикации 27.04.2026.

[7] Сравнительная информация по количеству проверок, объектам проверок, о выявленных нарушениях, принимаемых мерах.

Научная статья
УДК: 351:338.2:001.895
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-98-125

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ПАРАДИГМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Сухарев Алексей Александрович[1]

[1] Аспирант; стажер-исследователь; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт статистических исследований и экономики знаний, Форсайт-центр, Лаборатория исследований науки и технологий; 101000, Российская Федерация, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; alx.sukharev@gmail.com; ORCID: 0009-0004-3119-9734

Аннотация. Сфера инноваций является приоритетным объектом государственного управления в силу значительного влияния на национальную конкурентоспособность. Однако при выборе инструментов инновационной политики необходимо понимание зон их рационального применения с учетом специфики решаемых задач и превалирующих принципов государственного управления, что в современной литературе рассмотрено недостаточно. В статье представлены результаты исследования, направленного на соотнесение моделей государственной инновационной политики и соответствующих им инструментов с парадигмами государственного управления. На основе сравнительного исторического анализа развития теоретических представлений и изучения примеров из практики управления исследованиями и разработками в авиационной промышленности демонстрируется, что модели и соответствующие им инструменты государственной инновационной политики исторически сопряжены с моделями государственного управления, сочетаясь в современной отраслевой практике в форме наслоения и гибридизации. Разработан аналитический подход, позволяющий операционализировать связь между парадигмами государственного управления, моделями инноваций и соответствующим им инструментарием государственной инновационной политики. На примере авиастроения показано, что на практике происходит «наслоение» и гибридизация инструментов, соответствующих разным парадигмам.

Ключевые слова: государственное управление, парадигмы государственного управления, инновационная политика, инструменты инновационной политики, управление инновациями.

© НИУ ВШЭ, 2026

Для цитирования: Сухарев А.А. Трансформация инструментов государственной инновационной политики в контексте парадигм государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. 2026. С. 98–125. DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-98-125

Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Original article
JEL: O38, O32, H83
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-98-125

TRANSFORMATION OF STATE INNOVATION POLICY INSTRUMENTS IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION PARADIGMS

Aleksey A. Sukharev[1]

[1] Postgraduate Student, Research Assistant, National Research University Higher School of Economics, Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge; 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russia; alx.sukharev@gmail.com; ORCID: 0009-0004-3119-9734

Abstract. Innovation has become a priority domain of public governance because of its substantial contribution to national competitiveness. However, the literature still provides limited guidance on the appropriate scope and rational use of innovation policy instruments under different governance arrangements. This article examines the relationship between state innovation policy models, their corresponding policy instruments, and public administration paradigms. Drawing on a comparative historical analysis and examples o0066 the research and development management in the aviation industry, the study shows that specific innovation policy models and the instruments associated with them have historically been linked to particular governance paradigms, while in contemporary sectoral practice they coexist in the form of layering and hybridization. The article develops an analytical framework that operationalizes the relationship between public governance paradigms, innovation models, and the corresponding repertoire of state innovation policy instruments. Evidence from the aviation sector demonstrates that instruments associated with different paradigms are not replaced in a linear sequence but are combined within hybrid policy configurations. The findings support the interpretation of the state as a multi-paradigmatic actor in the governance of innovation. The proposed framework may serve both as an analytical tool for assessing existing policy mixes and as a practical guide for designing more coherent combinations of policy instruments in strategic high-technology sectors.

Keywords: public governance, paradigms of public administration, innovation policy, policy instruments, innovation policy instruments.

For citation: Sukharev, A.A. (2026) 'Transformation of state innovation policy instruments in the context of public administration paradigms', *Public Administration Issues*, (2), pp. 98–125. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-98-125

This article was prepared as part of the Fundamental Research Program of the National Research University Higher School of Economics.

Введение

Высокие темпы научно-технического прогресса, усиление межстрановой конкуренции и необходимость в парировании вызовов глобального характера определяют ключевую роль инноваций для поддержания национальной конкурентоспособности. Кроме того, в современных условиях инновационная система России стоит перед проблемой одновременного обеспечения перехода к экономике знаний и решения мобилизационных задач для достижения технологического суверенитета (см. об этом: Porter, 1990; Гохберг, Кузнецова, 2012; Ленчук, 2024; Новицкий, 2011). Таким образом, сфера инноваций становится приоритетным объектом государственного управления, а эффективно выстроенная государственная политика в сфере исследований и разработок (далее – ИИР) – доминирующим фактором долгосрочной конкурентоспособности страны (Bryan, Williams, 2021). В этой связи актуальна задача рационального выбора инструментов государственной инновационной политики, соответствующих специфике решаемых задач при характерном для России устройстве государственного управления. При этом недостаточно изученным остается вопрос о том, как сочетаются инструменты, сформировавшиеся в русле различных моделей государственной инновационной политики, в условиях, когда государство одновременно использует несколько управленческих подходов, что может затруднять как аналитическую оценку конфигурации мер поддержки ИИР, так и выбор непротиворечивого набора инструментов применительно к конкретной отрасли. Настоящее исследование – попытка восполнить этот пробел.

Цель, задачи и методика исследования

Целью исследования является соотнесение моделей государственной инновационной политики и соответствующих им инструментов государственной инновационной политики с парадигмами государственного управления, а также выявление форм их комбинирования в практике управления исследованиями и разработками. В качестве гипотезы выдвигается предположение о том, что современное государство действует в сфере ИИР как «мультипарадигмальный» актор, комбинирующий инструменты, относящиеся к разным моделям инновационной политики и изначально соотносящиеся с различными парадигмами государственного управления.

Для проверки гипотезы решены следующие задачи:

– выделены модели государственной инновационной политики и характерные для них группы инструментов в их связи с парадигмами государственного управления;
– разработан аналитический подход, позволяющий соотнести указанные модели, инструменты и парадигмы;
– на материале управления ИИР в авиастроении проанализированы формы совместного использования инструментов, относящихся к различным моделям государственной инновационной политики.

Исследование реализовано в два последовательных этапа. На первом проведен сравнительный исторический анализ моделей государственного управления инновациями и теоретических подходов к государственному управлению, что позволило соотнести эти категории и выделить признаки, определившие выбор характерных инструментов государственной инновационной политики.

На основе такого сопоставления разработан аналитический подход, интегрирующий модели инноваций, механизмы их реализации и парадигмы государственного управления. На втором этапе проведена апробация предложенной схемы на примере авиационной промышленности, что дало возможность продемонстрировать практические формы комбинирования и наслоения инструментов. Выбор авиационной промышленности в качестве кейса обусловлен ее высокой репрезентативностью для анализа конфигураций инструментов государственной политики в силу высокой науко- и ресурсоемкости, зависимости от государственной поддержки, наличия военной и гражданской специализации.

В результате исследования разработан аналитический подход к соотнесению моделей государственной инновационной политики и характерных для них инструментов с парадигмами государственного управления. На примере авиастроения подтверждено, что в реальной отраслевой практике указанные инструменты комбинируются и наслаиваются, образуя гибридные конфигурации.

Модели государственной инновационной политики в контексте парадигм государственного управления

Управление в сфере ИИР относится к ключевым государственным функциям, направленным на обеспечение экономического роста, национальной безопасности и технологического суверенитета. Современный зарубежный опыт, в частности США и Китая, свидетельствует о результативности усилий государства по стимулированию научных исследований и технологического трансфера за счет компенсации проблемы внешних эффектов и развития инновационной инфраструктуры (Mazzucato, 2013; Romer, 1990).

Ключевая роль научно-технологического развития как фактора независимости и конкурентоспособности Российской Федерации отмечается как в научных исследованиях (например, Ленчук, 2024; Гохберг, Кузнецова, 2012), так и в Стратегии научно-технологического развития Российской Феде-

рации[1]. В условиях усиливающейся межстрановой конкуренции и стремительного технологического развития сфера науки и технологий трансформировалась из автономной сферы в ключевой драйвер экономического роста (Mohamed, Liu, Nie, 2022), национальной безопасности (Миндели, 2012) и геополитического влияния (Иванов, Малинецкий, 2014). Этим обусловлено многоаспектное участие государства в инновационном процессе, включая определение направлений инновационного развития, стимулирование, координацию и контроль. Однако место государства и определяемые им формы и методы проведения научно-технической политики в сфере ИИР находятся в постоянной динамике, эволюционируя в соответствии с меняющимся пониманием сути инновационной деятельности, отражая более широкий тренд в государственном управлении: переход от иерархии к рынкам, а затем к сетям, сотрудничеству и «со-производству». Далее рассмотрим модели государственной инновационной политики, характерные для них инструменты и формы их соотнесения с различными подходами к государственному управлению.

Линейная модель инноваций и бюрократия: государство как организатор науки

В классической школе государственного управления (Wilson, 1887; Weber, 1922) знания рассматриваются как общественное благо, производство которого не может быть в полной мере доверено рынку. Поэтому управление ИИР подразумевает централизованную организацию, финансирование и координацию исследований в интересах национального развития, обороны и технологической самостоятельности. При этом в западной практике приблизительно до середины XX в. фактически не осуществлялась интеграция научной и технической политики в единую научно-техническую (Boekholt, 2010).

В части инновационной политики этой логике соответствует линейная модель (Godin, 2006), в рамках которой государство выступает основным инвестором, заказчиком, исполнителем исследований и, в ряде сегментов, потребителем их результатов. Согласно «линейной» модели, инновационный процесс представляет собой однонаправленную и последовательную цепь «фундаментальные исследования – прикладные исследования – опытно-конструкторские разработки – коммерциализация и производство». Роль государства заключается в преимущественном финансировании первых двух звеньев этой цепи через создание, содержание и развитие мощной сети государственных научно-исследовательских институтов, академий наук, профильных университетов и крупных целевых программ, зачастую имеющих оборонную ориентацию. Кроме того, государство выступает в роли основного заказчика и потребителя знаний, гарантируя стабильность финансирования и автономию научного сообщества в выборе конкретных путей достижения поставленных целей, действуя в соответствии с принципом финансирования науки как таковой, а не конкретных продуктов. Поэтому типичными инстру-

[1] О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 N 145 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru (дата обращения: 25.03.2026).

ментами, характерными для линейной модели, служат прямое бюджетное финансирование научных организаций, государственные задания, целевые программы, содержание исследовательской инфраструктуры и иерархическая координация кооперации.

В авиастроении сочетание линейного подхода к инновационной политике в рамках бюрократической системы государственного управления проявлялось в разных странах сходным образом. Так, в США по меньшей мере с середины 1940-х гг. государство через Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства (NASA) и подконтрольную ему исследовательскую инфраструктуру концентрировало ресурсы на достижении масштабных технологических целей, обеспечивая иерархическую координацию программ (Mazzucato, 2013; Mowery, 2012). Историческими примерами применения этой модели могут служить программа исследования высокоскоростных высотных полетов на ракетоплане X-15 (1954–1968) и программа SCW по исследованию сверхкритических аэродинамических профилей крыла (1971–1973). Результаты первой из них впоследствии позволили перейти к созданию космических кораблей Space Shuttle; результаты второй нашли широкое применение в проектировании коммерческих пассажирских самолетов, позволив добиться существенной экономии топлива.

В СССР аналогичную роль играл встроенный в систему директивного планирования комплекс отраслевых научно-исследовательских институтов (НИИ), конструкторских бюро (КБ) и производственных предприятий авиационной промышленности. К концу 1950-х гг. линейная модель инноваций в СССР была интегрирована в систему государственного планирования, где приоритеты определялись централизованно в рамках пятилетних планов, а государство выступало прямым организатором, координатором и единственным заказчиком всего инновационного цикла (Graham, 1998). Ключевым плановым инструментом стало проблемно-тематическое, а затем – проблемно-ориентированное планирование. Движение от исследований ко внедрению обеспечивалось последовательным применением результатов деятельности организаций Академии наук (фундаментальные исследования) в отраслевых НИИ и КБ (прикладные разработки) и было подкреплено созданием масштабной научной инфраструктуры (например, Сибирское отделение АН СССР, ВИНИТИ). Как и в США, данная модель продемонстрировала эффективность в достижении масштабных технологических целей, таких как запуск спутника, концентрируя ресурсы на прорывных направлениях (Калугин, 2013). Однако она обладала и системными ограничениями: жесткая иерархия подавляла горизонтальные связи и гибкость, что затрудняло распространение инноваций в гражданские отрасли и коммерциализацию разработок, выявляя фундаментальное противоречие между плановой централизацией и требованиями динамичной инновационной системы (Graham, 1998).

В современных работах линейная модель критикуется за неспособность адекватно описать реальный характер инновационных процессов, которому присущи итеративность и сетевой характер взаимосвязей (Godin, 2006). Тем не менее многие страны, особенно с недавно сформированной инновационной системой, продолжают придерживаться именно ее, инвестируя в ос-

новном в развитие государственной науки (Boekholt, 2010). Несмотря на простоту, линейная модель может по-прежнему сохранять актуальность при осуществлении деятельности, сочетающей высокие риски и масштабы инвестиций: крупных объектов научной инфраструктуры и стратегических оборонных программ (Mowery, 2012). Например, в области аэронавтики и смежных областях технических наук значительная часть исследований продолжает осуществляться силами подведомственных учреждений таких организаций, как NASA (США), DLR (Германия), ONERA (Франция), или ФГБУ НИЦ «Институт имени Н. Е. Жуковского» (Россия) и подведомственных научных организаций. Указанные примеры свидетельствуют, что для высокорисковых и капиталоемких авиационных исследований по-прежнему востребованы прямое государственное финансирование, содержание специализированной научной инфраструктуры и иерархическая координация.

Интерактивные модели инновационного процесса и новый публичный менеджмент: государство как архитектор рыночных стимулов

В ответ на недостатки линейной инновационной модели в период 1980-х – начала 1990-х гг. внедрялись новые меры и инструменты государственной политики, соответствовавшие прогрессу в понимании инновационных процессов (Boekholt, 2010). В части развития моделей инноваций критика принципа «проталкивания» (technology push), воплощенного в бюрократически управляемых вариантах линейной модели инновационного процесса, привела к осознанию высокого влияния спроса на успех внедрения результатов ИИР (Schmookler, 1966) и формированию антагонистической концепции «рыночного притяжения» (market pull). Последующая многолетняя полемика среди сторонников «традиционного» и указанного нового подходов (Mowery, Rosenberg, 1979) привела к синтезу на их основе концепции интерактивных моделей инновационного процесса, таких как цепная модель (chain-linked model) Клайна-Розенберга (Kline, Rosenberg, 1986), а впоследствии – сопряженная модель Росвелла (coupling model) (Rothwell, 1994). В свою очередь, в сфере государственного управления критика бюрократической модели создала предпосылки для формирования концепции нового публичного менеджмента (New Public Management, NPM), предполагающей активное применение в государственном управлении рыночных механизмов – принципа ориентации на результат, а не на процедуры, децентрализации управления, конкуренции между поставщиками госуслуг и др. (Hood, 1991; Osborne, Gaebler, 1992). В сфере государственной инновационной политики это выразилось в смещении акцента с производства знаний на стимулирование спроса на инновации и создание конкурентной среды, при сохранении активной роли государства как актора, обеспечивающего компенсацию «провалов рынка» (Arrow, 1962; Bator, 1958).

Вследствие описанной выше совместной эволюции представлений об инновационном процессе и роли государства в нем была расширена практика применения следующих категорий инструментов государственной инновационной политики. Во-первых, инструментов, стимулирующих частные инвестиции в ИИР без участия государства в отборе конкретных

проектов и способствующих развитию малых и средних инновационных предприятий: предоставление начального капитала, налоговые льготы, связанные с осуществлением ИИР (Boekholt, 2010; Bryan, Williams, 2021). Во-вторых, замещение дотаций научным институтам на целевое проектно-ориентированное финансирование, выделяемое по конкурсу на основе экспертизы заявок потенциальных исполнителей (например, модель Национального научного фонда США) (Коннов, 2007). В-третьих, развитие аутсорсинга ИИР у не подконтрольных государству компаний, университетов и научных центров. В-четвертых, применение принципов ориентации на результат и управления эффективностью (performance management). Оценка эффективности научных организаций и программ смещается с контроля выходных характеристик, таких как объем затрат или численность научных кадров, на контроль результатов (количество публикаций, патентов, созданных стартапов, коммерциализированных технологий) и их эффектов. Наконец, в-пятых, была расширена практика информирования потенциальных потребителей о результатах ИИР.

Примерами применения инструментов NPM в сфере поддержки авиационных исследований в США могут служить исследовательские программы NASA, реализуемые в кооперации с ведущими компаниями авиастроения и университетами, такие как High-Speed Research (1990–1999 гг.) или AGATE (1994–2001 гг.). В Европе стимулирование кооперации, конкурсный отбор и софинансирование исследовательских проектов были реализованы, в частности, в рамках Пятой рамочной программы ЕС по направлению New Perspectives for Aeronautics (1998–2002), а также национальных программ Германии (LuFo) и Великобритании (CARAD). Редким для отечественного авиапрома примером применения рыночного подхода может служить организация проектов создания пассажирских самолетов SSJ-100 и МС-21: в начальный период реализации проектов использовались, в том числе, рыночные механизмы (увеличение уставного капитала компании-оператора проекта, привлечение заемного коммерческого финансирования инвестиционных затрат на основе бизнес-плана и др.). При этом важно подчеркнуть, что внедрение инструментов NPM, таких как аутсорсинг и софинансирование, не означало отказа от прежних подходов: в авиационной отрасли прямая бюджетная поддержка ключевых государственных институтов продолжила существовать параллельно с новыми рыночными механизмами, что служит примером гибридизации инструментов поддержки ИИР.

Эмпирические исследования последних лет выделяют как преимущества, так и недостатки применения практик NPM в управлении ИИР. Среди преимуществ исследователи отмечают повышение эффективности распределения и расходования ресурсов, а также укрепление внутренней управляемости и предоставления исследователям большей операционной гибкости, что повышает результативность государственных исследовательских организаций, особенно когда эти механизмы адаптированы к профилю учреждения (Hood, 1991; Pollitt, Bouckaert, 2017).

Критика применения практик NPM в науке сосредоточена вокруг проблемы балансировки упомянутых выше положительных эффектов и возмож-

ных негативных побочных явлений, таких как ориентация на формальное выполнение показателей вместо борьбы за качество научных исследований. Указывается также на поощрение «коротких» исследовательских циклов в ущерб долгосрочным фундаментальным изысканиям, рост бюрократической нагрузки на ученых (так называемого «административного бремени») и формирование культуры «публикуйся или погибни» (publish or perish), что может негативно отражаться на качестве исследований (Pollitt, Bouckaert, 2017; Барабашев, 2016).

В части налоговых преференций наблюдается значимое положительное влияние налоговых льгот на объем частных инвестиций в исследования и разработки, особенно для крупных компаний. В то же время, изучая эффект налоговых стимулов ИИР, ученые указывают на существование проблемы «переподдержки» (additionality), в результате чего значительная часть стимулов могла приходиться на исследования, которые были бы проведены и без них (Boekholt, 2010; Bryan, Williams, 2021).

Исследования эффективности аутсорсинга, основанного на принципах NPM, в сфере науки и технологий и в более широком контексте государственного сектора также демонстрируют неоднозначные результаты. В частности, указывается на то, что аутсорсинг в большей степени ведет к сокращению государственных расходов, но не к сокращению масштабов государственного сектора. Кроме того, отмечается существенная зависимость эффективности аутсорсинга от качества стратегического планирования, управления рисками и государственными контрактами, что особенно важно для реализации преимуществ в производительности и смягчения принципал-агентского конфликта (Pollitt, Bouckaert, 2017; Hood, 1991).

Системный подход к инновациям и теория сетевого взаимодействия (Network Governance): государство как фасилитатор инновационных экосистем

Критика NPM, связанная с фрагментацией государства, ростом транзакционных издержек, недооценкой роли неформальных сетей, доверия и общественных ценностей, привела к формированию теории «интерактивного» или «сетевого» управления (Rhodes, 1996; Kooiman, 1993), согласно которой государство должно осуществить переход от централизованной к сетевой форме управления, действуя в децентрализованных, самоорганизующихся сетях, включающих разнородных акторов: бизнес-структуры, университеты, исследовательские центры, неправительственные организации, профессиональные ассоциации и группы граждан. В управлении ИИР эта парадигма нашла свое отражение в концепциях «национальных инновационных систем» – НИС (Lundvall, 1992; Nelson, 1993) и «тройной спирали» (Etzkowitz, Leydesdorff, 1995).

Общая ключевая идея указанных подходов заключается в том, что инновации рождаются в результате интенсивного сетевого взаимодействия, кооперации, обмена неявными знаниями и ресурсами между организациями. Функции государства в этой системе еще более отходят от прямого управления и финансирования к активному участию в инновационной сети в каче-

стве фасилитатора, посредника, арбитра, гаранта соблюдения правил. Соответственно, задачи государства в сетевых системах заключаются в создании платформы для взаимодействия, снижении трансакционных издержек кооперации, формировании общего видения технологического развития, обеспечении циркуляции знаний между научно-исследовательскими и научно-образовательными организациями (как государственными, так и частными) и предприятиями-бенефициарами технологий, а также инвестировании в создание «общественных благ» – инновационной инфраструктуры, стандартов, баз данных и т.п.

Новым обоснованием вмешательства государства в управление ИИР при реализации сетевой модели управления инновациями выступила концепция «провалов систем» (system failures), для ликвидации которых используются инструменты политики, призванные устранить «разрывы» между «узлами» инновационной системы. Указанное выразилось в трех следующих проявлениях.

Во-первых, в сдвиге от грантовых схем для отдельных заявителей к *совместным* грантовым схемам, требующим взаимодействия между промышленностью и научно-исследовательскими организациями. Во-вторых, в создании *центров компетенций*, в западном понимании представляющих собой долгосрочные альянсы университетов и промышленности, сочетающих фундаментальные и прикладные исследования и оказывающих структурирующее воздействие на инновационные подсистемы (Boekholt, 2010). Пионерами здесь выступили США с программой инженерно-исследовательских центров, спонсируемых Национальным научным фондом США (NSF). Наконец, в-третьих, в развитии *кластерной политики***,** которая, однако, часто становилась предметом спора между сторонниками рыночных сил и защитниками целенаправленной поддержки «точек роста» (Porter, 1990).

Примером применения инструментов сетевого подхода может служить Европейская программа в области авиационных исследований Clean Sky (ныне – Clean Aviation), в рамках которой Европейская комиссия создает и координирует софинансируемые из европейского бюджета крупные консорциумы из промышленных компаний (Airbus, Safran, Leonardo), исследовательских центров и университетов для совместной разработки «зеленых» авиационных технологий. Условным аналогичным примером из практики отечественного авиастроения может служить организация по инициативе органов государственной власти современной инновационной подсистемы ГК «Ростех» в виде так называемого «авиационного кластера», объединяющего как научно-исследовательские, так и научно-производственные и проектно-конструкторские организации, обеспечивающие разработку авиатехники, а также стимулирующего взаимодействие этих предприятий с элементами внешней инновационной среды (инжиниринговыми центрами, инновационными кластерами и т.п.), также создаваемыми по инициативе государства. При этом создание подобных кластеров инициативой «сверху» демонстрирует характерную для российской практики гибридизацию иерархической и сетевой логик. Формально создавая сетевую структуру, государство зачастую продолжает использовать методы прямого административного управления ею.

Этот пример показывает, что, как и в ранее описанном случае «присоединения» практик NPM к бюрократической модели, *внедрение инструментов сетевого управления не отменяет унаследованные модели взаимодействия, а «наслаивается» на них* (Howlett, Rayner, 2007).

Современные эмпирические работы свидетельствуют, что государственное управление оказывает значительное влияние на формирование сетевых инновационных систем, ускоряя сотрудничество между организациями и способствуя формированию динамичных инновационных экосистем на базе традиционных инновационных систем (Min, Kim, Sawng, 2020). В то же время критика сетевого подхода связана с риском возникновения «замкнутых клубов», где доступ для новых участников ограничен, а также с проблемами подотчетности и демократического контроля, когда ключевые решения принимаются в неформальных сетях (Osborne, 2006).

Целеориентированная и холистическая модели государственной инновационной политики в рамках нового государственного управления: государство как создатель общественной ценности

Развитие принципов сетевого управления в рамках парадигмы нового государственного управления (New Public Governance – NPG) привело к дальнейшей трансформации понимания роли государства в сфере инновационной политики (Osborne, 2006). В контексте инновационной политики эта философия государственного управления нашла воплощение в двух взаимно связанных концепциях – целеориентированной (Mission-Oriented Innovation Policy, MOIP) и холистической («целостной») модели.

Концепция MOIP предполагает переход к проактивной роли государства в инновационном процессе, подразумевающей помимо исправления упомянутых ранее «провалов» определение направлений технологических изменений, межсекторальную координацию акторов и формирование новых рынков вокруг четко определенных общественно значимых целей – «миссий» (Mazzucato, 2013, 2018). Реализация таких «миссий» требует конвергенции знаний и усилий из множества технологических областей и секторов экономики, что дает основание утверждать, что указанный подход, развиваясь в рамках NPG, является примером сознательной гибридизации инструментов инновационной политики – например, прямых инвестиций (инструмент линейной модели), налоговых стимулов для бизнеса (инструмент NPM) и создания партнерств (инструмент сетевого управления).

В авиационной отрасли концепция MOIP нашла широкое применение в формировании долгосрочной цели климатической нейтральности к 2050 г. на уровне Международной организации гражданской авиации[2], в обеспечение которой надгосударственные институты и правительства стран – членов Европейского союза предпринимают согласованные усилия по разработке

[2] ИКАО. Резолюция A41-21: Сводное заявление о неизменной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды – Изменение климата. Монреаль: Международная организация гражданской авиации, 2022. URL: https://www.icao.int/environmental-protection/LTAG (дата обращения: 24.03.2026).

технологий снижения выбросов вредных веществ в атмосферу при эксплуатации авиационного транспорта на европейском (программа Clean Aviation[3]) и страновом уровне (например, программа авиационных исследований LuFo Klima VII[4], Германия).

По мнению ряда исследователей, на современном этапе развитие инструментов политики в сфере инноваций логически движется к становлению так называемого *«холистического» (holistic) или «целостного» подхода* к инновационной политике, предполагающего сквозное согласование государственных инструментов, оказывающих влияние на инновационный процесс – научной, промышленной, образовательной, бюджетной, экологической и региональной политики (Edquist, 2014; Boekholt, 2010), в том числе с опорой на развитие единого долгосрочного видения общества (Chen, Yin, Mei, 2018).

Указанное предполагает переход от роли государства-фасилитатора к роли *стратегического интегратора*, ответственного за создание связного портфеля мер государственной политики (policy mix), который синхронизирует усилия субъектов государственного управления и внешних стейкхолдеров в области научной, образовательной, промышленной, фискальной, экологической и региональной политики с целью максимизации эффекта.

Инструменты холистического подхода отражают его межотраслевой характер и ориентацию на обеспечение кооперации заинтересованных сторон. Можно выделить три категории таких инструментов. Во-первых, использование *стратегической аналитики*, включая форсайт-исследования (Sokolov, Chulok, 2016), дорожные карты (Карасев, Вишневский, Веселитская, 2012), технологические платформы и др., которые применяются для совместного с наукой, бизнесом и обществом определения долгосрочных приоритетов. Эти инструменты позволяют перейти от реактивного устранения «системных провалов» к проактивному формированию видения будущего и выработке согласованных траекторий развития. Во-вторых, использование механизмов горизонтальной координации**,** таких как создание межведомственных советов по научно-технической и инновационной политике, для преодоления межведомственной разобщенности. Наконец, в-третьих, реализация политики, ориентированной на спрос (demand-led policy), ключевым инструментом которой служат государственные закупки инноваций в целях формирования новых рынков и стимулирования создания прорывных технологий, отвечающих общественным потребностям.

Критика целеориентированного подхода связана с риском провала вследствие выбора неверных технологических направлений или неспособности эффективно управлять столь сложными программами. Кроме того, существуют опасения, что концентрация ресурсов на нескольких «модных» миссиях может привести к недофинансированию других важных направлений фундаментальной науки (Brown, 2020). В качестве главного препятствия

[3] Strategic Research and Innovation Agenda – Clean Aviation Joint Undertaking. Brussels, 2024. URL: https://clean-aviation.eu/sites/default/files/2024-09/2024-Clean-Aviation-SRIA.pdf (дата обращения: 15.03.2026).

[4] https://www.dlr.de/en/pt-lf/funding-programmes/federal-level/lufo-climate (дата обращения: 24.03.2026).

для реализации холистического подхода исследователи выделяют фрагментированную систему государственного управления, что выражается в слабой горизонтальной координации целей, несогласованности усилий в сфере знаний, дисбалансе функций органов научно-технической политики и недостатке механизмов саморефлексии государства (Boekholt, 2010). В свою очередь, двумя основными причинами фрагментации называются отсутствие четких механизмов координации между министерствами и, предположительно, «инерционная» приверженность политиков линейной модели. Поэтому, несмотря на декларации 84% европейских стран о переходе к холистической политике, на практике она остается преимущественно линейной: инструменты спроса в заметной степени применяют лишь около 21% стран, а основная часть ресурсов по-прежнему идет на прямое финансирование ИИР (Edquist, 2014). Этот разрыв между риторикой и практикой свидетельствует о главном препятствии на пути реализации холистического подхода – *инерции государственного управления*.

Одним из барьеров реализации холистического подхода в российском авиастроении выступает недостаточная координация между ключевыми органами государственного управления и организациями публичного сектора, формирующими промышленную, научно-технологическую, образовательную и цифровую политику, а также корпоративным контуром управления отраслью, что снижает согласованность приоритетов, инструментов и ресурсов развития авиационной науки (Ганичев, Фролов, 2024; Дутов, Клочков, 2018).

Таким образом, на современном этапе в рамках нового публичного управления оформляется холистический подход к инновационной политике, ориентированный на согласование инструментов разных типов. Реализация указанного подхода требует, во-первых, признания инноваций сквозным элементом всех сфер государственной политики и, во-вторых, преодоления ведомственной разобщенности. Однако на практике декларируемые принципы сталкиваются с инерцией государственного аппарата, «рефлекторной» приверженностью линейной логике и слабой координацией между министерствами. Ключевым условием реализации холистического подхода становится преодоление этой фрагментации управления.

Обсуждение

В рамках исследования предложен аналитический подход к соотнесению моделей государственной инновационной политики, соответствующих им инструментов и парадигм государственного управления. Его апробация на материале авиастроения показала, что в реальной отраслевой практике инструменты не сменяют друг друга последовательно, а комбинируются и наслаиваются. Это комбинирование обусловлено сочетанием задач различного типа – от поддержания научного задела и решения оборонных задач до стимулирования рынков гражданской продукции. При этом проблемным становится подбор непротиворечивого набора инструментов государственной инновационной политики, исторически сформировавшихся в рамках разных

моделей государственной инновационной политики и парадигм государственного управления.

Предложенный аналитический подход (табл. 1, Приложение) предоставляет исследователям структурированную схему соотнесения моделей государственной инновационной политики, соответствующих им инструментов и парадигм государственного управления, а практикам – ориентиры для выбора инструментов государственной инновационной политики в зависимости от типа задач и институциональных условий их применения.

Для специалистов в сфере государственного управления предложенный подход может служить инструментом диагностики существующей конфигурации мер либо ориентиром для ее перестройки. Модельным примером такого применения может служить анализ современного инструментария госуправления авиационными ИИР в России (табл. 2, Приложение).

Сопоставление граф 1–4 показывает рассогласование инструментов планирования, с одной стороны, и инструментов финансирования, координации и контроля – с другой. Так, в планировании используются средства, относящиеся к нескольким парадигмам госуправления и моделям инновационной политики, тогда как в контуре управления доминируют бюрократические механизмы. Это позволяет обозначить две принципиальные альтернативы дальнейшего развития: либо отказ от инструментов, не совместимых с преобладающей бюрократической логикой управления, либо формирование институциональных условий непротиворечивого смешанного набора инструментов. Первому варианту отвечает отказ от постановки социально значимых межотраслевых целей в нацпроектах и от конкурсного порядка финансирования авиационных ИИР.

Второй вариант представляется более продуктивным, однако требует создания институциональных условий для рационального использования инструментов, относящихся к более «поздним» моделям государственной инновационной политики, при реализации рекомендаций, указанных в графе 5 Таблицы 2 Приложения. Например, для наращивания конкурсного финансирования исследований целесообразно создать конкурирующие центры ИИР и институт независимой экспертизы заявок. Для возможности решения общественно значимых «больших вызовов» целесообразно сформировать механизмы внутриотраслевой и межведомственной координации, повысить уровень взаимного доверия заинтересованных сторон (государства, предприятий промышленности, научных организаций).

Следует отметить ограничения исследования, обусловленные его качественным характером и использованием в качестве примера отрасли авиастроения, что может ограничивать возможность переноса полученных выводов на сектора с более высокой динамикой изменений (ИТ, робототехника и др.).

Актуальными областями дальнейших исследований по рассмотренной проблематике представляются эмпирический анализ эффективности гибридных конфигураций инструментов, изучение управленческих дилемм при их комбинировании и проведение сравнительных кейсов в других странах и отраслях.

Заключение

Итак, были систематизированы модели и соответствующие им инструменты государственной инновационной политики в их связи с парадигмами государственного управления. Показано, что их эволюция носит кумулятивный, а не последовательный характер: инструменты, характерные для новых подходов, «наслаиваются» на ранее сложившиеся, формируя гибридные конфигурации. На материале авиастроения продемонстрировано, что такое наслоение может быть обусловлено спецификой отрасли. Эта специфика связана с необходимостью одновременного развития научно-технического задела, реализации капиталоемких программ, стимулирования рыночного внедрения и координации межотраслевых связей, обусловливая тем самым «мультипарадигмальную» роль государства.

Разработанный в ходе исследования аналитический подход к сопоставлению парадигм, моделей инноваций и групп инструментов по ключевым функциям управления может применяться для анализа и формирования согласованных наборов мер политики в сфере ИИР. Апробация подхода на примере анализа сочетаемости инструментов государственной инновационной политики, применяемой в сфере гражданских авиационных ИИР, позволила выявить проблему рассогласованности контуров планирования и исполнения: применение инструментов целеполагания в логике NPM и даже NPG не всегда подкрепляется соответствующими инструментами реализации, которые продолжают развиваться преимущественно в логике бюрократии. Указанное несоответствие порождает управленческую дилемму: либо отказываться от применения «прогрессивных» инструментов, приводя цели и механизмы финансирования к единой директивно-бюрократической логике, либо последовательно формировать институциональные предпосылки для реализации функций исполнения через инструменты NPM и NPG, реализуя непротиворечивый смешанный набор мер. Во втором случае важность приобретают развитие конкуренции исполнителей и независимой экспертизы, укрепление компетенций государственного заказчика, создание устойчивых механизмов внутриотраслевой и межведомственной координации, а также развитие доверия между государством, промышленностью и научными организациями.

ПРИЛОЖЕНИЕ.

Таблица 1

Развитие моделей инноваций и инструментария государственной инновационной политики в контексте парадигм государственного управления

Парадигма государственного управления	Модель инновационной политики	Цели государственной инновационной политики	Роль государства	Необходимые условия (предпосылки) использования модели инновационной политики	Характерные инструменты инновационной политики			
					Инструменты по функциям (П – планирование; Ф – финансирование; К – координация; Кт – контроль)	Преимущества	Риски	Направления рационального применения
1. Классическая бюрократия / директивно-плановая (административно-командная) модель	Линейная	• Создание научно-технологического задела. • Решение приоритетных задач (оборона, космос, безопасность). • Создание и поддержание критической научной инфраструктуры	Организатор и основной заказчик/ инвестор; в ряде сегментов – непосредственный исполнитель через государственный сектор науки	• Централизованное целеполагание и полномочия директивного распределения задач. • Достаточная бюджетная обеспеченность и долгосрочные обязательства. • Развитый государственный сектор ИИР (ведомственные научно-исследовательские институты, конструкторские бюро, испытательные базы). • Вертикаль координации и режимы секретности/спецзаказа при необходимости	**П:** государственные целевые программы; директивные планы; проблемно-тематические планы; государственные задания на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и др. **Ф:** сметное бюджетное; целевые бюджетные ассигнования по программам; госзаказ на ОКР; капитальные вложения в развитие исследовательской инфраструктуры. **К:** ведомственная вертикаль; межведомственные комиссии; научно-технические советы; головные организации и системные интеграторы; распределение кооперации по исполнителям.	• Эффективна для масштабных, четко заданных целей. • Обеспечивает устойчивое финансирование долгосрочных ИИР. • Позволяет концентрировать ресурсы, управлять секретностью. • Высокая управляемость при зрелой плановой дисциплине	• Слабая адаптивность к изменению спроса и технологической неопределенности. • Риск «замыкания» на ведомственных интересах, снижения качества отбора приоритетов. • Слабая диффузия в смежные сегменты. • Информационная асимметрия между центром управления и исполнителями	• Капиталоемкие технологии высокой неопределенности (материалы, аэродинамика, двигателестроение, испытательная база). • Проекты национальной безопасности (перспективные образцы военной авиатехники). • Создание уникальной инфраструктуры (аэродинамические трубы, стенды)

Парадигма государственного управления	Модель инновационной политики	Цели государственной инновационной политики	Роль государства	Необходимые условия (предпосылки) использования модели инновационной политики	Характерные инструменты инновационной политики			
					Инструменты по функциям (П – планирование; Ф – финансирование; К – координация; Кт – контроль)	**Преимущества**	**Риски**	**Направления рационального применения**
1. Классическая бюрократия / директивно-плановая (административно-командная) модель					**Кт:** административная отчетность по планам и стадиям; ведомственный финансовый контроль/аудит; приемка результатов (испытания, госкомиссии); контроль исполнения технических заданий			
2. Новый публичный менеджмент (NPM, New Public Management)	Интерактивные модели инноваций (цепная и сопряженная), учет спроса и обратных связей между стадиями	• Стимулирование ИИР в бизнесе и рост частных инвестиций. • Коммерциализация результатов и ускорение трансфера. • Повышение эффективности распределения бюджетных ресурсов. • Поддержка малых и средних инновационных компаний	Архитектор рыночных стимулов и заказчик результатов; регулятор и менеджер контрактов/программ	• Наличие конкурирующих и компетентных исполнителей (университеты, компании, научно-исследовательские институты). • Правовые режимы конкурсного отбора, контрактования и защиты результатов интеллектуальной деятельности. • Развитые системы учета, измеримых показателей и независимой экспертизы. • Управленческая способность государства к постановке технических заданий на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, управлению контрактами и рисками	**П:** программно-целевое планирование по показателям; формирование портфеля проектов; спецификация требований к результатам (технические задания). **Ф:** конкурсные гранты и субсидии; государственные контракты, налоговые льготы на ИИР; софинансирование проектов; государственно-частное партнерство; гарантии по кредитам. **К:** квази-рынки и аутсорсинг ИИР; механизмы поддержки стартапов (акселераторы, инкубаторы как сервисная инфраструктура). **Кт:** Ключевые показатели эффективности и управление по результатам; мониторинг исполнения контрактов; аудит программ и оценка эффектов	• Стимулирует частные инвестиции в ИИР. • Усиливает ориентацию на результат и эффективность. • Создает конкуренцию за ресурсы и повышает гибкость выбора исполнителей. • Может ускорять коммерциализацию при четких критериях отбора	• Смещение к краткосрочным и легко измеримым результатам. • Рост административной нагрузки и «игра с показателями». • Трансакционные издержки конкурсов/контрактов и риск некачественного управления контрактами. • Риски «переподдержки» и вытеснения частных инвестиций	• Масштабирование результатов завершенных ИИР. • Модернизация, повышение эффективности процессов. • Развитие цепочек поставщиков (включая малые и средние предприятия), стимулирование внедрения конкретных улучшений

Парадигма государственного управления	Модель инновационной политики	Цели государственной инновационной политики	Роль государства	Необходимые условия (предпосылки) использования модели инновационной политики	Характерные инструменты инновационной политики			
					Инструменты по функциям (П – планирование; Ф – финансирование; К – координация; Кт – контроль)	Преимущества	Риски	Направления рационального применения
3. Сетевое управление / системный подход (Network Governance)	Подход инновационных систем, «тройная спираль», инновации как результат взаимодействия организаций	• Развитие связей между наукой, образованием и бизнесом. • Снижение барьеров взаимодействия и «системных провалов». • Развитие инновационной инфраструктуры и институтов посредничества	Фасилитатор и модератор сетевого взаимодействия; гарант правил и со-инвестор инфраструктуры сотрудничества	• Наличие разнообразных акторов и каналов обмена знаниями. • Институты посредничества (кластерные организации, центры трансфера технологий, инжиниринговые центры). • Доверие и нормы сотрудничества; правила распределения результатов и интеллектуальной собственности, созданных в рамках совместных проектов. • Долгосрочные механизмы финансирования совместных инициатив и устойчивые площадки взаимодействия	**П:** совместные дорожные карты и технологические платформы; согласование приоритетов с ключевыми стейкхолдерами; региональные/отраслевые стратегии на основе кооперации. **Ф:** совместные гранты/консорциумы с обязательным партнерством; софинансирование; субсидии на коллективную инфраструктуру (центры компетенций, испытательные полигоны); инновационные ваучеры. **К:** кластеры и их управляющие структуры; центры компетенций/инжиниринговые центры; совместные лаборатории; соглашения о партнерстве; брокеры знаний и программы обмена персоналом. **Кт:** правила управления консорциумами (оргкомитеты, соглашения, распределение прав); мониторинг результатов сотрудничества и сетевых эффектов; механизмы предотвращения «закрытых клубов» и конфликта интересов	• Создает эффекты синергии и ускоряет обмен знаниями. • Снижает трансакционные издержки кооперации и развивает доверие. • Улучшает междисциплинарное и межорганизационное взаимодействие. • Поддерживает развитие экосистем и цепочек создания стоимости	• Риск «закрытых клубов», барьеров входа и захвата ресурсов инсайдерами. • Проблемы подотчетности и размывания ответственности. • Высокие издержки координации и длительное время формирования сетей. • Риск конфликтов по ИС и распределению выгод	• Комплексные технологии на стыке дисциплин (например, гибридные двигатели). • Диффузия «сквозных» технологий (например, аддитивного производства). • Формирование устойчивых кооперации в цепочках поставок авиапрома

Парадигма государственного управления	Модель инновационной политики	Цели государственной инновационной политики	Роль государства	Необходимые условия (предпосылки) использования модели инновационной политики	Характерные инструменты инновационной политики			
					Инструменты по функциям (П – планирование; Ф – финансирование; К – координация; Кт – контроль)	Преимущества	Риски	Направления рационального применения
4. Новое публичное управление (NPG, New Public Governance)	Целеориентированная и холистическая модели (портфель мер/policy mix; формирование рынков и общественной ценности)	• Горизонтальная координация политик и портфелей мер. • Парирование «больших вызовов» и достижение общественно значимых целей. • Мобилизация и согласование ресурсов государства, бизнеса, науки и общества	Стратегический интегратор и со-производитель общественной ценности; формирует миссии и архитектуру портфеля инструментов	• Механизмы межведомственной координации (советы, совместные программы, согласованные бюджеты). • Развитая стратегическая аналитика (форсайт, оценка технологий, данные) и способность к портфельному управлению. • Институциональная готовность к экспериментированию и обучению на политике (обратные связи, адаптивная корректировка). • Высокая легитимность целей и устойчивые партнерства со стейкхолдерами	**П:** формулирование миссий и целевых программ; форсайт, сценарии и дорожные карты; «умная специализация»; портфельное управление программами. **Ф:** программы, ориентированные на «большие вызовы» (миссии); смешанное финансирование; государственные закупки инновационной продукции; призовые конкурсы; стимулирование спроса на инновации через стандарты. **К:** межведомственные советы и проектные офисы; платформы для взаимодействия стейкхолдеров; стратегические партнерства и консорциумы; синхронизация отраслевой, научной, образовательной и регуляторной политик. **Кт:** индикаторы общественной ценности и устойчивости; открытая отчетность и механизмы общественного контроля	• Позволяет решать межотраслевые проблемы и формировать новые рынки. • Повышает легитимность инновационной политики и вовлеченность акторов. • Обеспечивает долгосрочную мобилизацию ресурсов вокруг миссий. • Улучшает согласованность мер (policy mix) и снижает противоречия между политиками	• Высокая сложность координации и требования к управленческой компетентности. • Риски провалов миссий (ошибки выбора направлений, политизация). • Риск недофинансирования альтернативных направлений ИИР	• Национальные цели, требующие прорывов в нескольких секторах (повышение транспортной мобильности). • Реализация международных обязательств (снижение эмиссии, безопасность). • Развитие новых рынков (космические сервисы, беспилотные транспортные системы)

Источник: составлено автором.

Таблица 2

Пример анализа сочетаемости инструментов государственной инновационной политики в сфере гражданских авиационных исследований и разработок

Функции управления	**Доминирующие инструменты госуправления**	**Принадлежность к парадигме госуправления**	**Модель инновационной политики**	**Рекомендации по совершенствованию госполитики**
Гр. 1	Гр. 2	Гр. 3	Гр. 4	Гр. 5
Планирование	Национальные / федеральные проекты («Промышленное обеспечение транспортной мобильности», «Беспилотные авиационные системы» и др.)	NPG (в части целеполагания) + NPM (в части планирования и исполнения)	Модель НИС	Гармонизация состава, устранение дублирующих плановых документов. Разработка порядка согласованного планирования исследований и разработок, основанного на данных (например, в формате технологических дорожных карт)
	Стратегия развития авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года[5]; Стратегия развития беспилотной авиации РФ до 2030 года[6]; Комплексная программа развития авиационной отрасли Российской Федерации до 2030 года[7]; Государственная программа Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности»[8]; Государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»	Бюрократия	Линейная/ Интерактивная	

[5] Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.12.2020 N 3524-р.
[6] Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.06.2023 N 1630-р.
[7] Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.06.2022 N 1693-р.
[8] Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 N 303.

Функции управления	**Доминирующие инструменты госуправления**	**Принадлежность к парадигме госуправления**	**Модель инновационной политики**	**Рекомендации по совершенствованию госполитики**
Гр. 1	Гр. 2	Гр. 3	Гр. 4	Гр. 5
Планирование	Программы инновационного развития организаций с госучастием, относящихся к авиационному сектору	NPG / Сетевое управление	Модель НИС	Стимулирование инициатив бизнеса по взаимодействию с вузами, МСП и др. вместо принуждения к взаимодействию с субъектами внешней инновационной среды, созданными по государственной инициативе
Финансирование	Государственные задания научным учреждениям (ФГБУ «НИЦ «Институт имени Н.Е. Жуковского», ФАУ «ЦАГИ», ФАУ «ЦИАМ им. П.И. Баранова», ФАУ «ГосНИИАС», ФАУ «СибНИА им. С. А. Чаплыгина» и др.)	Бюрократия	Линейная/ Интерактивная	Стимулирование создания конкурирующих исполнителей ИИР. Развитие института независимой экспертизы. Развитие компетенций государства к подготовке ТЗ, управлению контрактами и рисками. Развитие механизмов заказа ИИР у консорциумов на принципах ГЧП
	Размещение государственных контрактов на выполнение НИР и НИОКР на конкурсной основе	NPM	Интерактивная	
Координация	Внутриведомственные / корпоративные консультативные органы (научно-технические советы научных организаций, экспертные советы)	Бюрократия	Линейная/ Интерактивная	Развитие механизмов межведомственной координации. Содействие формированию устойчивых партнерств
Контроль	Контроль целевого расходования средств. Формальный контроль соответствия результатов техническому заданию	Бюрократия	Линейная	Развитие института квалифицированного мониторинга и экспертизы результатов ИИР

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. DOI:10.17323/1999-5431-2016-0-3-163-194

2. Ганичев Н.А., Фролов И.Э. Формирование ведомственно-корпоративной структуры современного российского ОПК // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2024. № 2. С. 5–38. DOI:10.47711/2076-3182-2024-2-5-38

3. Гохберг Л.М., Кузнецова Т.Е. Инновации как основа экономического роста и укрепления позиций России в глобальной экономике // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2012. Т. 7, № 2. С. 101–117.

4. Дутов А.В., Клочков В.В. Проблемы технологического развития России и модернизация прикладной науки // Инновации. 2018. № 3 (233). С. 3–7.

5. Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. Наука и технологии как факторы геополитики // Инновации. 2014. № 9 (191). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/nauka-i-tehnologii-kak-faktory-geopolitiki (дата обращения: 27.10.2025).

6. Калугин В.В. Из истории организации, планирования и координации научных исследований в СССР (1951–1955 годы) // История и педагогика естествознания. 2013. № 2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/iz-istorii-organizatsii-planirovaniya-i-koordinatsii-nauchnyh-issledovaniy-v-sssr-1951-1955-gody (дата обращения: 28.10.2025).

7. Карасев О.И., Вишневский К., Веселитская Н.Н. Применение методов форсайта для выявления приоритетов технологического развития авиационно-промышленного комплекса // Труды МАИ. 2012. № 53. С. 23.

8. Коннов В.И. Самоуправление на «передовой»: становление национального научного фонда США // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. 2007. № 4. С. 10–15.

9. Ленчук Е.Б. (ред.). Трансформация российской экономики в условиях формирования технологического суверенитета: монография. СПб.: Алетейя, 2024.

10. Новицкий Н.А. Концептуальные основы взаимодействия инвестиционно-структурной и инновационной политики. М.: Институт экономики РАН, 2011.

11. Миндели Л.Э. Обеспечение национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2012. № 1. С. 81–95.

12. Arrow K.J. Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention // The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors. Princeton: Princeton University Press, 1962. P. 609–626. DOI:10.1515/9781400879762-024

13. Bator F.M. The Anatomy of Market Failure // The Quarterly Journal of Economics. 1958. Vol. 72, no. 3. P. 351–379. DOI:10.2307/1882231

14. Boekholt P. The Evolution of Innovation Paradigms and their Influence on Research, Technological Development and Innovation Policy Instruments // The Theory and Practice of Innovation Policy. Edward Elgar Publishing, 2010. P. 333–360. DOI:10.4337/9781849804424.00022

15. Brown R. Mission-oriented or mission adrift? A critical examination of mission-oriented innovation policies // European Planning Studies. 2020. Vol. 29. P. 739–761. DOI:10.1080/09654313.2020.1779189

16. Bryan K.A., Williams H.L. Innovation: market failures and public policies // Handbook of Industrial Organization. Vol. 5. Amsterdam: Elsevier, 2021. P. 281–388. DOI:10.1016/bs.hesind.2021.11.013

17. Chen J., Yin X., Mei L. Holistic innovation: An emerging innovation paradigm // International Journal of Innovation Studies. 2018. Vol. 2, no. 1. P. 1–13. DOI:10.1016/j.ijis.2018.02.001

18. Etzkowitz H., Leydesdorff L. The Triple Helix–University-industry-government relations: A laboratory for knowledge based economic development // EASST Review. 1995. Vol. 14, no. 1. P. 14–19.

19. Edquist C. Striving towards a holistic innovation policy in European countries – but linearity still prevails! // STI Policy Review. 2014. Vol. 5, no. 2. P. 1–19. DOI:10.22675/STIPR.2014.5.2.001

20. Godin B. The linear model of innovation: The historical construction of an analytical framework // Science, Technology, & Human Values. 2006. Vol. 31, no. 6. P. 639–667. DOI:10.1177/0162243906291865

21. Graham L.R. What Have We Learned about Science and Technology from the Russian Experience. Stanford University Press, 1998.

22. Hood C. A public management for all seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69, no. 1. P. 3–19. DOI:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

23. Howlett M., Rayner J. Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Governance Arrangements” // Policy and Society. 2007. Vol. 26, no. 4. P. 1–18. DOI:10.1016/S1449-4035(07)70118-2

24. Kline S.J., Rosenberg N. An Overview of Innovation // The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth (ed. by R. Landau, N. Rosenberg). Washington, DC: National Academy Press, 1986. P. 275–306. DOI:10.17226/612

25. Kooiman J. (ed.). Modern Governance: New Government–Society Interactions. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE, 1993.

26. Lundvall B.A. et al. National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter, 1992.

27. Mazzucato M. The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. Anthem Press, 2013.

28. Mazzucato M. Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities // Industrial and Corporate Change. 2018. Vol. 27, no. 5. P. 803–815. DOI:10.1093/icc/dty034

29. Min S., Kim J., Sawng Y. The effect of innovation network size and public R&D investment on regional innovation efficiency // Technological Forecasting and Social Change. 2020. Vol. 155. Art. 119998. DOI:10.1016/j.techfore.2020.119998

30. Mohamed M.M.A., Liu P., Nie G. Causality between technological innovation and economic growth: Evidence from the economies of developing countries // Sustainability. 2022. Vol. 14, no. 6. Art. 3586. DOI:10.3390/su14063586

31. Mowery D.C. Defense-related R&D as a model for “Grand Challenges” technology policies // Research Policy. 2012. Vol. 41, no. 10. P. 1703–1715. DOI:10.1016/j.respol.2012.03.027

32. Mowery D., Rosenberg N. The influence of market demand upon innovation: a critical review of some recent studies // Research Policy. 1979. Vol. 8, no. 2. P. 102–153. DOI:10.1016/0048-7333(79)90019-2

33. Nelson R.R. (ed.). National Innovation Systems: A Comparative Analysis. Oxford University Press, 1993.

34. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley, 1992.

35. Osborne S.P. The new public governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8, no. 3. P. 377–387. DOI:10.1080/14719030600853022

36. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

37. Porter M. The Competitive Advantage of Nations. London; New York: Macmillan, 1990.

38. Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing without Government // Political Studies. 1996. Vol. 44. P. 652–667. DOI:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

39. Romer P.M. Endogenous technological change // Journal of Political Economy. 1990. Vol. 98, no. 5. Part 2. P. S71–S102. DOI:10.1086/261725

40. Rothwell R. Towards the Fifth-Generation Innovation Process // International Marketing Review. 1994. Vol. 11, no. 1. P. 7–31. DOI:10.1108/02651339410057491

41. Schmookler J. Invention and Economic Growth. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966. DOI:10.4159/harvard.9780674432833

42. Sokolov A., Chulok A. Priorities for future innovation: Russian S&T Foresight 2030 // Futures. 2016. Vol. 80. P. 17–32. DOI:10.1016/j.futures.2015.12.005

43. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Mohr Siebeck, 1922.

44. Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2, no. 2. P. 197–222. DOI:10.2307/2139277

REFERENCES

1. Arrow, K.J. (1962) 'Economic welfare and the allocation of resources for invention', in: *The rate and direction of inventive activity: economic and social factors*. Princeton: Princeton University Press, pp. 609–626. DOI:10.1515/9781400879762-024

2. Barabashev, A.G. (2016) 'The crisis of public administration and its impact on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy', *Public Administration Issues*, (3), pp. 163–194. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2016-0-3-163-194

3. Bator, F.M. (1958) 'The anatomy of market failure', *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3), pp. 351–379. DOI:10.2307/1882231

4. Boekholt, P. (2010) 'The evolution of innovation paradigms and their influence on research, technological development and innovation policy instruments', in: *The theory and practice of innovation policy*. Edward Elgar Publishing, pp. 333–360. DOI:10.4337/9781849804424.00022

5. Brown, R. (2020) 'Mission-oriented or mission adrift? A critical examination of mission-oriented innovation policies', *European Planning Studies*, (29), pp. 739–761. DOI:10.1080/09654313.2020.1779189

6. Bryan, K.A., and Williams, H.L. (2021) 'Innovation: market failures and public policies', in: *Handbook of Industrial Organization*. Vol. 5. Amsterdam: Elsevier, pp. 281–388. DOI: 10.1016/bs.hesind.2021.11.013

7. Chen, J., Yin, X., and Mei, L. (2018) 'Holistic innovation: An emerging innovation paradigm', *International Journal of Innovation Studies*, 2(1), pp. 1–13. DOI:10.1016/j.ijis.2018.02.001

8. Dutov, A.V., and Klochkov, V.V. (2018) 'Problems of technological development of Russia and modernization of applied science', *Innovatsii* [Innovations], 3(233), pp. 3–7. (In Russian).

9. Edquist, C. (2014) 'Striving towards a holistic innovation policy in European countries – but linearity still prevails!', *STI Policy Review*, 5(2), pp. 1–19. DOI:10.22675/STIPR.2014.5.2.001

10. Etzkowitz, H., and Leydesdorff, L. (1995) 'The Triple Helix–university-industry-government relations: A laboratory for knowledge based economic development', EASST Review, 14(1), pp. 14–19.

11. Ganichev, N.A., and Frolov, I.E. (2024) 'Formation of the departmental-corporate structure of the modern Russian defense industry', *Scientific Works: Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences*, (2), pp. 5–38. (In Russian). DOI:10.47711/2076-3182-2024-2-5-38

12. Godin, B. (2006) 'The linear model of innovation: The historical construction of an analytical framework', *Science, Technology, & Human Values*, 31(6), pp. 639–667. DOI:10.1177/0162243906291865

13. Gokhberg, L.M., and Kuznetsova, T.E. (2012) 'Innovation as a basis for economic growth and strengthening Russia's position in the global economy', *International Organisations Research Journal*, 7(2), pp. 101–117. (In Russian).

14. Graham, L.R. (1998) *What have we learned about science and technology from the Russian experience*. Stanford University Press.

15. Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69(1), pp. 3–19. DOI:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

16. Howlett, M., and Rayner, J. (2007) 'Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in "new governance arrangements" ', *Policy and Society*, 26(4), pp. 1–18. DOI:10.1016/S1449-4035(07)70118-2

17. Ivanov, V.V., and Malinetskii, G.G. (2014) 'Science and technology as factors of geopolitics', *Innovatsii*, 9(191). Available at: https://cyberleninka.ru/article/n/nauka-i-tehnologii-kak-faktory-geopolitiki (accessed 27 October 2025). (In Russian).

18. Kalugin, V.V. (2013) 'From the history of organisation, planning and coordination of research in the USSR (1951–1955)', *Istoriya i pedagogika estestvoznaniya*, (2). Available at: https://cyberleninka.ru/article/n/iz-istorii-organizatsii-planirovaniya-i-koordinatsii-nauchnyh-issledovaniy-v-sssr-1951-1955-gody (accessed 28 October 2025). (In Russian).

19. Karasev, O.I., Vishnevsky, K., and Veselitskaya, N.N. (2012) 'Application of foresight methods to identify priorities for technological development of the aviation-industrial complex', *Trudy MAI*, (53), p. 23. (In Russian).

20. Kline, S.J. and Rosenberg, N. (1986) 'An overview of innovation', in: Landau, R. and Rosenberg, N. (eds.) *The positive sum strategy: Harnessing technology for economic growth*. Washington, DC: National Academy Press, pp. 275–306. DOI: 10.17226/612

21. Konnov, V.I. (2007) 'Self-governance on the "frontline": the establishment of the U.S. National Science Foundation', *Vestnik Rossiiskogo fonda fundamentalnykh issledovanii*, (4), pp. 10–15. (In Russian).

22. Kooiman, J. (ed.) (1993) *Modern governance: New government–society interactions*. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE.

23. Lenchuk, E.B. (ed.) (2024) *Transformation of the Russian economy in the context of technological sovereignty formation*: Monograph. St. Petersburg: Aleteiya. (In Russian).

24. Lundvall, B.A. et al. (1992) *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter.

25. Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.

26. Mazzucato, M. (2018) 'Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities', *Industrial and Corporate Change*, 27(5), pp. 803–815. DOI:10.1093/icc/dty034

27. Mindeli, L.E. (2012) 'Ensuring national security in the sphere of science, technology and education', *ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, (1), pp. 81–95. (In Russian).

28. Min, S., Kim, J., and Sawng, Y. (2020) 'The effect of innovation network size and public R&D investment on regional innovation efficiency', *Technological Forecasting and Social Change*, (155), Art. 119998. DOI:10.1016/j.techfore.2020.119998

29. Mohamed, M.M.A., Liu, P., and Nie, G. (2022) 'Causality between technological innovation and economic growth: Evidence from the economies of developing countries', *Sustainability*, 14(6), Art. 3586. DOI:10.3390/su14063586

30. Mowery, D., and Rosenberg, N. (1979) 'The influence of market demand upon innovation: A critical review of some recent studies', *Research Policy*, 8(2), pp. 102–153. DOI:10.1016/0048-7333(79)90019-2

31. Mowery, D.C. (2012) 'Defense-related R&D as a model for "Grand Challenges" technology policies', *Research Policy*, 41(10), pp. 1703–1715. DOI:10.1016/j.respol.2012.03.027

32. Nelson, R.R. (ed.) (1993) *National innovation systems: a comparative analysis*. Oxford University Press.

33. Novitskii, N.A. (2011) *Conceptual foundations of interaction between investment-structural and innovation policy*. Moscow: Institute of Economics, Russian Academy of Sciences. (In Russian).

34. Osborne, D., and Gaebler, T. (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

35. Osborne, S.P. (2006) 'The new public governance?', *Public Management Review*, 8(3), pp. 377–387. DOI:10.1080/14719030600853022

36. Pollitt, C., and Bouckaert, G. (2017) *Public management reform: a comparative analysis–into the age of austerity*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

37. Porter, M. (1990) *The competitive advantage of nations*. London; New York: Macmillan.

38. Rhodes, R.A.W. (1996) 'The new governance: Governing without government', *Political Studies*, 44, pp. 652–667. DOI:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

39. Romer, P.M. (1990) 'Endogenous technological change', *Journal of Political Economy*, 98(5), Part 2, pp. S71–S102. DOI:10.1086/261725

40. Rothwell, R. (1994) 'Towards the fifth-generation innovation process', *International Marketing Review*, 11(1), pp. 7–31. DOI:10.1108/02651339410057491

41. Schmookler, J. (1966) *Invention and economic growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press. DOI:10.4159/harvard.9780674432833

42. Sokolov, A., and Chulok, A. (2016) 'Priorities for future innovation: Russian S&T Foresight 2030', *Futures*, (80), pp. 17–32. DOI:10.1016/j.futures.2015.12.005

43. Weber, M. (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr Siebeck.

44. Wilson, W. (1887) 'The study of administration', *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197–222. DOI:10.2307/2139277

Статья поступила в редакцию 27.11.2025;
одобрена после рецензирования 02.03.2026;
принята к публикации 27.04.2026.

Научная статья
УДК: 351:31
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-126-152

УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСФОРМАЦИЕЙ ПОВСЕДНЕВНЫХ ПРАКТИК ДЛЯ СОКРАЩЕНИЯ УГЛЕРОДНОГО СЛЕДА ДОМОХОЗЯЙСТВ: СОЦИОТЕХНИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Захарова Ольга Владимировна[1]

[1] Кандидат философских наук, магистр экономики, руководитель проектного офиса «Green Solutions Lab», профессор кафедры Государственного и муниципального управления; Тюменский государственный университет; 625003, Российская Федерация, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6; Тюменский карбоновый полигон (FEWZ-2024-0016); o.v.zakharova@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-1404-4915

Аннотация. Предмет исследования – управление трансформацией повседневных практик домохозяйств для сокращения их углеродного следа в контексте климатической политики. Цель – определить эффективные механизмы государственной политики для трансформации повседневных практик населения на основе социотехнического подхода и теории социальных практик. Выдвинуты три гипотезы: 1) управление коллективными практиками эффективнее воздействия на индивидов; 2) для изменения практик как систем необходимы механизмы преодоления инерции социотехнических режимов; 3) элементы практик (материалы, компетенции, значения) служат точками входа для управления. На примере кейса регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО) показано, что иерархическая модель климатической политики в России не рассматривает население как активного актора. Трансформация практик требует синхронного воздействия на материальную инфраструктуру, навыки и культурные смыслы. Фрагментарные инновации (например, создание просветительских центров «Экодом») не трансформируют доминирующий социотехнический режим без интеграции в основную операционную деятельность. В результате исследования были систематизированы конкретные механизмы государственного вмешательства для каждого элемента практики и разработан интегративный подход, соединяющий трехэлементную модель социальных практик с теорией многоуровневых переходов. Предложены рекомендации по пересмотру государственного управления в сфере обращения с отходами, направленные на смещение фокуса на коллективные практики, внедрение комплексных инноваций и создание институтов общественного участия.

© НИУ ВШЭ, 2026

Ключевые слова: социальные практики, углеродный след домохозяйств, климатическая политика, социотехнический подход, теория многоуровневых переходов, управление трансформацией, твердые коммунальные отходы (ТКО), региональный оператор, устойчивое потребление.

Для цитирования: Захарова О.В. Управление трансформацией повседневных практик для сокращения углеродного следа домохозяйств: социотехнический подход // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2026. С. 126–152. DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-126-152

Исследование выполнено при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках проекта «Тюменский карбоновый полигон» (FEWZ-2024-0016).

Original article
JEL: F01
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-126-152

MANAGING THE TRANSFORMATION OF EVERYDAY PRACTICES TO REDUCE THE CARBON FOOTPRINT OF HOUSEHOLDS: A SOCIOTECHNICAL APPROACH

Olga V. Zakharova[1]

[1] PhD in Philosophy, the leader of the scientific team «Green Solutions Lab»,
Professor of the Department of State and Municipal Government; Tyumen State University;
6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia; Tyumen carbon landfill (FEWZ-2024-0016);
o.v.zakharova@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-1404-4915

Abstract. This study examines approaches to managing the transformation of household social practices in order to reduce their carbon footprint. It addresses the inefficiency of the current policy focusing on individual behavior while ignoring collective, materially embedded routines as a key emissions source. The aim is to identify effective state policy mechanisms using socio-technical and social practice theories. Three hypotheses are tested: 1) managing collective practices is more effective than targeting individuals; 2) changing practices as systems requires overcoming socio-technical regime inertia; 3) elements of practices (materials, competences, meanings) serve as entry points for management. The methodology involves theoretical analysis, literature review, examination of Russian strategic documents, and an in-depth case

study of «Tyumen Ecological Association». Data from academic publications, legal acts, and company materials were processed via thematic analysis and conceptualization. The study reveals that the traditional hierarchical model of Russian climate policy neglects the population as an active actor. Transforming practices requires synchronous interventions targeting infrastructure, skills, and cultural meanings. The case study shows that fragmented interventions (e.g., «Eco-Houses») fail without integration into core operations. As a result of the study, specific mechanisms of state intervention for each element of practice were systematized, and an integrative approach was developed, combining the three-element model with the Multi-Level Perspective (MLP). Practical significance lies in recommendations for the authorities to shift the focus to collective practices, implement integrated intervention packages, and establish public participation institutions.

Keywords: social practices, household carbon footprint, climate policy, sociotechnical approach, multi-level perspective (MLP), transition management, municipal solid waste, regional waste operator, materials-competences-meanings, sustainable consumption.

For citation: Zakharova, O.V. (2026) ‘Managing the transformation of everyday practices to reduce the carbon footprint of households: a sociotechnical approach’, *Public Administration Issues*, (1), pp. 126–152. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-126-152

This study was supported by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation within the framework of the Carbon Measurement Test Area in Tyumen’ Region (FEWZ-2024-0016).

Введение

Несмотря на предпринимаемые мировым сообществом усилия по снижению антропогенного воздействия на природную среду, пока не удается остановить негативные процессы в земных экосистемах. Ученые отмечают превышение шести из девяти установленных планетарных границ (Kallis et al., 2025). Выбросы парниковых газов – один из таких процессов, уже сейчас серьезно влияющих на здоровье, экономику и политику. Даже при нынешнем уровне повышения среднегодовых температур, в ближайшие четверть века доходы на душу населения сократятся на 19% (Kotz et al., 2024), а каждый + 1 °C обходится миру в 12% потерь ВВП (Bilal, Känzig, 2024). Для поддержания стабильности и устойчивости в новых условиях институты управления на всех уровнях вынуждены пересматривать существующие механизмы и подходы.

На сегодняшний день почти во всех странах запущены системные механизмы, нацеленные на достижение углеродной нейтральности в ближайшие десятилетия. Российская Федерация приняла ряд стратегических документов, направленных на измерение баланса парниковых газов, реализацию проектов снижения антропогенного воздействия и адаптации отраслей и регионов к из-

менениям климата[1]. Этими документами предусмотрены мониторинг выбросов, разработка новых технологических решений[2], а также бюджетное финансирование наукоемких разработок в области экологии и климата[3]. Адаптация к климатическим изменениям отнесена к приоритетам научно-технологического развития[4], а отраслевые мероприятия по низкоуглеродному переходу предусмотрены в энергетике, в строительстве и ЖКХ, транспорте, промышленности, сфере обращения с отходами производства и потребления, сельском и лесном хозяйстве. Так, в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) эта политика реализуется через комплекс механизмов государственного управления, включающих стратегическое целеполагание, нормативно-правовое регулирование, институциональное проектирование и экономическое стимулирование. Ключевым инструментом здесь выступает национальный проект «Экологическое благополучие» (до 2025 г. – «Экология») и входящий в него федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» (до 2025 г. – «Комплексная система обращения с ТКО»), которые устанавливают конкретные целевые показатели по обработке и утилизации отходов[5]. На институциональном уровне государство создает новых субъектов управления, таких как публично-правовая компания «Российский экологический оператор» (ППК «РЭО»), наделяя их функциями по координации отрасли и привлечению инвестиций[6]. Важнейшим методом делегирования публично значимых функций на региональный уровень стало введение института региональных операторов по обращению с ТКО[7]. Эти организации, действуя на основе соглашений с органами власти субъектов Российской Федерации и в рамках утвержденных

---

[1] Указ Президента РФ от 26 октября 2023 г. N 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407782529/?ysclid=mmrcxs33ry520615961 (дата обращения: 12.05.2026).

[2] Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2022 г. N 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы». URL: https://base.garant.ru/403525684/ (дата обращения: 12.05.2026).

[3] Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2021 г. N 3052-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402894476/?ysclid=mmrd17k2ej975526687 (дата обращения: 12.05.2026); Распоряжение Правительства РФ от 11 марта 2023 г. N 559-р «Об утверждении национального плана мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 г.». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406426879/?ysclid=mmrd21q56i682668762 (дата обращения: 12.05.2026).

[4] Указ Президента Российской Федерации от 18 июня 2024 г. N 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоемких технологий». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/409113212/?ysclid=mmrd332y9o191637491 (дата обращения: 12.05.2026).

[5] Национальный проект «Экологическое благополучие». URL: https://национальныепроекты.рф/new-projects/ekologicheskoe-blagopoluchie/?ysclid=mmrayf6wpu110546367 (дата обращения: 12.05.2026).

[6] Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Ст. 24.6. URL: https://base.garant.ru/12112084/ (дата обращения: 12.05.2026).

[7] Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Ст. 13.3. URL: https://base.garant.ru/12112084/ (дата обращения: 12.05.2026).

территориальных схем, выступают непосредственными исполнителями государственной политики, обеспечивая весь цикл обращения с отходами. Государство также регулирует их деятельность через утверждение тарифов и контроль за соблюдением нормативных требований, что превращает региональных операторов в ключевых агентов управления в данной сфере. Именно через эти механизмы государственного управления должна реализовываться климатическая политика – повышение доли использования вторичных энергетических ресурсов, вовлечение отходов в производственные циклы и при производстве товаров; меры финансовой и налоговой политики, нормативно-правовое регулирование, внедрение наилучших доступных технологий и др., обозначенная в стратегических документах целеполагания, планирования и программирования. Кроме бизнеса в климатическую политику вовлечены правительственные учреждения на федеральном и региональном уровне, банковский сектор, научные и образовательные учреждения. Однако роль населения как активного актора климатической политики до сих пор остается неясной.

Международные организации, в частности Межправительственная группа экспертов по изменению климата, все чаще связывают решение проблемы изменения климата с трансформацией повседневных моделей потребления домохозяйств (Creutzig et al., 2022), поскольку большая часть глобальных выбросов парниковых газов прямо или косвенно генерируется в рамках рутинных социальных практик (Creutzig et al., 2018; Verplanken, Whitmarsh, 2021). Согласно Э. Гидденсу, социальные практики – устойчивые последовательности действий, воспроизводящиеся во времени и пространстве, формирующие ткань социальной жизни (Giddens, 1984). В этой логике энергия потребляется не сама по себе: она используется для осуществления практик (приготовления пищи, поездок на работу, досуга) (Shove, Walker, 2014; Anderson, 2016). Как показали исследования Э. Шов, М. Пантзара и М. Уотсона (Shove, Pantzar, Watson, 2012), практики возникают и воспроизводятся в неразрывном сплетении материальных аранжировок (инфраструктур, технологий), навыков, значений, а также окружающей среды (температуры воздуха, воды) как фона для осуществления практик (Morley, 2016). Изменение этих сложных рутин для снижения антропогенного воздействия на климат становится одной из задач климатической политики.

В Российской Федерации вопросы снижения антропогенного воздействия на климат за счет трансформации повседневных практик населения еще не оказывались в фокусе внимания при разработке государственной политики. Поэтому вопросы государственного управления рутинизированными повседневными практиками в рамках российской климатической политики рассматриваются впервые. Цель данной статьи – определить подходы к управлению трансформацией повседневных практик населения с целью сокращения их углеродного следа. Мы ставим три исследовательских вопроса: каков потенциал теории социальных практик и социотехнического подхода для разработки инструментов государственной политики, направленной на снижение углеродного следа домохозяйств? Какие конкретные механизмы управления (воздействующие на материалы, компетенции и значения) могут быть использованы органами публичной власти для трансформации экологически проблемных практик домохозяйств? Каковы особенности и барьеры применения таких ме-

ханизмов в условиях российской институциональной среды? Для ответа на эти вопросы были сформулированы и обсуждены три гипотезы.

Статья организована следующим образом. Сначала мы эксплицируем основные положения теории практик, обосновывая, почему коллективные рутины должны стать объектом управления (гипотеза 1). Затем, обращаясь к теории многоуровневых переходов, мы показываем, что практики встроены в инерционные социотехнические режимы, что требует специальных механизмов изменений (гипотеза 2). Далее систематизируем конкретные способы воздействия на три элемента практик (гипотеза 3). В последней части статьи мы применяем этот инструментарий к кейсу «Тюменского экологического объединения» (далее – ТЭО) – регионального оператора по обращению с ТКО, которое выступает в качестве субъекта, наделенного государством публично значимыми функциями и действующего в рамках законодательно установленных полномочий и территориальной схемы. Таким образом, мы проверяем действенность предложенного подхода и выявления точек, где фрагментарные инновации не приводят к системным изменениям. Анализ кейса ТЭО (деятельность которого рассматривается в контексте реализации государственной политики в области обращения с отходами и адаптации к изменениям климата) позволяет проследить, как на уровне конкретного «агента» государства преломляются стратегические задачи климатической политики и какие управленческие механизмы задействуются для их реализации.

Научная новизна статьи заключается в следующем: во-первых, систематизированы конкретные механизмы воздействия на материалы, компетенции и значения практик для снижения их углеродного следа; во-вторых, разработан интегративный подход управления трансформацией практик, соединяющий трехэлементную модель социальных практик с теорией многоуровневых инноваций; в-третьих, на примере кейса апробировано применение сформированных подходов к анализу деятельности ТЭО по обращению с ТКО.

Социальные практики как объект управления

Анализ ключевых стратегических документов в области климатической политики Российской Федерации показывает: существующие подходы базируются на принципе иерархичности стратегического управления (механизмы принятия решений, бюджет)[8]; государственные институты и крупный бизнес остаются главными акторами климатической политики[9]; население не являет-

[8] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Статья 7. Принципы стратегического планирования. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 12.05.2026).

[9] Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. N 3183-р «Об утверждении национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г.». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73266443/ (дата обращения: 12.05.2026); Распоряжение Правительства РФ от 11 марта 2023 г. N 559-р «Об утверждении национального плана мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 г.». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406426879/ (дата обращения: 12.05.2026).

ся ни субъектом, ни объектом адаптационных мероприятий[10]. В то же время международные исследования демонстрируют, что эффективность инициатив, идущих сверху вниз, критически зависит от доверия населения и восприятия справедливости (Bretter, Schulz, 2025; Durdovic et al., 2025). Низкое доверие снижает результативность мер, тогда как вовлечение граждан через ассамблеи и климатические советы повышает легитимность решений (Huber et al., 2021; Eckert et al., 2025), причем ключевое значение имеют как дизайн политики, так и справедливость процесса (Paulis et al., 2025; Lancha-Hernández, Becerril-Viera, 2025). Важный механизм усиления поддержки – поведенческий спилловер-эффект: личный опыт сортировки отходов увеличивает готовность граждан поддерживать углеродный налог, и наоборот – политические решения влияют на повседневные практики потребления (Sabherwal, Sparkman, 2025; Thøgersen et al., 2024). Таким образом, иерархический подход, игнорирующий доверие, справедливость и повседневный опыт, недостаточен для трансформации моделей потребления, что требует смещения фокуса управления на уровень повседневных практик.

При традиционном подходе к изменению поведения государственное управление фокусируется на информировании (экологическое просвещение), экономических стимулах (например, прием стеклотары за деньги) и регуляции (например, запрет пикников в пожароопасный сезон). Этот подход, доминирующий в климатической политике, рассматривает социальные изменения как результат индивидуального выбора, управляемого личными установками и внешними барьерами или стимулами. Он возлагает ответственность на индивида, одновременно маскируя роль государственных и корпоративных институтов в поддержании неустойчивых социотехнических систем и инфраструктур, которые и формируют контекст этого выбора. В результате политика, основанная на таком подходе, оказывается неспособной концептуализировать и управлять глубокой трансформацией повседневной жизни, необходимой для перехода к устойчивости, так как он «борется» с симптомами (отдельными поведенческими актами), а не с системными причинами – динамикой самих социальных практик.

В рамках настоящего исследования мы опираемся на теорию практик, которая рассматривает социальные практики как основную единицу анализа социальной жизни (Giddens, 1984). Согласно ключевым положениям этого подхода, практики представляют собой устойчивые, рутинизированные наборы действий, объединяющие людей, технологии, смыслы и институты в повсед-

[10] Приказ Минэкономразвития России от 28.12.2023 N 928 «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 13 мая 2021 г. N 267 «Об утверждении методических рекомендаций и показателей по вопросам адаптации к изменениям климата». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_472589/ (дата обращения: 12.05.2026); Приказ Минэкономразвития России от 28.12.2023 N 927 «Об утверждении методических рекомендаций по оценке возможного ущерба от воздействия климатических рисков, в том числе рекомендации по формированию перечня климатически уязвимых объектов в отраслях экономики, в субъектах Российской Федерации и методических рекомендаций по мониторингу и оценке эффективности и результативности мер по адаптации к изменениям климата». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408577287/ (дата обращения: 12.05.2026).

невной жизни (Shove et al., 2012; Reckwitz, 2002; Morley, 2017). Социальная практика – это не совокупность индивидуальных действий, а устойчивое, социально организованное взаимодействие, обладающее собственной динамикой, относительно независимой от намерений отдельных людей. Субъектами практики выступают исполнители, носители практик: она воспроизводится каждый раз, когда люди, используя соответствующие материальные продукты и опираясь на общее знание и одобрение, совершают рутинные действия (например, выбрасывают отходы). Ключевое отличие от поведенческих моделей в том, что не люди «имеют привычки», а «практики имеют своих носителей» (Reckwitz, 2002, с. 256). Это означает, что для изменения способов потребления недостаточно влиять на установки, ценности человека – необходимо менять конфигурацию элементов, из которых состоит сама практика.

Для операционализации этого подхода мы используем модель, предложенную Э. Шов и ее коллегами, которая описывает практики как состоящие из трех взаимосвязанных элементов: материалов (физические объекты, технологии, инфраструктура), компетенций (навыки, знание «как») и значений (символические смыслы, устремления) (Shove et al., 2012; House, 2019). Такой подход продуктивен для нашего исследования, поскольку позволяет рассматривать практики как сложные социотехнические системы и выявлять конкретные точки вмешательства для их трансформации (Mela et al., 2018; Harputlugil, Wilde, 2021). Именно этот трехаспектный анализ делает теорию практик особенно ценной для решения задач устойчивого развития. Он позволяет системно подойти к изменению экологически проблемных практик домохозяйств через целенаправленное воздействие на их материальные, компетентностные и смысловые компоненты, что и является основной целью данной работы.

Данный подход уже признан на уровне государственной политики в ряде стран. Так, правительства Великобритании и Шотландии финансировали исследования Sustainable Practices Research Group, результатом которых стал инструмент ISM (Individual, Social and Material), применяемый для управления социальными изменениями (Sustainable Scotland Network, 2023). Аналогичные подходы успешно использовались в Австралии для управления энергопотреблением и мобильностью (Strengers et al., 2015) и в Эстонии для реализации программ социальных изменений (Vihalemm et al., 2016). Это доказывает, что фокус на коллективно воспроизводимых практиках, а не на индивидуальном выборе, является не только теоретически обоснованным, но и практически действенным инструментом экологической трансформации. Подход, ориентированный на трансформацию элементов практик (материалов, компетенций, значений), демонстрирует не только свою теоретическую состоятельность, но и практическую эффективность, что подтверждается его растущим применением в государственной политике различных стран.

Социальные практики как сложные социотехнические системы

Современное управление в сфере снижения выбросов парниковых газов не может ограничиваться воздействием на нормы, цены и т.д., поскольку оно имеет дело с рутинизированными социальными практиками, носящими социо-

технический характер. Согласно Б. Латуру и Т. Шацки, практики неразрывно связаны с материальными аранжировками – инфраструктурами, приборами, технологиями – которые предопределяют возможные действия (Latour, 1992; Schatzki, 2002). Бессмысленно призывать людей к раздельному сбору отходов, если на каждой контейнерной площадке стоит бак только для смешанных отходов, а логистика оператора по обращению с отходами не предусматривает вывоза вторсырья. Управление, нацеленное на трансформацию практик, обязано менять саму социотехническую систему, а не только убеждения индивидов (Smith, Marx, 1994).

Таким образом, задача антропогенного воздействия – это не переубеждение миллионов людей, а создание таких инфраструктур и рутин, в которых экологичное поведение становится простым и естественным выбором.

Рассматривая социальные практики как социотехнические системы, мы должны учитывать несколько моментов, которые их характеризуют.

Во-первых, современные социотехнические системы отличаются пространственной протяженностью и капиталоемкостью (Sovacool et al., 2018; Gökalp, 1992). Так, система обращения с ТКО масштабна и капиталоемка: полигоны, мусоросортировочные заводы и логистические маршруты, отраженные в территориальных схемах обращения с отходами, требуют миллиардных инвестиций и охватывают огромные территории, меняя не только социальную жизнь, но и само восприятие пространства-времени.

Во-вторых, современные социотехнические системы являются «целенаправленными системами», состоящими из связанных компонентов, структурированных для достижения определенных задач (Hughes, 1983, p. 80). Маршруты мусоровозов, графики вывоза отходов, потоки отходов жестко структурированы для достижения заданных целей.

В-третьих, современные социотехнические системы разнообразны по архитектуре, институциональным моделям управления и культурным стилям (Sovacool et al., 2018). Накопление смешанных отходов, транспортировка на сортировку или захоронение – каждая подсистема имеет свою уникальную логистику и регулирование.

И, наконец, зрелые социотехнические системы обладают свойством «динамической инерции», выражающейся в сопротивлении изменениям (Joerges, 1988): действующие контракты с региональным оператором, утвержденные тарифы и многолетние привычки населения образуют переплетение инфраструктур, правил, рутин, которое сопротивляется любым попыткам внедрения раздельного сбора отходов.

Исходя из этого, мы делаем вывод, что сложность трансформации социальных практик как социотехнических систем связана с тем, что они встроены в социотехнические режимы, обладающие инерцией (Hughes, 1983; Sovacool et al., 2018). Для преодоления «динамической инерции» и «блоков» может быть использована теория инноваций, которая объясняет, как преодолевать эту инерцию через создание «защищенных пространств» – ниш, где новые конфигурации практик (материалы, компетенции, значения) могут безопасно тестироваться и совершенствоваться (Schot, Geels, 2007; Shove et al., 2012).

Теория инноваций предоставляет необходимый аппарат для целенаправленного управления трансформацией социальных практик. Для описания механизма изменений используется многоуровневая архитектура социотехнических систем (Kemp et al., 2001):

– ниши – защищенные пространства для радикальных инноваций;
– социотехнические режимы – доминирующие конфигурации правил и практик;
– социотехнический ландшафт – внешний макроконтекст, медленно изменяющийся.

Подход MLP (Multi-Level Perspective) предлагает четыре различных механизма (эволюционных принципа) в качестве базовых объяснений процесса с точки зрения модели изменений (Kemp et al., 1998; Schot, Geels, 2007; Schot et al., 2016). Изменения происходят через взаимодействие ниш, режимов и ландшафта. *1. Естественный отбор* – это постепенная трансформация режима через кумулятивную адаптацию. Технологический вариант, успешно адаптированный к запросам рыночной ниши, при поддержке государства и пользователей распространяется через диффузию и имитацию и со временем меняет базовые правила режима (Schot, Geels, 2007). *2. Прерывистое равновесие* – это скачкообразные изменения под влиянием «макроизобретений», радикальных новых решений (Mokyr, 1990). В условиях кризисов (экологического, геополитического) возникает «окно возможностей», радикальные инновации дестабилизируют старый режим, происходит смена технологической парадигмы (Schot, Geels, 2007). *3. Отбор через рыночные ниши* – технология внедряется в изолированную рыночную нишу с иными критериями отбора, адаптируется к ней, специализируется и затем бросает вызов исходному режиму на его основном рынке (Levinthal, 1998). *4. Отбор через технологические ниши* – целенаправленно создаваемые защищенные пространства для радикальных инноваций, не имеющие рынка (Schot, Geels, 2007; Geels, Johnson, 2018). Здесь происходит совместное конструирование технологии, пользовательских предпочтений и нормативных рамок (Callon, 1998; Oudshoorn, Pinch, 2003).

Каждый из этих механизмов представляет конфигурацию взаимодействий между различными типами акторов в процессе социотехнических изменений (Schot, Geels, 2007). *Трансформация* – внешние группы (например, общественные движения) критикуют существующее положение, побуждая действующих акторов к постепенной корректировке правил изнутри под внешним давлением. *Технологическое замещение* – фирмы-новички разрабатывают инновации и вступают в прямую конкурентную борьбу с доминирующими на рынке технологиями. *Реконфигурация* – действующие акторы внедряют компонентные инновации от новых поставщиков, что перестраивает архитектуру системы цепочки поставок. *Разъединение и повторное соединение* – под давлением изменений в глубинных структурах легитимность режима подрывается, множество альтернатив конкурирует между собой, и одна из них побеждает, приводя к новой стабилизации.

В целом в современных исследованиях поддерживается идея об активной роли всех акторов в изменении социотехнических систем. Для нашего иссле-

дования интересна идея о том, что пользователи являются активными участниками создания новых социально-технических систем. Исследователи (Schot, Kanger, Verbong, 2016) выделяют следующие способы, с помощью которых пользователи могут изменять социально-технические системы, сгруппированные по их ролям в процессе внедрения инноваций:

– Участие в нишевых экспериментах: пользователи помогают опробовать и доработать новые технологии в защищенных пространствах ниш.
– Коллективное обучение: через использование и взаимодействие пользователи пересматривают свои потребности и рутины.
– Создание социальных сетей: объединяются в ассоциации, клубы, движения, что усиливает их влияние.
– Изменение культурных и нормативных рамок: через дискурс и политические действия меняется контекст, в котором функционирует система.

При этом пользователи могут играть разные активные роли в осуществлении перемен, действуя как производители, легитиматоры, посредники, граждане, потребители. Учет ролей пользователей (Schot et al., 2016) также помогает разработать более эффективную политику, направленную на поддержку пользователей как драйверов системных изменений.

Итак, представленная аргументация подтверждает, что тезис о необходимости специальных механизмов для изменения практик является логичным следствием их системной природы. Социальные практики – это не просто привычки людей, а устойчивые конфигурации, «впаянные» в масштабные, целенаправленные и инерционные социотехнические системы. Трансформация возможна через целенаправленное создание защищенных ниш, использование окон возможностей в периоды кризисов и стратегическое перенаправление траекторий развития существующих режимов.

Элементы социальных практик как точки входа для изменений сложных социотехнических систем

Системная природа социальных практик позволяет применить модель «материалы – компетенции – значения» (Shove et al., 2012) для разработки практического инструментария и целенаправленного вмешательства в практики для их трансформации. Способы работы с социотехническими системами по трем элементам социальных практик могут быть классифицированы следующим образом.

Способы работы с материалами (вещи, технологии, инфраструктура) направлены на изменение физического и технологического контекста, в котором существуют практики.

1. Создание защищенных пространств – пилотные проекты для тестирования новых технологий (например, экспериментальные площадки раздельного сбора отходов) позволяют отработать инфраструктурные решения до масштабирования (Schot, Geels, 2007).
2. Пересборка инфраструктур позволяет физически соединять ранее независимые системы (Sovacool et al., 2018), например, интеграция контейнеров для раздельного сбора отходов на каждой контейнерной площадке меняет

материальную основу практики, способствуя превращению раздельного накопления отходов в рутинную норму.

3. Технологическое замещение и репозиционирование непосредственно меняют материальный состав практик. Например, переход от смешанного сбора ТКО к раздельному с соответствующим переоборудованием парка мусоровозов и сортировочных линий приводит к отмиранию старых практик накопления отходов (Sovacool et al., 2018; Schot, Geels, 2007).

Способы работы с компетенциями направлены на изменение знаний, умений и способностей, необходимых для осуществления практик (Schot et al., 2016).

1. Глубокое обучение в нишах – пользователи не просто осваивают технологию, но и пересматривают свои базовые предположения (например, «Выбрасывать все отходы в один бак – это нормально?»), что меняет практики.
2. Деятельность пользователей-производителей – активное участие граждан в доработке инфраструктуры (например, установка дополнительных контейнеров по инициативе жителей) развивает специализированные технические навыки внутри сообществ.
3. Деятельность пользователей-посредников – передача новых компетенций через клубы, ассоциации, консультации на контейнерных площадках (например, эко-амбассадоры, обучающие соседей раздельному сбору).
4. Экспериментальное «апробирование и обучение» – интерактивный процесс внедрения (например, пилотный проект раздельного сбора в одном микрорайоне с последующей доработкой правил) позволяет и производителям, и пользователям совместно вырабатывать компетенции использования новой технологии, которые изначально никому не были известны (Lynn et al., 1996).

Способы работы со значениями (символические значения, идеи, стремления) направлены на изменение смыслов, культурных норм и социальных значений, связанных с практиками.

1. Деятельность пользователей-легитиматоров – формирование символической легитимности новых практик через убедительные нарративы (например, раздельный сбор – это ответственно и современно) (Schot et al., 2016).
2. Деятельность пользователей-граждан – участие в требованиях к властям отказаться от старых систем (например, от смешанного сбора отходов) и поддержать новые, переводя старую практику из статуса «нормы» в статус «проблемы».
3. Создание общих ожиданий и видения будущего – формирование разделяемого представления о неизбежности новой системы (например, город с нулевым захоронением отходов), что мобилизует ресурсы сторонников (Schot, Geels, 2007; Schot et al., 2016).
4. Кризис и дестабилизация режима – крупные аварии или шоки (например, переполнение полигонов) подрывают веру в старую систему, открывая пространство для новых значений (Sovacool et al., 2018; Schot, Geels, 2007).

Таким образом, модель «материалы – компетенции – значения» операционализирует элементы практик как точки входа для изменений. Недостаточно установить контейнеры для раздельного сбора ТКО (материал), если люди не умеют ими пользоваться (компетенция) и не видят в этом смысла (значе-

ние). Успешные изменения в социотехнических системах всегда одновременно воздействуют и на физический мир, и на навыки, и на культурные смыслы. Предложенные способы воздействия доказывают, что сложность социальных практик не является непреодолимым барьером для управления, а требует системного многоаспектного подхода.

Кейс регионального оператора по обращению с ТКО

Применим описанную выше теоретическую рамку для анализа конкретной деятельности. Ранее были выделены три ключевых положения: объект управления – коллективные практики, а не индивидуальное поведение; практики как социотехнические системы обладают инерцией и для их изменения необходимы механизмы преодоления режимов; элементы практик служат точками входа. Ниже мы продемонстрируем, как эти теоретические допущения работают на примере регионального оператора по обращению с ТКО.

ООО ТЭО является региональным оператором по обращению с ТКО в Тюменской области, осуществляя свою деятельность с 2019 г. в рамках проводимой в России «мусорной» реформы. Основная, нормативно закрепленная деятельность ТЭО включает полный цикл услуг: сбор ТКО с контейнерных площадок, их транспортировку, обработку на мусоросортировочных заводах и последующее захоронение на полигонах. Эта деятельность формирует первую, базовую конфигурацию практик ТЭО, сфокусированную на логистике и утилизации смешанных ТКО.

Параллельно с основной деятельностью ТЭО реализует инновационный для российской практики региональных операторов проект «Экодом» – сеть просветительских центров в Тюмени, Тобольске и Ишиме[11]. На площадках «Экодомов» организованы пункты раздельного сбора ТКО, мастерские по ремонту вещей и творческие мастер-классы по их вторичному использованию, книгообменники, а также проводятся лекции, экодиктанты и экоолимпиады. Эта деятельность формирует вторую конфигурацию практик, направленную на мягкое вовлечение населения в культуру осознанного потребления и раздельного сбора через просвещение и создание позитивных ценностных ориентиров.

В системе государственного и муниципального управления в сфере обращения с ТКО в соответствии с Федеральным законом N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и принятыми на его основе нормативными актами региональные операторы по обращению с ТКО выступают не просто коммерческими структурами, а выполняют публично значимые функции, возложенные на них государством. Они действуют на основании соглашений с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в рамках утвержденных территориальных схем обращения с ТКО. Тарифы на их услуги регулируются государством, а сама деятельность подлежит контролю со стороны органов власти. Таким образом, региональ-

[11] РЭО выпустил альбом лучших практик раздельного сбора. URL: https://reo.ru/tpost/atzcgj2f61-reo-vipustil-albom-luchshih-praktik-razd (дата обращения: 06.03.2026).

ный оператор становится «агентом» государства, реализующим на практике цели и задачи, установленные в стратегических документах, включая национальный проект «Экологическое благополучие» и региональные программы. В этом качестве оператор не только обеспечивает сбор, транспортировку и утилизацию ТКО, но и может привлекаться к выполнению дополнительных функций, например, к экологическому просвещению населения, если это предусмотрено условиями соглашения или региональной программой. Такое просвещение, осуществляемое через проекты вроде «Экодома», становится инструментом «мягкой силы» государства, направленным на изменение повседневных практик домохозяйств и формирование ответственного потребления, что прямо коррелирует с задачами климатической и экологической политики. Следовательно, деятельность оператора в этой части является не спонтанной благотворительностью, а элементом целенаправленного государственного управления, реализуемым через механизмы контрактации, государственного (муниципального) задания или иные формы публично-частного партнерства, где государство выступает заказчиком, а оператор – исполнителем общественно значимых услуг.

Деятельность ООО ТЭО как регионального оператора, регламентированная Федеральным законом от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»[12] (далее – Закон N ФЗ-89), может быть проанализирована через три элемента социальных практик[13].

Материалы практики обращения с ТКО представлены, прежде всего, физической инфраструктурой: контейнерными площадками, мусоровозами, мусоросортировочными заводами и полигонами для захоронения. Согласно ст. 24.6 Закона N ФЗ-89, именно эти материальные объекты составляют основу для обеспечения полного цикла услуг. На сайте ТЭО также выделяется такой объект, как «Экодом» – стационарный пункт раздельного сбора, который выступает материальной точкой входа для новой практики раздельного сбора отходов.

Компетенции ТЭО определены законодателем как организационные и технологические способности по обеспечению всего цикла: от накопления и сбора до транспортировки, обработки, утилизации и захоронения отходов (п. 1, 2 ст. 24.6). Это рутинизированные компетенции логистики, управления объектами и соблюдения нормативных требований. В то же время на сайте ТЭО демонстрируется развитие новых компетенций, выходящих за рамки закона и связанных с функциями «Экодомов» – компетенций просвещения и вовлечения, таких как проведение экологических уроков, мастер-классов и консультаций для населения по вопросам раздельного сбора.

Значения, воспроизводимые и формируемые ТЭО, существуют в двух плоскостях. С одной стороны, это ценности нормативного порядка, эффективности и подотчетности, вытекающие из его статуса, установленного за-

[12] Федеральный закон от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/ (дата обращения: 06.03.2026).

[13] Деятельность регионального оператора по обращению с ТКО. URL: https://teo.ecotko.ru/clients/operator-activities/ (дата обращения: 06.03.2026).

коном (п. 4, 5 ст. 24.6). С другой – через просветительскую деятельность и позиционирование на сайте компания активно конструирует и продвигает новые символические значения: экологической ответственности, осознанного потребления и заботы о регионе («чистая Тюменская область»). Эти ценности призваны изменить смысловую нагрузку практики обращения с ТКО – от рутинной «утилизации мусора» к ценностно-наполненному действию «забота о природе».

Таким образом, в деятельности ТЭО наблюдается взаимодействие двух конфигураций практик: устоявшейся, императивной практики обеспечения жизнедеятельности, основанной на законе, и формирующейся практики экологической вовлеченности, где компания выступает уже не только как оператор, но и как агент изменения значений и компетенций населения. Однако, как показывает анализ, эти конфигурации часто существуют параллельно, не образуя единой, целостной социотехнической системы, что указывает на потенциал для более глубокой интеграции раздельного сбора в основную деятельность оператора (Захарова и др., 2025).

Проанализируем деятельность ТЭО через призму четырех механизмов социотехнических изменений, описанных в теоретической части.

1. *Естественный отбор*. ТЭО действует в рамках сложившегося режима линейной экономики (сбор – транспортировка – захоронение) с его «динамической инерцией» (ст. 24.6 Закона N ФЗ-89). Внедрение мусоросортировочных заводов – это кумулятивная адаптация, повышающая эффективность, но не меняющая правила игры. Инфраструктура остается ориентированной на смешанный сбор, основная масса ТКО идет на захоронение, что не позволяет радикально повысить утилизацию.

Этот механизм по своей сути не способен к радикальным изменениям. Он не меняет базовых правил игры. Даже при наличии сортировки основная масса отходов, как правило, направляется на захоронение, а не во вторичный оборот. Инфраструктура (контейнеры для смешанных отходов, логистика) остается ориентированной на линейную модель, что не позволяет кардинально повысить долю утилизации.

2. *Технологическое замещение*. В какой-то степени проект «Экодом» – это попытка создать альтернативу доминирующей практике смешанного сбора ТКО за счет стационарных пунктов раздельного их сбора, предлагая более осознанный подход. Однако масштаб этой конкуренции крайне мал: «Экодома» требуют от населения дополнительных усилий и обслуживают лишь мотивированных граждан, не перетягивая значительные потоки ТКО и не меняя логику основного режима.

3. *Реконфигурация*. Оператор активно выступает в роли актора режима, который начинает внедрять инновации, разработанные «поставщиками»: формат пункта приема (материалы), проведение мастер-классов и лекций (компетенции), пропаганду осознанного потребления (значения). Однако эти инновации не интегрированы в основную технологическую цепочку: «Экодома» и экоуроки существуют параллельно бизнес-процессу вывоза смешанных отходов, без перестройки цепочки создания стоимости. Возникает разрыв между нормативной и инновационной конфигурациями практик (Захарова et al., 2025).

4. *Отбор через технологические ниши*. «Экодом» создан как защищенная ниша (ресурсы компании, не рыночный спрос) для безопасности тестирования раздельного сбора и ко-эволюции технологий с предпочтениями населения. Однако ниша не масштабировалась и не оказала давления на доминирующий режим.

На основе описанной выше таксономии и выявленных проблем ТЭО можно предложить способы работы с элементами практик для системной трансформации.

1. *Материалы* (изменение физического контекста, чтобы раздельный сбор стал простым выбором):
   - 1.1. Пересборка инфраструктуры (Sovacool et al., 2018) – установить контейнеры для раздельного сбора отходов на каждой контейнерной площадке, сделать их такими же доступными, как и баки для смешанных отходов, ликвидируя разрыв между двумя конфигурациями практик.
   - 1.2. Создание защищенных пространств (Schot, Geels, 2007) – использовать «Экодома» как ниши для тестирования новых технологий (компактные прессы, мониторинг заполненности контейнеров) перед масштабированием.
   - 1.3. Технологическое замещение и репозиционирование – внедрить стимулирующий тариф (плата зависит от объема смешанных отходов), делая старую практику экономически невыгодной.
2. *Компетенции* (формирование навыков и умений):
   - 2.1. Глубокое обучение в нишах (Schot, Kanger, Verbong, 2016) – проводить практикумы в «Экодомах» и школах по сортировке «запутанных» отходов (упаковка тетрапак, пластик с маркировкой 7 и т.д.), преодолевая барьер «я не знаю, как это делать».
   - 2.2. Деятельность пользователей-посредников (Schot et al., 2016) – подготовить дворовых «экоамбассадоров» для передачи компетенций на контейнерных площадках.
   - 2.3. Экспериментальное апробирование и обучение (Lynn et al., 1996) – внедрять раздельный сбор отходов в пилотных микрорайонах по методу прототипирования, адаптируя процедуры и тиражируя удачные решения.
3. *Значения* (изменение смыслов: из «мусора» в «ресурс», из подвига в норму):
   - 3.1. Создание общих ожиданий и видения будущего (Schot, Geels, 2007) – запустить кампанию «Тюмень – первый миллионник с нулевым захоронением отходов к 2035 году», показывая переработку ТКО в новые продукты на местных предприятиях.
   - 3.2. Деятельность пользователей-легитиматоров (Schot et al., 2016) – привлекать лидеров мнений (популярных блогеров, спортсменов, деятелей культуры) для легитимации раздельного сбора отходов как мейнстримной и престижной практики.
   - 3.3. Деятельность пользователей-граждан (Schot et al., 2016) – создать общественный климатический/экологический совет при ТЭО или администрации региона, с полномочиями обсуждать тарифы, территориальную схему и отчетность оператора: так будут обеспечены доверие и справедливость (Bretter, Schulz, 2025; Huber, Wicki, 2021).

Таким образом, анализ деятельности ТЭО демонстрирует ключевой тезис теории практик: фрагментарное воздействие на отдельные элементы (создание ниши «Экодом») без синхронного изменения материальной инфраструктуры, компетенций и значений, а также без масштабирования нишевой инновации на уровень режима не приводит к трансформации доминирующей практики.

Проведенное исследование позволяет не только подтвердить теоретические гипотезы о природе социальных практик, но и сформулировать рекомендации для органов публичной власти. Поскольку региональные операторы, как показано на примере ТЭО, выступают ключевыми «агентами» государства в реализации климатической и экологической политики на местах, их функции не должны ограничиваться узкими рамками логистики ТКО. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при актуализации территориальных схем и заключении соглашений с операторами следует институционализировать их просветительскую деятельность, закрепляя соответствующие показатели эффективности и механизмы финансирования (например, в рамках государственного задания или целевых субсидий). Это позволит перевести разрозненные инициативы, подобные проекту «Экодом», из разряда факультативной социальной ответственности в разряд системной государственной политики по трансформации повседневных практик домохозяйств, создав тем самым недостающее звено между стратегическими целями низкоуглеродного развития и повседневной жизнью граждан.

Заключение

Проведенное исследование позволило разработать теоретико-методологические основы и практические инструменты управления трансформацией повседневных практик домохозяйств для сокращения их углеродного следа в рамках социотехнического подхода и теории социальных практик.

1) Потенциал теории социальных практик и социотехнического подхода заключается в способности преодолеть ограничения традиционных моделей, сфокусированных на индивидуальном выборе, воздействовать на коллективные, рутинизированные и материально воплощенные модели деятельности – истинный источник выбросов парниковых газов.
2) Конкретные механизмы управления, воздействующие на материалы, компетенции и значения, систематизированы в работе: пересборка инфраструктур и создание защищенных ниш (материалы); глубокое обучение и деятельность пользователей-посредников (компетенции); создание общих ожиданий и деятельность пользователей-легитиматоров (значения).
3) Главный барьер применения таких механизмов в России – доминирование иерархического подхода в климатической политике, где население не рассматривается как активный субъект изменений. Это приводит к фрагментарности усилий: как показал кейс ТЭО, инновационные просветительские практики («Экодом») существуют изолированно от основной, законодательно заданной деятельности, что препятствует системной трансформации.

В ходе исследования были подтверждены три гипотезы:

Гипотеза 1. Управление, объектом которого выступают коллективные социальные практики, а не индивидуальные модели поведения, является более эффективным. Это теоретически доказано и проиллюстрировано на примере ТЭО: разрозненные призывы к населению не дали такого эффекта, как создание материальной точки входа («Экодом») для формирования новой коллективной рутины.

Гипотеза 2. Для изменения социальных практик как социотехнических систем необходимы специальные механизмы, преодолевающие динамическую инерцию социотехнических режимов. Анализ кейса ТЭО через призму многоуровневой перспективы показал, что проекты, подобные «Экодому», остаются в «защищенной нише» и не способны трансформировать доминирующий линейный режим (сбор – захоронение) без целенаправленного масштабирования и интеграции в ядро системы.

Гипотеза 3. Элементы социальных практик (материалы, компетенции, значения) являются эффективными точками входа для управления. На примере ТЭО были разработаны конкретные рекомендации по комплексному воздействию на каждый элемент социальных практик, демонстрирующие, что только синхронное воздействие может привести к устойчивым изменениям.

Важно подчеркнуть, что разработанный в статье подход применим не только к повседневным практикам домохозяйств, но и к административным практикам самих органов государственной власти и их «агентов» (региональных операторов, РЭО, контрольно-надзорных ведомств). В рамках административной деятельности государственное управление реализуется через устойчивые последовательности действий – разработку и согласование территориальных схем, установление тарифов, лицензирование, проведение проверок, ведение информационных систем. Эти административные рутины также могут быть проанализированы через трехэлементную модель «материалы – компетенции – значения». Например, процедура утверждения тарифа (административная практика) включает материальный компонент (нормативно-правовая база, методики расчета, формы документов), компетенции (навыки сотрудников службы по тарифам, умение обосновать расходы) и значения (доминирующие представления о «справедливом» тарифе, приоритетах бюджетной политики).

Многие недостатки «мусорной» реформы, выявленные в кейсе ТЭО, коренятся в инерционности именно этих административных практик: бюрократические процедуры, разрыв между формальным исполнением правил и реальным содержанием деятельности, отсутствие обратной связи от граждан на ранних стадиях принятия решений. Признание административных практик таким же объектом трансформации, как и практики домохозяйств, означает, что государственное управление должно применять к самому себе те же механизмы, которые предлагаются для изменения повседневного опыта граждан: создание защищенных ниш для апробации процедур (пилотные проекты в отдельных муниципалитетах), синхронное перепроектирование нормативных, компетентностных и ценностных компонентов административных рутин, а также институализация обратной связи от конечных благо-

получателей. Без этого любые попытки изменить практики граждан останутся фрагментарными.

На основе исследования предложены следующие рекомендации для органов власти при реализации климатической и экологической политики.

1. Уполномоченным органам субъектов Российской Федерации при корректировке региональных программ дополнить целевые показатели индикаторами изменения инфраструктуры (например, доля контейнерных площадок, оборудованных для раздельного сбора) и распространенности устойчивых практик среди населения, смещая фокус управления с информирования на системную трансформацию повседневности.

2. При актуализации территориальных схем и заключении соглашений с региональными операторами внедрять комплексные решения, синхронно воздействующие на все три элемента социальных практик:

Материалы: обязать органы местного самоуправления и управляющие компании интегрировать инфраструктуру раздельного сбора отходов на каждой контейнерной площадке, сделав раздельный сбор простым вариантом; внедрить дифференцированные тарифы (плата за смешанные отходы выше, чем за вторсырье).

Компетенции: включить в государственное задание для региональных операторов программы «глубокого обучения» (практикумы, воркшопы) и институционализировать деятельность дворовых консультантов («экоамбассадоров») для трансляции навыков внутри сообществ.

Значения: в программах экопросвещения делать ставку не на абстрактную агитацию, а на формирование новой социальной нормы через амбициозные публичные цели (например, стратегия «Нулевое захоронение»), привлечение лидеров мнения и тиражирование успешных практик.

3. Для повышения легитимности и общественной поддержки создавать институционализированные площадки диалога – общественные (климатические, экологические) советы при региональных администрациях и ключевых операторах (например, при ППК «РЭО», ТЭО). Наделение таких советов реальными консультативными и контрольными полномочиями (участие в обсуждении территориальных схем, тарифов, отчетов операторов) позволит учитывать повседневный опыт граждан, что крайне важно для успеха системных преобразований.

Настоящее исследование носит теоретико-методологический и концептуальный характер, что определяет его основные ограничения. Выводы работы, в частности, систематизация механизмов вмешательства и анализ барьеров, обоснованы результатами предшествующих исследований с учетом существующих научных концепций и углубленного анализа единичного кейса, который не может отражать все многообразие региональных и институциональных контекстов Российской Федерации. Для верификации и уточнения предложенной модели необходимы дальнейшие эмпирические исследования, включающие сравнительный анализ кейсов в различных секторах (например, энергопотребление, транспортная мобильность) и регионах. Также требует изучения вопрос о том, какие форматы климатических советов и общественных ассамблей наиболее эффективны для легитимации климатической политики в России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Anderson B. Laundry, energy and time: insights from 20 years of time-use diary data in the United Kingdom // Energy Research & Social Science. 2016. Vol. 22. P. 125–136. DOI:10.1016/j.erss.2016.09.004
2. Bilal A., Känzig D.R. The macroeconomic impact of climate change: global vs local temperature. National Bureau of Economic Research, 2024.
3. Bretter C., Schulz F. Public support for climate policies and its ideological predictors across countries of the Global North and Global South // Ecological Economics. 2025. Vol. 233. DOI:10.1016/j.ecolecon.2025.108603
4. Callon M. (Ed.). The Laws of the Market. Oxford: Blackwell, 1998.
5. Creutzig F., Roy J., Lamb W.F. et al. Towards demand-side solutions for mitigating climate change // Nature Climate Change. 2018. Vol. 8. P. 260–263. DOI:10.1038/s41558-018-0121-1
6. Creutzig F. et al. Demand, Services and Social Aspects of Mitigation (Chapter 5) // Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. P. 503–612.
7. Creutzig F., Roy J., Minx J. Demand-side climate change mitigation: where do we stand and where do we go? // Environ. Res. Lett. 2024. Vol. 19. Art. 040201. DOI: 10.1088/1748-9326/ad33d3
8. Dubois G. et al. It Starts at Home? Climate Policies Targeting Household Consumption and Behavioral Decisions Are Key to Low-Carbon Futures // Energy Research & Social Science. 2019. Vol. 52. P. 144–158. DOI:10.1016/j.erss.2019.02.001
9. Eckert L., Stagl S., Schemel B. Social acceptance of climate policies: Insights from Austria // Ecological Economics. 2025. Vol. 237. DOI:10.1016/j.ecolecon.2025.108708
10. Emilien Paulis, Jean-Benoit Pilet, Davide Vittori, Sebastien Rojon. When climate assemblies call for stringent climate mitigation policies: Unlocking public acceptance or fighting a losing battle? // Environmental Science & Policy. 2025. Vol. 171. DOI:10.1016/j.envsci.2025.104159
11. Emma Lancha-Hernández, Isabel Becerril-Viera. Learning from practice: Expanding the OECD's impact evaluation criteria based on experiences of subnational climate assemblies in France, Spain and Portugal // Environmental Science & Policy. 2025. Vol. 163. DOI:10.1016/j.envsci.2024.103978
12. Frank W. Geels, Victoria Johnson. Towards a modular and temporal understanding of system diffusion: Adoption models and socio-technical theories applied to Austrian biomass district-heating (1979–2013) // Energy Research & Social Science. 2018. Vol. 38. P. 138–153. DOI:10.1016/j.erss.2018.02.010

13. Giddens A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Berkeley: University of California Press, 1984.

14. Gökalp I. On the Analysis of Large Technical Systems // Science, Technology, & Human Values. 1992. Vol. 17, no. 1. P. 57–78.

15. House J. Modes of Eating and Phased Routinisation: Insect-Based Food Practices in the Netherlands // The Journal of the British Sociological Association. 2019. Vol. 53, no. 3. P. 451–467. DOI:10.1177/0038038518797498

16. Huber Robert A., Wicki M. What explains citizen support for transport policy? the roles of policy design, trust in government and proximity among Swiss citizens // Energy Research & Social Science. 2021. Vol. 75. DOI:10.1016/j.erss.2021.101973

17. Hughes T.P. Networks of Power: Electrification in Western Society, 1880–1930. Cambridge, MA: MIT Press, 1983.

18. Joerges B. Large Technical Systems: Concepts and Issues // The Development of Large Technical Systems (ed. by Renate Mayntz and Thomas P. Hughes). Boulder, CO: Westview Press, 1988. P. 9–36.

19. Kallis G. et al. Post-growth: the science of wellbeing within planetary boundaries // The Lancet Planetary Health. 2025. Vol. 9, issue 1. P. 62–78.

20. Kemp R., Schot J., Hoogma R. Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management // Technological Analysis & Strategic Management. 1998. Vol. 10. P. 175–196.

21. Kemp R., Rip A., Schot J. Constructing transition paths through the management of niches // Path dependence and creation (ed. by R. Garud, P. Karnoe). Mahwah, NJ: Erlbaum, 2001. P. 269–299.

22. Kotz M., Levermann A., Wenz L. The economic commitment of climate change // Nature. 2024. Vol. 628. P. 551–557. DOI:10.1038/s41586-024-07219-0

23. Latour B. Where are the missing masses? Sociology of a few mundane artifacts // Shaping Technology. In: Building Society. Studies in Sociotechnical Change (ed. by Wiebe Bijker and John Law). Cambridge/Mass.: MIT Press, 1992. P. 225–259.

24. Levinthal D.A. The slow pace of rapid technological change: gradualism and punctuation in technological change // Industrial and Corporate Change. 1998. Vol. 7, no. 2. P. 217–247.

25. Lynn G.S., Morone J.G., Paulson A.S. Marketing and discontinuous innovation: the probe and learn process // California Management Review. 1996. Vol. 38, no. 3. P. 8–37.

26. Martin Durdovic, Marta Kolářová, Daniel Čermák. Public resistance to climate policy amid energy crisis and populism: The case of the European Green Deal in the Czech Republic // Energy Research & Social Science. 2025. Vol. 123. DOI:10.1016/j.erss.2025.104033

27. Mela H., Peltomaa J., Salo M., Makinen K., Hilden M. Framing Smart Meter Feedback in Relation to Practice Theory // Sustainability. 2018. Vol. 10, no. 10. P. 1–22. DOI:10.3390/su10103553

28. Mesenhöller M. Exploring the application of Social Practice Theory in technology-related research: A state of the art literature review // Energy Research & Social Science. 2025. August. Vol. 126. Art. 104145. DOI:10.1016/j.erss.2025.104145

29. Mokyr J. The lever of riches: Technological Creativity and Economic Progress. New York: Oxford University Press, 1990.

30. Morley J. Technologies within and beyond practices // The nexus of practices: Connections, constellations, practitioners (ed. by A. Hui, T. Schatzki, E. Shove). New York: Routledge, 2017. P. 83–109.

31. Oudshoorn N., Pinch T. How Users and Non-users Matter // How Users Matter: The Co-construction of Users and Technology (ed. by Nelly Oudshoorn and Trevor Pinch). Cambridge, MA: MIT Press, 2003. P. 1–25.

32. Reckwitz A. Towards a Theory of Social Practices // European Journal of Social Theory. 2002. Vol. 5, no. 2. P. 243–263. DOI:10.1177/13684310222225432

33. Rip A., Kemp R. Technological change // Human choice and climate change (ed. by S. Rayner, E.L. Malone). Vol. 2. Columbus, OH: Battelle, 1998. P. 327–399.

34. Sabherwal A., Sparkman G. A review of consistency in climate action: The role of social interactions and institutions in cultivating positive behavioral spillover // Current Opinion in Behavioral Sciences. 2025. Vol. 61. DOI:10.1016/j.cobeha.2024.101475

35. Schatzki T.R. The Site of the Social: A Philosophical Account of the Constitution of Social Life and Change. University Park: Penn State University Press, 2002.

36. Schot J., Geels F.W. Niches in evolutionary theories of technical change // Journal of Evolutionary Economics. 2007. Vol. 17. P. 605–622. DOI:10.1007/s00191-007-0057-5

37. Schot J., Kanger L., Verbong G. The roles of users in shaping transitions to new energy systems // Nature Energy. 2016. Vol. 1. Art. 16054. DOI:10.1038/nenergy.2016.54

38. Schwarz S., Borovinskaya E.S., Reschetilowski W. Base catalyzed ethanolysis of soybean oil in microreactors. Experiments and kinetic modeling // Chemical Engineering Science. 2013. Vol. 104. P. 610–618.

39. Shove E. Beyond the ABC: Climate Change Policy and Theories of Social Change // Environment and Planning A. 2010. Vol. 42. P. 1273–1285. DOI:10.1068/a42282

40. Shove E., Pantzar M., Watson M. The Dynamics of Social Practice: Everyday Life and How it Changes. United States: SAGE Publications Ltd., 2012.

41. Shove E., Walker G. What Is Energy For? Social Practice and Energy Demand // Theory, Culture & Society. 2014. Vol. 31, no. 5. P. 41–58. DOI:10.1177/0263276414536746

42. Smith M.R., Marx L. (ed.). Does technology drive history?: The dilemma of technological determinism. Cambridge, MA: Mit Press, 1994.

43. Sovacool B.K., Lovell K., Ting M.B. Reconfiguration, Contestation, and Decline: Conceptualizing Mature Large Technical Systems // Science, Technology, & Human Values. 2018. Vol. 43, no. 6. P. 1066–1097. DOI:10.1177/0162243918768074

44. Sovacool B.K., Devine-Wright P., Mander S., Rowley J., Ryder S. Realising a locally-embedded just transition: Sense of place, lived experience, and social perceptions of industrial decarbonisation in the United Kingdom // Global Environmental Change. 2025. Vol. 94. Art. 103051. DOI:10.1016/j.gloenvcha.2025.103051

45. Strengers Y., Moloney S., Maller C., Horne R. Beyond behaviour change: practical applications of social practice theory in behaviour change programmes // Social practices, intervention and sustainability: beyond behaviour change (ed. by Y. Strengers, C. Maller). London: Routledge, 2015. P. 63–77.

46. Sustainable Scotland Network. Behaviour Change. 2023. URL: https://sustainablescotlandnetwork.org/ssn-manual/behaviour-change (дата обращения: 11.11.2025).

47. Thøgersen J., Vatn A., Aasen M. The chicken or the egg? Spillover between private climate action and climate policy support // Journal of Environmental Psychology. 2024. Vol. 99. Art. 102434. DOI:10.1016/j.jenvp.2024.102434

48. Timuçin Harputlugil, Pieter de Wilde. The interaction between humans and buildings for energy efficiency: A critical review // Energy Research & Social Science. 2021. Vol. 71. Art. 101828. DOI:10.1016/j.erss.2020.101828

49. Verplanken B., Whitmarsh L. Habit and Climate Change // Current Opinion in Behavioral Sciences. 2021. Vol. 42. P. 42–46. DOI:10.1016/j.cobeha.2021.02.024

50. Vihalemm T., Keller M., Kiisel M. From intervention to social change: A guide to reshaping everyday practices. London: Routledge, 2016. DOI:10.4324/9781315583396

51. Захарова О.В., Пупышева И.Н., Глазкова А.В. Соединяя разрывы: социальные практики регионального оператора по обращению с отходами // Журнал социологии и социальной антропологии. 2025. Т. 28, № 3. С. 109–136. DOI:10.31119/jssa.2025.28.3.5. EDN: GKBVBX.

REFERENCES

1. Anderson, B. (2016) 'Laundry, energy and time: insights from 20 years of time-use diary data in the United Kingdom', *Energy Research & Social Science*, (22), pp. 125–136. DOI:10.1016/j.erss.2016.09.004

2. Anandita Sabherwal, A., and Sparkman, G. (2025) 'A review of consistency in climate action: The role of social interactions and institutions in cultivating positive behavioral spillover', *Current Opinion in Behavioral Sciences*, (61). DOI:10.1016/j.cobeha.2024.101475

3. Bilal, A., and Känzig, D.R. (2024) *The macroeconomic impact of climate change: global vs local temperature*. National Bureau of Economic Research.

4. Bretter, C., and Schulz, F. (2025) 'Public support for climate policies and its ideological predictors across countries of the Global North and Global South', *Ecological Economics*, (233). DOI:10.1016/j.ecolecon.2025.108603

5. Callon, M. (ed.) (1998) *The Laws of the Market*. Oxford: Blackwell.

6. Creutzig, F. et al. (2018) 'Towards demand-side solutions for mitigating climate change', *Nature Climate Change*, 8, pp. 260–263. DOI:10.1038/s41558-018-0121-1

7. Creutzig, F. et al. (2022) 'Demand, Services and Social Aspects of Mitigation (Chapter 5)', in: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 503–612.

8. Creutzig, F., Roy, J., and Minx, J. (2024) Demand-side climate change mitigation: where do we stand and where do we go? *Environ. Res. Lett*., (19), 040201. DOI:10.1088/1748-9326/ad33d3

9. Dubois, G. et al. (2019) 'It starts at home? Climate policies targeting household consumption and behavioral decisions are key to low-carbon futures', *Energy Research & Social Science*, (52), pp. 144–158. DOI:10.1016/j.erss.2019.02.001

10. Eckert, L., Stagl, S., and Schemel, B. (2025) 'Social acceptance of climate policies: Insights from Austria', *Ecological Economics*, 237. DOI:10.1016/j.ecolecon.2025.108708

11. Lancha-Hernández, E., and Becerril-Viera, I. (2025) 'Learning from practice: Expanding the OECD's impact evaluation criteria based on experiences of subnational climate assemblies in France, Spain and Portugal', *Environmental Science & Policy*, (163). DOI:10.1016/j.envsci.2024.103978

12. Geels, F., and Johnson, V. (2018) 'Towards a modular and temporal understanding of system diffusion: Adoption models and socio-technical theories applied to Austrian biomass district-heating (1979–2013)', *Energy Research & Social Science*, (38), pp. 138–153. DOI:10.1016/j.erss.2018.02.010

13. Giddens, A. (1984) *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.

14. Gökalp, I. (1992) 'On the analysis of large technical systems', *Science, Technology, & Human Values*, 17(1), pp. 57–78.

15. House, J. (2019) 'Modes of eating and phased routinisation: Insect-based food practices in the Netherlands', *The Journal of the British Sociological Association*, 53(3), pp. 451–467. DOI:10.1177/0038038518797498

16. Huber, R.A., and Wicki, M. (2021) 'What explains citizen support for transport policy? the roles of policy design, trust in government and proximity among Swiss citizens', *Energy Research & Social Science*, (75). DOI:10.1016/j.erss.2021.101973

17. Hughes, T.P. (1983) *Networks of power: Electrification in Western Society, 1880–1930*. Cambridge, MA: MIT Press.

18. Joerges, B. (1988) 'Large technical systems: concepts and issues', in: Mayntz, R. and Hughes, T.P. (eds.) *The Development of Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 9–36.

19. Thøgersen, J. et al. (2024) 'The chicken or the egg? Spillover between private climate action and climate policy support', *Journal of Environmental Psychology*, (99), 102434. DOI:10.1016/j.jenvp.2024.102434

20. Kallis, G. et al. (2025) 'Post-growth: the science of wellbeing within planetary boundaries', *The Lancet Planetary Health*, 9(1), pp. 62–78.

21. Kemp, R., Schot, J. and Hoogma, R. (1998) 'Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management', *Technological Analysis & Strategic Management*, (10), pp. 175–196.

22. Kemp, R., Rip, A., and Schot, J. (2001) 'Constructing transition paths through the management of niches', in: Garud, R. and Karnoe, P. (eds.) *Path dependence and creation*. Mahwah, NJ: Erlbaum, pp. 269–299.

23. Kotz, M., Levermann, A., and Wenz, L. (2024) 'The economic commitment of climate change', *Nature*, (628), pp. 551–557. DOI:10.1038/s41586-024-07219-0

24. Latour, B. (1992) 'Where are the missing masses? Sociology of a few mundane artifacts', in: Bijker, W. and Law, J. (eds.) *Shaping Technology / Building Society. Studies in Sociotechnical Change*. Cambridge/Mass.: MIT Press, pp. 225–259.

25. Levinthal, D.A. (1998) 'The slow pace of rapid technological change: gradualism and punctuation in technological change', *Industrial and Corporate Change*, 7(2), pp. 217–247.

26. Lynn, G.S., Morone, J.G., and Paulson, A.S. (1996) 'Marketing and discontinuous innovation: the probe and learn process', *California Management Review*, 38(3), pp. 8–37.

27. Durdovic, M. et al. (2025) 'Public resistance to climate policy amid energy crisis and populism: The case of the European Green Deal in the Czech Republic', *Energy Research & Social Science*, 123. DOI:10.1016/j.erss.2025.104033

28. Mela, H. et al. (2018) 'Framing smart meter feedback in relation to practice theory', *Sustainability*, 10(10). DOI:10.3390/su10103553

29. Mesenhöller, M. (2025) 'Exploring the application of Social Practice Theory in technology-related research: A state of the art literature review', *Energy Research & Social Science*, 126, August, 104145. DOI:10.1016/j.erss.2025.104145

30. Mokyr, J. (1990) *The level of riches: Technological Creativity and Economic Progress*. New York: Oxford University Press.

31. Morley, J. (2017) 'Technologies within and beyond practices', in: Hui, A., Schatzki, T. and Shove, E. (eds.) *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners*. New York: Routledge, pp. 83–109.

32. Oudshoorn, N., and Pinch, T. (2003) 'How users and non-users' matter', in: Oudshoorn, N. and Pinch, T. (eds.) *How users' matter: The co-construction of users and technology*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 1–25.

33. Paulis, E. et al. (2025) 'When climate assemblies call for stringent climate mitigation policies: Unlocking public acceptance or fighting a losing battle?', *Environmental Science & Policy*, 171. DOI:10.1016/j.envsci.2025.104159

34. Reckwitz, A. (2002) 'Towards a theory of social practices', *European Journal of Social Theory*, 5(2), pp. 243–263. DOI:10.1177/13684310222225432

35. Rip, A., and Kemp, R. (1998) 'Technological change', in: Rayner, S. and Malone, E.L. (eds.) *Human choice and climate change*. Vol. 2. Columbus, OH: Battelle, pp. 327–399.

36. Schatzki, T.R. (2002) *The site of the social: a philosophical account of the constitution of social life and change*. University Park: Penn State University Press.

37. Schot, J., and Geels, F.W. (2007) 'Niches in evolutionary theories of technical change', *Journal of Evolutionary Economics*, (17), pp. 605–622. DOI:10.1007/s00191-007-0057-5

38. Schot, J., Kanger, L., and Verbong, G. (2016) 'The roles of users in shaping transitions to new energy systems', *Nature Energy*, (1), 16054. DOI:10.1038/nenergy.2016.54

39. Schwarz, S., Borovinskaya, E.S., and Reschetilowski, W. (2013) 'Base catalyzed ethanolysis of soybean oil in microreactors. Experiments and kinetic modeling', *Chemical Engineering Science*, (104), pp. 610–618.

40. Shove, E. (2010) 'Beyond the ABC: Climate change policy and theories of social change', *Environment and Planning A*, 42, pp. 1273–1285. DOI:10.1068/a42282

41. Shove, E., Pantzar, M., and Watson, M. (2012) *The dynamics of social practice: everyday life and how it changes*. United States: SAGE Publications Ltd.

42. Shove, E., and Walker, G. (2014) 'What is energy for? Social practice and energy demand', *Theory, Culture & Society*, 31(5), pp. 41–58. DOI:10.1177/0263276414536746

43. Smith, M.R., and Marx, L. (ed.) (1994) *Does technology drive history?: The dilemma of technological determinism*. Cambridge, MA: MIT Press.

44. Sovacool, B.K. et al. (2025) ‘Realising a locally-embedded just transition: Sense of place, lived experience, and social perceptions of industrial decarbonisation in the United Kingdom’, *Global Environmental Change*, (94), 103051. DOI:10.1016/j.gloenvcha.2025.103051

45. Sovacool, B.K., Lovell, K., and Ting, M.B. (2018) ’Reconfiguration, contestation, and decline: conceptualizing mature large technical systems’, *Science, Technology, & Human Values*, 43(6), pp. 1066–1097. DOI:10.1177/0162243918768074

46. Strengers, Y. et al. (2015) ’Beyond behaviour change: practical applications of social practice theory in behaviour change programmes’, in: Strengers, Y. and Maller, C. (eds.) *Social practices, intervention and sustainability: beyond behaviour change*. London: Routledge, pp. 63–77.

47. Sustainable Scotland Network (2023) *Behaviour Change*. Available at: https://sustainablescotlandnetwork.org/ssn-manual/behaviour-change (accessed 11 November 2025).

48. Harputlugil, T. and de Wilde, P. (2021) ’The interaction between humans and buildings for energy efficiency: A critical review’, *Energy Research & Social Science*, (71), 101828. DOI:10.1016/j.erss.2020.101828

49. Verplanken, B., and Whitmarsh, L. (2021) ’Habit and climate change’, *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 42, pp. 42–46. DOI:10.1016/j.cobeha.2021.02.024

50. Vihalemm, T., Keller, M., and Kiisel, M. (2016) *From intervention to social change: A guide to reshaping everyday practices*. London: Routledge.

51. Zakharova, O.V. et al. (2025) ‘Bridging the gaps: social practices of a regional waste management operator’, *Zhurnal sotsiologii i sotsial’noy antropologii* [Journal of Sociology and Social Anthropology], 28(3), pp. 109–136. (In Russian). DOI: 10.31119/jssa.2025.28.3.5

Статья поступила в редакцию 12.11.2025;
одобрена после рецензирования 22.02.2026;
принята к публикации 27.04.2026.

Научная статья
УДК: 338.2
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-153-171

ФОРМАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КРЕАТИВНЫХ ИНДУСТРИЙ

Божья-Воля Анастасия Александровна[1], Салтыкова Анастасия Дмитриевна[2]

[1, 2] Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Лаборатория управления креативной экономикой регионов; Российская Федерация, 614070, Пермь, ул. Студенческая, д. 38.
[1] к.э.н., заведующий Лаборатории; abozhya-volya@hse.ru; ORCID: 0000-0002-8459-4875
[2] младший научный сотрудник; adsaltykova@hse.ru; ORCID: 0000-0002-4147-6350

Аннотация. Предмет исследования – государственная поддержка креативных индустрий в России и за рубежом. Целью исследования является систематизация характеристик креативных индустрий, определяющих необходимость и особенности государственной поддержки организаций и предпринимателей данных сфер. Рассмотрено, какие форматы поддержки являются наиболее обоснованными для различных видов креативной деятельности исходя из их специфических характеристик на разных этапах создания добавленной стоимости: создания, продвижения и распространения продукта. Составлена оригинальная классификационная таблица, в которой представлены ключевые характеристики креативных продуктов и определено, как эти характеристики влияют на выбор адекватных мер поддержки. Проведенный анализ показал, что универсальные меры поддержки в отношении креативных индустрий как единого сектора часто неэффективны из-за фундаментальных различий их экономической природы. Авторы обосновывают необходимость дифференцированного подхода, при котором финансовые (гранты, субсидии, налоговые льготы) и нефинансовые (имущественная поддержка, развитие инфраструктуры, экспортное сопровождение) инструменты выбираются целенаправленно в соответствии с конкретными рыночными провалами и структурными особенностями каждой индустрии.

Ключевые слова: креативные индустрии, государственная поддержка, региональное развитие, субсидии и дотации, нефинансовая поддержка.

© НИУ ВШЭ, 2026

Для цитирования: Божья-Воля А.А., Салтыкова А.Д. Форматы государственной поддержки креативных индустрий // Вопросы государственного и муниципального управления. 2026. № 1. С. 153–171. DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-153-171

Original article
JEL: R1
DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-153-171

FORMATS OF STATE SUPPORT FOR CREATIVE INDUSTRIES

Anastasiya A. Bozhya-Volya[1], Anastasiya A. Saltykova[2]

[1, 2] Laboratory for Managing the Creative Economy of the Regions, HSE University; 38 Studencheskaya St., 614070 Perm, Russia;
[1] Candidate of Sciences (PhD) in Economics; Head of Laboratory; abozhya-volya@hse.ru; ORCID:0000-0002-8459-4875
[2] Junior researcher; ADSaltykova@hse.ru; ORCID:0000-0002-4147-6350

Abstract. The article is devoted to the systematization of approaches to state support of creative industries in Russia and abroad. The authors explore which support formats are most appropriate for various types of creative activities, based on their specific characteristics at different stages of value creation: product creation, promotion, and distribution. The purpose of this article is to systematize the characteristics of creative industries that determine the need for, and features of government support for organizations and entrepreneurs in these sectors. The paper presents an original classification table that highlights the key characteristics of creative products (such as the level of technological innovation, the features of the equipment used, the level of competition, the complexity of presentation and logistical costs) and determines how these characteristics affect the choice of adequate support measures. The analysis demonstrates that universal support measures applied to all creative industries as a single sector are often ineffective due to fundamental differences in their economic nature. Instead, the authors argue for a differentiated approach, whereby financial instruments (grants, subsidies, tax incentives) and non-financial instruments (property support, infrastructure development, export assistance) are targeted according to specific market failures and structural characteristics inherent to each industry.

Keywords: creative industries, government support, regional development, subsidies and grants, non-financial support.

For citation: Bozhya-Volya, A., and Saltykova, A. (2026) ‘Formats of state support for creative industries’, *Public Administration Issues*, (1), pp. 153–171. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2026-0-2-153-171

Введение

Развитие креативных (или «творческих») индустрий за последние двадцать лет стало трендом экономической политики в большинстве развитых зарубежных стран и в России в том числе. В качестве близких к понятию «креативные индустрии» в зарубежной практике применяются термины «креативная экономика», «культурные индустрии», «экономика впечатлений», «экономика знаний», «индустрия авторского права» и т.д. (см. Атлас креативных индустрий РФ, 2022).

В России данные виды деятельности также развивались в своей динамике и в свете глобализационных тенденций в последние пятнадцать лет стали развиваться более активно (в соответствии с общемировыми тенденциями). В 2020-е гг. внимание отечественных исследовательских и экспертных центров сфокусировалось на развитии креативной экономики – появились различные аналитические обзоры состояния креативных индустрий, был разработан Региональный стандарт развития креативных индустрий. В регионах России стали появляться специализированные институты поддержки развития креативных индустрий. В 2024 г. был принят Федеральный закон N 330-ФЗ «О развитии креативных (творческих) индустрий в Российской Федерации»[1] (далее – Федеральный закон N 330-ФЗ), вступивший в силу с 5 февраля 2025 г. и определивший основы правового регулирования данной вновь выделенной экономической сферы.

Занятым в соответствующих видах экономической деятельности компаниям и предпринимателям оказывается активная господдержка в различных формах. Однако исследователи и уполномоченные институты поддержки субъектов креативных индустрий осознают, что сегодня определение «креативная индустрия» объединяет различные виды экономической деятельности, но одна и та же форма господдержки может оказывать на них совершенно разное влияние и востребованность у субъектов господдержки тех или иных ее форм может существенно отличаться.

В рамках данного исследования представлена попытка ответа на исследовательский вопрос: как специфические характеристики креативного продукта (уровень технологической инновационности, особенности оборудования, логистические расходы и др.) определяют выбор адекватных мер господдержки на различных этапах его жизненного цикла?

Для достижения поставленной цели и ответа на исследовательский вопрос в работе применен дизайн исследования, реализованный через стратегию множественного кейс-стади с последующим сравнительно-аналитическим обобщением. Выбор данного подхода обусловлен необходимостью выявления глубинных, контекстно-обусловленных связей между специфическими характеристиками креативных продуктов и выбором инструментов государственной поддержки.

---

[1] Федеральный закон от 08.08.2024 N 330-ФЗ «О развитии креативных (творческих) индустрий в Российской Федерации». URL: https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=475831 (дата обращения: 13.05.2026).

Дизайн исследования включал четыре последовательных этапа:

1. Теоретический этап предусматривал анализ научной литературы по теориям государственного вмешательства, инструментам политики и концептуализации креативных индустрий. На основе этого анализа были определены ключевые характеристики креативных продуктов, выступающие источниками рыночных ограничений (провалов) и факторов уязвимости для организаций креативных индустрий.
2. Разработка первоначальной версии классификационной таблицы. Выделенные характеристики креативных продуктов были сгруппированы по этапам цепочки создания добавленной стоимости (создание – продвижение – распространение). Для каждого параметра были определены «полярные состояния»: характеристики оценки необходимости и особенности государственной поддержки организаций креативных индустрий. Эта таблица стала концептуальной рамкой (аналитической матрицей) последующего сбора и анализа эмпирических данных.
3. Сбор и анализ эмпирических данных. Источниками информации стали опубликованные исследования, посвященные государственной поддержке креативных индустрий в России и зарубежных странах. Была реализована сплошная выборка статей в рецензируемых журналах на платформе «Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU» по запросу «государственная поддержка» каждой из рассматриваемых креативных индустрий в период с 2015 по 2025 г. Общий объем проанализированных источников – 176 статей.

Критерии последующего отбора кейсов были следующими:

– наличие документированного описания применяемых мер поддержки;
– принадлежность к одной из креативных индустрий, включенных в российский перечень (Приказ Минэкономразвития N 266);
– возможность соотнесения применяемых мер с характеристиками продукта на разных этапах цепочки создания стоимости;
– репрезентативность примера для иллюстрации той или иной полярной характеристики из разработанной матрицы.

Метод сопоставления. Для каждого рассмотренного кейса применялся метод аналитического сопоставления:

– идентификация ключевых характеристик креативного продукта в данной индустрии на основе параметров Таблицы;
– фиксация применяемых мер поддержки (финансовых и нефинансовых);
– анализ соответствия между характеристиками креативного продукта и выбранными мерами;
– выявление закономерностей в конкретных индустриях в российской и зарубежной практике.

Сопоставление осуществлялось путем качественного анализа текстов источников с последующей триангуляцией – перекрестной проверкой выводов по нескольким источникам для каждой индустрии.

Представленный дизайн качественного исследования не позволяет делать статистически обоснованные обобщения, однако обеспечивает глубину понимания механизмов связи между характеристиками продукта и выбором мер поддержки.

Адаптивная калибровка инструментов государственной политики как принцип управления креативной экономикой: современный научный дискурс

Креативные индустрии: что к ним относят, почему им оказывается государственная поддержка

Существуют определенные различия в выделении видов деятельности, которые относят к «креативным» индустриям. Если обратиться к первоначальной наиболее обобщенной классификации креативных индустрий, предложенной в 2010 г. UNCTAD (Creative Economy Report 2010), то к ним относят:

– Объекты культуры и памятные места (объекты археологии, музеи, библиотеки, выставки и т.д.).
– Культурные традиции (ремесла, фестивали и торжества).
– Визуальные искусства (живопись, скульптура, фотография, антиквариат).
– Исполнительские искусства (живая музыка, театр, танец, опера, цирк, кукольный театр т.д.).
– Издательское дело и печатные медиа (книги, пресса и другие публикации).
– Аудиовизуальные искусства (кино, телевидение, радио и прочее вещание).
– Дизайн (интерьер, графика, мода, ювелирное дело и игрушки).
– Новые медиа (программное обеспечение, видеоигры, цифровой творческий контент).
– Творческие сервисы (архитектура, реклама, творческие исследования и разработки, культура и отдых).

Данный перечень в различных странах в значительной степени варьируется. В России в результате исследований по проблемам развития креативных индустрий и определения режима их правового регулирования данная классификация также претерпела существенные изменения.

В настоящее время в российской практике нормативно утвержден следующий перечень видов экономической деятельности, которые отнесены к креативным индустриям[2]:

– Народные художественные промыслы и ремесла.
– Арт-индустрия.
– Культурное наследие.
– Отдых и развлечения.
– Мода (включая ювелирное дело).
– Книжное дело.
– Исполнительские искусства.
– Кино, телевизионные программы и фильмы.
– Программное обеспечение.
– Видеоигры.
– Медиа и СМИ.

[2] Приказ Минэкономразвития России от 23 апреля 2025 г. N 266 «Об утверждении перечня видов экономической деятельности в сфере креативных (творческих) индустрий на основе Общероссийского классификатора видов экономической деятельности». URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202505270011 (дата обращения: 13.05.2026).

– Реклама и пиар.
– Дизайн.
– Архитектура и урбанистика.
– Гастрономия.
– Музыка.

В России особым стимулом для выделения креативного сектора стал Федеральный закон N 330-ФЗ, который установил, в первую очередь, понятия «креативные индустрии» и «креативный продукт». Под креативной индустрией понимается экономическая деятельность, непосредственно связанная с созданием, продвижением на внутреннем и внешнем рынках, распространением и реализацией креативного продукта, обладающего уникальностью и экономической ценностью. Под креативным продуктом, в свою очередь, понимается результат интеллектуальной деятельности или совокупность результатов интеллектуальной деятельности, а также продукция, работы, услуги, добавленная стоимость которых обусловлена использованием результатов интеллектуальной деятельности. Данные понятия стали фокусом внимания настоящего исследования, посвященного особенности создания, продвижения и распространения креативного продукта (в контексте выбора инструментов господдержки креативных индустрий).

Креативные индустрии являются одним из приоритетов экономической политики и в России, и во многих странах мира, поскольку они демонстрируют высокие темпы роста и устойчивость к меняющимся условиям деятельности, способствуют росту воспринимаемого качества жизни резидентами, удержанию кадров в регионе, обладают высокой добавленной стоимостью, отличаются низкой капиталоемкостью производства, что способствует развитию малого и среднего предпринимательства, диверсификации городской и региональной экономики, служат фактором позитивного восприятия региона для туристов и комфорта проживания для жителей, являются индустриями с достаточно высокой долей занятых, индивидуальных предпринимателей и самозанятых; продукты и услуги креативных индустрий могут быть конкурентоспособны на международных рынках.

Для более динамичного развития креативных индустрий компаниям, организациям разных форм собственности и предпринимателям, занятым в данных индустриях, предоставляется разносторонняя государственная поддержка.

Эволюция подходов к концептуализации креативных индустрий: от агрегированного к дифференцированному пониманию

Понятие «креативные индустрии» сформировалось в культурной политике Великобритании конца 1990-х гг. (DCMS, 1998) как расширение традиционного понятия «культурные индустрии» за счет включения в него секторов с высоким коммерческим потенциалом (дизайн, реклама, ИТ). В 2000-е гг. термин получил теоретическое оформление в работах Р. Флориды (2002), Дж. Хартли (2005) и др., а также институциональную легитимацию через отчеты ЮНЕСКО (2005–2008), где креативные индустрии представлены как динамичный сектор мировой торговли (Флорида, 2007; Hartley, 2005; Creative Economy Report 2008). Ключевым мотивом сдвига от «культурных» к «креативным» индустри-

ям стало стремление обосновать государственную поддержку через экономические, а не культурные аргументы.

Однако объединение гетерогенных секторов под единым термином затрудняет выработку целевой политики, поскольку логика создания, продвижения и дистрибуции продукта в разных отраслях радикально различается. Современный дискурс критикует «монолитный подход», подчеркивая необходимость дифференцированной поддержки, учитывающей специфику цепочек создания стоимости и бизнес-моделей (Belfiore, 2021; Hesmondhalgh, 2023; Creative Economy Outlook 2024). В российской практике этот тезис подтверждается Атласами креативных индустрий и кластеров Российской Федерации, где наряду с общими характеристиками сектора демонстрируется разнообразие форм господдержки, обоснованных отраслевой спецификой (Атлас креативных индустрий РФ, 2022; Атлас креативных кластеров РФ, 2023).

Таким образом, в мировой и отечественной литературе зафиксирован переход от агрегированного понимания креативной экономики к секторальной дифференциации. При этом сохраняется исследовательский пробел: отсутствует системная связка между характеристиками продукта на этапах цепочки создания ценности (European Commission, 2017) и выбором конкретных инструментов господдержки, что и восполняется в данной работе.

Теории государственного вмешательства: обоснование необходимости господдержки креативных индустрий

Обоснование государственного вмешательства в развитие креативного сектора традиционно опирается на теорию рыночных провалов, которая в данном контексте проявляется через положительные внешние эффекты, асимметрию информации и высокие транзакционные издержки. Креативные индустрии трансформируют городскую среду, формируют территориальную идентичность и влияют на потребительские привычки, однако прямая монетизация этих эффектов для отдельных компаний затруднена. Кроме того, асимметрия информации о качестве продукта усложняет его презентацию, а физические выставки, модные показы или логистика печатной продукции требуют значительных транзакционных расходов, создавая барьеры для развития сектора (Throsby, 2010). Дополняет эту логику теория общественных благ: объекты культурного наследия, открытые архивы или фестивали в общественных пространствах функционируют как чистые общественные или квазиобщественные блага. Частный бизнес не готов инвестировать в их реставрацию и поддержание из-за невозможности полной окупаемости, что делает необходимым бюджетное софинансирование и имущественную поддержку для обеспечения масштабируемого распространения социально значимых продуктов.

Стратегический вектор поддержки раскрывается через концепцию публичной ценности М. Мура и концепцию предпринимательского государства М. Маццукато. М. Мур смещает фокус с прямого субсидирования на создание того, что общество ценит коллективно, но не может получить через рынок. В креативной экономике это обосновывает адресную поддержку исполнительских искусств как фактора социальной когезии, сохранение народных про-

мыслов как «живого кода» культурной памяти, а также выплаты талантливым авторам, чей уникальный потенциал незаменим. М. Маццукато, в свою очередь, утверждает, что государство должно выступать не пассивным корректором провалов, а активным создателем рынков и катализатором радикальных инноваций. Применительно к креативному сектору это означает необходимость прямых инвестиций в технологическую инфраструктуру, льготного кредитования под оборудование и поддержки индустрий с высоким уровнем инновационности, где частный капитал часто избегает долгосрочных рисков на этапе разработки продукта.

Выбор конкретных мер поддержки должен опираться на современные теории калибровки инструментов государственной политики и концепцию «умного регулирования». Эффективность определяется не объемом финансирования, а точным соответствием комбинации финансовых и нефинансовых инструментов структурным особенностям продукта на каждом этапе его жизненного цикла. Концепция смешанных портфелей (Bali, 2021) подчеркивает необходимость четкого определения первичных и последующих мер, их пропорциональности масштабу секторальных рисков. Это особенно актуально для индустрий, изначально ориентированных на глобальные рынки (кино, ПО, видеоигры), где отечественные производители сталкиваются с неравной конкуренцией. В таких условиях оправдано применение временных протекционистских мер, квотирования и экспортного сопровождения до достижения игроками устойчивой конкурентоспособности, что полностью соответствует принципам «умного регулирования» (Capano, 2024; Amann, 2024).

Динамика креативного сектора требует от государства институциональной гибкости, что отражает теория институциональной адаптации Д. Норта и концепция «тройной спирали» Г. Ицковица. Поскольку скорость обновления знаний в таких отраслях, как ИТ, медиа или дизайн, существенно опережает традиционные нормативные циклы, инструменты поддержки должны эволюционировать вместе с технологиями, акцентируясь на программах переподготовки кадров и создании адаптивных регуляторных практик. Роль государства здесь трансформируется из источника финансирования в архитектора экосистемы, связывающей образование, бизнес и регуляторные органы.

Совокупность этих теоретических положений формирует аналитический каркас для предлагаемой ниже классификационной модели: выбор конкретного формата господдержки должен строго калиброваться под структуру издержек, характер рыночного провала и скорость технологических изменений в каждой конкретной индустрии.

Особенности креативных индустрий с точки зрения обоснованности и формата их государственной поддержки

В рамках данного исследования авторами разработан перечень характеристик, определяющих необходимость и особенности господдержки организаций креативных индустрий на этапе создания, продвижения и распространения креативного продукта (табл.). Представленная классификационная таблица разработана авторами на базе изложенного выше теоретического обоснования

и с учетом третьего этапа дизайна исследования, включавшего анализ практики государственной поддержки креативных индустрий в России и за рубежом. Синтез теоретических положений и эмпирических данных позволил систематизировать ключевые характеристики креативного продукта, определяющие выбор адекватных форматов поддержки на каждом из рассматриваемых этапов создания добавленной стоимости.

Таблица

Характеристики, определяющие необходимость и особенности государственной поддержки организаций креативных индустрий

Этапы цепочки создания добавленной стоимости	**Противоположные (полярные) состояния**	
Создание	***Уровень технологической инновационности***	
	Основано на персоналии	Основано на технологии
	Объем инвестиций в приобретение помещения и оборудования	
	Необходимо минимальное оборудование	Необходимо крупное и дорогостоящее оборудование
	Объем инвестиций на поддержание состояния помещений и оборудования	
	Необходимо небольшое помещение, новое оборудование не требует дополнительных эксплуатационных затрат	Создание креативного продукта непосредственно связано с использованием исторических зданий и сооружений, требующих значительных инвестиций на поддержание их в соответствующем состоянии
	Скорость обновления знаний в индустрии	
	Низкая скорость обновления знаний (креативный продукт основан на использовании историко-культурного наследия (в том числе на «классических» произведениях литературы и искусства))	Высокая скорость обновления знаний (креативный продукт основан на использовании динамично меняющихся инновационных технологий)
Продвижение	***Уровень конкуренции на региональных, национальных и зарубежных рынках***	
	Низкий	Высокий
	Особенности презентации демо-образцов	
	Возможна онлайн рассылка демоверсии	Необходимо выставочное пространство, подиумы, концертный зал, театральное сооружение и др.
	Сложность и инновационность креативного продукта	
	Ценность адекватно воспринимается без дополнительного описания	Для адекватной оценки обоснованной стоимости необходима подробная презентация и дополнительные иллюстративные материалы/экспертное сопровождение

Этапы цепочки создания добавленной стоимости	**Противоположные (полярные) состояния**	
Распространение	***Уровень экономии от масштаба для окупаемости производства креативного продукта***	
	Индивидуальное распространение	Масштабное распространение, привлечение массового потребителя креативного продукта
	Уровень расходов на транспортировку креативного продукта	
	Минимальные расходы (распространение через цифровые каналы)	Значимые логистические расходы

Источник: составлено авторами.

Создание продукта: выбор между грантовой и инфраструктурной поддержкой

На этапе создания креативного продукта организации креативных индустрий существенно различаются по уровню технологической инновационности – она может основываться на персоналии либо на технологии. В «Исполнительских искусствах» ничто не может заменить выдающихся артистов театра и балета, в «Музыке» – композиторов, в «Книжном деле» – писателей и т.д. При этом в индустриях «Программное обеспечение», «Видеоигры», «Киноиндустрия» большое значение в успешности создаваемого креативного продукта имеют не только квалификация разработчиков и режиссеров, но и используемые технологии. Соответственно, целесообразно в первом случае господдержку оказывать в форме индивидуальных выплат (гранты, премии, государственные стипендии), а во втором – в форме субсидирования приобретения более современного программного и технического обеспечения. На материалах российской действительности гипотеза находит свое подтверждение. Для индустрий, основанных на уникальности творческой личности («Исполнительские искусства», «Музыка», «Арт-индустрия», «Книжное дело»), доминируют адресные гранты, премии и стипендии – меры, ориентированные на поддержку индивидуального таланта (Барсуков, 2015; Сологдинова, 2023). Напротив, в технологически интенсивных секторах («Программное обеспечение», «Видеоигры», «Киноиндустрия») применяются субсидии на НИОКР, льготное кредитование под оборудование и снижение таможенных пошлин на высокотехнологичную технику (Дербенева, 2022).

На этапе создания креативного продукта также отмечается большая дифференциация особенностей используемого оборудования. Например, в индустриях «Мода», «Дизайн» и «Арт-индустрии», «Народные художественные промыслы и ремесла» первоначально может потребоваться минимальное оборудование, т.е. господдержка в виде небольшого стартап-гранта. Тогда как «Киноиндустрия», «Книжное дело», «Медиа и СМИ» требуют крупного дорогостоящего оборудования, т.е. значительных первоначальных инвестиций в том числе с привлечением господдержки, что подтверждает, к примеру, практика кинорибейтов (Еникеева, 2021).

Различаются необходимые объемы инвестиций и на этапе поддержания состояния помещений и оборудования. Для сфер «Культурное наследие», «Арт-индустрия» создание креативного продукта непосредственно связано с использованием исторических зданий, сооружений, объектов и предметов, что требует регулярных значительных инвестиций. В современной российской практике в период 2019–2024 гг. такого рода инвестиции предоставлялись в рамках Федерального проекта «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры» («Культурная среда») национального проекта «Культура». Для ИТ-индустрии и, например, индустрии «Дизайн» такого рода инвестиций в здания и сооружения не требуется.

Также креативные продукты на этапе создания стоимости могут различаться по «скорости обновления знаний в индустрии». Например, креативный продукт в некоторых индустриях основан на использовании историко-культурного наследия (в том числе классических произведений литературы и искусства), которое уже накоплено и остается неизменным: его нужно только продолжать «открывать» для новых поколений, особенно в удаленных местностях. Напротив, в индустриях, где креативный продукт основан на использовании инновационных технологий («Программное обеспечение», «Видеоигры», «Медиа и СМИ», «Реклама и пиар», «Дизайн» и др.), требуется постоянное обновление знаний и компетенций сотрудников компаний. Господдержка в данном случае должна быть в том числе направлена на помощь в регулярном повышении квалификации, проведении форумов, организации подготовки высококвалифицированных кадров. Так, в российской практике для ИТ-сектора и для СМИ реализуются ускоренные программы подготовки программистов (и журналистов) и предусматривается компенсация расходов на повышение квалификации (Довбыш, 2016; Дербенева, 2022), тогда как для НХП и «Культурного наследия» акцент смещен на сохранение традиционных ремесел через создание специализированных факультетов в СПО (Белозерова, 2024).

Продвижение на рынок: инструменты преодоления информационных барьеров

На этапе продвижения креативных товаров и услуг также могут быть выделены особенности креативных продуктов, определяющие необходимый фокус господдержки. Так, имеет большое значение уровень конкуренции на региональных, национальных и зарубежных рынках. Если для индустрии он высокий, то для ее развития в стране и регионе требуются административные протекционистские меры, стимулирование импортозамещения, приоритетность в госзакупках и т.д. К примеру, в «Киноиндустрии» и «Медиа и СМИ» во Франции и Китае осуществляется квотирование национального контента в прокате и эфире (Евменов, 2017; Еникеева, 2021), в «Книжном деле» в Германии и Франции устанавливаются фиксированные розничные цены (Сухоруков, 2024).

Специфика продвижения креативного продукта (в том числе необходимой господдержки) также определяется особенностями презентации демо-образцов. Так, если для продвижения кинофильма, музыкального клипа или новой видеоигры достаточно провести онлайн-рассылки деморолика, то представление новых креативных продуктов в индустриях «Мода», «Арт-индустрия», «Музыка»,

«Исполнительские искусства» требует физического присутствия и специализированных площадок. Господдержка в данном случае может быть реализована не только в финансовом, но и в имущественном формате. Отечественная практика предусматривает предоставление субъектам льготного доступа к выставочным пространствам, подиумам, концертным залам, театральным сооружениям (Багирова, 2020). Для цифровых продуктов (ПО, онлайн-медиа), где демонстрация возможна через демоверсии и онлайн-рассылки, имущественная поддержка заменяется созданием технопарков и бизнес-инкубаторов.

Затратность (и необходимость господдержки) продвижения креативного продукта также определяется его сложностью и инновационностью. Например, для «Программного обеспечения», «Видеоигр», «Архитектуры и урбанистики» для полноценной оценки обоснованной стоимости креативного продукта необходима подробная презентация и дополнительные иллюстративные материалы либо экспертное сопровождение продукта. При этом креативные продукты «Арт-индустрии», «Книжного дела», «Исполнительских искусств», «Музыки», «Культурного наследия», «Киноиндустрии», «Гастрономии» воспринимаются покупателями и ценителями полноценно без необходимости дополнительного описания, но часто используются как инструмент «мягкой силы» в международной политике. Соответственно, для их продвижения государство обеспечивает организацию международных фестивалей и экспортных миссий (Носкова, 2016; Кокорин, 2019; Магомедов, 2023).

Распространение продукта: баланс субсидирования логистики и экономии от масштаба

Особенности распространения креативного продукта в разных индустриях в значительной степени определяются уровнем экономии от масштаба для окупаемости его производства. Так, для индустрий «Дизайн», «Мода», «Народные художественные промыслы и ремесла» окупаемость производства достигается путем индивидуального распространения. А для «Киноиндустрии», «Программного обеспечения», «Медиа и СМИ», «Музыки» окупаемость достигается только при масштабном распространении путем привлечения массового потребителя креативного продукта. Неоспоримым подтверждением данной гипотезы служит опыт ее реализации в российских условиях – строительство кинозалов на отдаленных территориях, виртуальные концертные залы, субсидирование частот вещания (Смирнов, 2016; Кокорин, 2019), тогда как для народных художественных промыслов и «Дизайна» достаточно развития ярмарочно-выставочной деятельности (Берендеева, 2021).

С другой стороны, в индустриях печатных СМИ очень высока доля расходов на транспортировку креативного продукта, что требует господдержки. В то время как для индустрий с цифровыми каналами передачи данных («Программное обеспечение», «Видеоигры», «Киноиндустрия», электронные версии креативных продуктов в индустриях «Книжное дело», «Музыка», «Исполнительское искусство») расходы на транспортировку продуктов минимальны. При этом, например, высоки затраты на защиту авторских прав. В связи с этим как в российской, так и в зарубежной практике для печатных СМИ и книжной продукции установлены льготные почтовые тарифы и субсидии на распро-

странение региональной прессы (Свитич, 2015; Довбыш, 2016); для цифровых продуктов – налоговые льготы на защиту авторских прав вместо логистической поддержки.

Таким образом, креативные индустрии представляют собой крайне неоднородную совокупность секторов, различающихся по технологической основе, логике создания ценности, каналам продвижения и моделям распространения. В разработанной авторами модели, представленной в форме таблицы, систематизированы ключевые характеристики креативных индустрий на этапах создания, продвижения и распространения продукта, предложен дифференцированный подход к обоснованию форматов государственной поддержки с учетом объективных особенностей каждой индустрии. Такой системный инструмент позволит перейти от универсальных, «одинаковых для всех» программ к точечной, контекстно-адаптированной политике, направленной на повышение эффективности использования бюджетных ресурсов и стимулирование устойчивого развития всего спектра креативных индустрий как стратегического нематериального актива региональной экономики.

Заключение

Проведенное исследование позволило систематизировать ключевые характеристики креативных индустрий, определяющие необходимость и специфику господдержки на различных этапах создания добавленной стоимости. Разработанная авторами классификационная модель (табл.) выявила прямую зависимость между такими параметрами, как уровень технологической инновационности, объем требуемых инвестиций в оборудование, сложность презентации продукта, уровень конкуренции и логистические издержки, и адекватными мерами государственного стимулирования.

Всесторонний анализ российской и зарубежной практики подтвердил корректность предложенного подхода. Было продемонстрировано, что эффективная господдержка не может быть универсальной и должна быть строго адаптирована под потребности конкретного сектора. Наиболее отличительными случаями являются:

– для технологически интенсивных и капиталоемких индустрий («Программное обеспечение», «Киноиндустрия») действенны прямые финансовые инструменты (субсидии, гранты на НИОКР, льготное кредитование) и косвенные меры (налоговые льготы, снижение таможенных пошлин);
– для индустрий, основанных на уникальности творческой личности («Исполнительские искусства», «Арт-индустрия», «Народные художественные промыслы»), ключевое значение приобретают адресные гранты, стипендии, премии, а также нефинансовая поддержка в форме предоставления выставочных и репетиционных пространств;
– на конкурентных рынках («Медиа и СМИ», «Киноиндустрия») необходимы меры административно-правового характера, такие как квотирование национального контента, поддержка экспорта и импортозамещения;
– для секторов с высокими логистическими издержками («Книжное дело», печатные СМИ) критически важна помощь в дистрибуции и продвижении.

Предложенный инструментарий позволяет перейти от политики «точечных» мер к формированию комплексной, целевой и обоснованной системы поддержки, которая максимально соответствует внутренней логике и потребностям каждого сектора креативной экономики.

Несмотря на теоретическую и практическую значимость предложенной модели, следует определить границы ее применимости. Во-первых, некоторые из введенных критериев – такие как «сложность презентации продукта» или «уровень конкуренции» – обладают высокой степенью субъективности и могут интерпретироваться в зависимости от контекста, что затрудняет их однозначную операционализацию в рамках мониторинга или оценки программ поддержки. Во-вторых, сама природа многих креативных индустрий характеризуется очень высокой динамикой: новые бизнес-модели, каналы дистрибуции и формы авторства возникают быстрее, чем успевают адаптироваться нормативные и аналитические рамки. Это означает, что любая статическая классификационная модель, включая представленную Таблицу, требует регулярного пересмотра и обновления, чтобы не устареть в условиях технологических и культурных трансформаций.

В качестве направлений для дальнейших исследований с точки зрения повышения эффективности, уместности и действенности государственной поддержки креативных индустрий представляется целесообразным сосредоточиться на следующих аспектах: (1) разработке методик ретроспективной и прогностической оценки воздействия конкретных мер поддержки на различные сектора креативных индустрий с учетом их структурных особенностей; (2) выявлении условий, при которых те или иные инструменты (финансовые, имущественные, регуляторные) демонстрируют максимальную отдачу в зависимости от региональных или отраслевых особенностей; (3) анализе баланса между прямыми субсидиями и «умными» нефинансовыми мерами (например, создание экспортных офисов, цифровых платформ продвижения, образовательных программ по предпринимательству в творческой сфере); (4) изучении механизмов обратной связи от получателей поддержки как основы для адаптивного управления и своевременной корректировки политик. Такие исследования позволят перейти от формального применения шаблонных мер к инструментам доказательной политики, способной обеспечить максимальное соответствие инструментов поддержки реальным потребностям и возможностям каждого сектора креативной экономики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Amann S., Heinsius J. (2024) EU culture and creative sectors policy – overview and future perspectives. Research for CULT Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

2. Bali A., Howlett M., Ramesh M. Unpacking policy portfolios: primary and secondary aspects of tool use in policy mixes // Journal of Asian Public Policy. 2021. DOI: 10.1080/17516234.2021.1907653

3. Belfiore E. Is it really about the evidence? Argument, persuasion, and the power of ideas in cultural policy // Cultural Trends. 2021. DOI:10.1080/09548963.2021.1991230

4. Capano G., Howlett M. Calibration and specification in policy practice: Micro-dimensions of policy design // Policy Design and Practice. 2024. Vol. 7, no. 2. P. 115–128. DOI:10.1080/25741292.2024.2353929

5. Hartley J. Creative Industries (ed. by J. Hartley). Malden, MA: Blackwell Publishing, 2005. ISBN 1-4051-0147-4 (hardback); ISBN 1-4051-0148-2

6. Hesmondhalgh D. The Cultural Industries. 1st ed. London: SAGE, 2002; 4th ed., 2023.

7. Throsby D. The economics of cultural policy. Cambridge University Press, UK, 2010. ISNB: 9780521868259

8. Атлас креативных индустрий Российской Федерации. Изд. 2-е. АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». М., 2022.

9. Атлас креативных кластеров Российской Федерации. ООО «Институт развития городов ПОЛИС». М., 2023.

10. Багирова Е.В. Модели и формы государственной поддержки сферы культуры и искусств // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Т. 10, № 5-1. С. 29–35. DOI:10.34670/AR.2020.72.49.002

11. Барсуков Д.П., Носкова Н.А. Государственная поддержка творческих инициатив организаций сферы культуры // Петербургский экономический журнал. 2015. № 4.

12. Белозерова М.В. Проблемы и перспективы сохранения и развития народных художественных промыслов адыгов (конец 1990-х – 2010-е годы) // История, археология и этнография Кавказа. 2024. Т. 20, № 1. С. 169–182.

13. Берендеева А.Б. Отрасль народных промыслов как фактор, ресурс, «точка роста» в развитии малых городов и поселений // На пути к гражданскому обществу. 2021. № 2(42). С. 33–37.

14. Дербенева В.В. Налоговые меры поддержки ИТ-сектора в условиях санкций как условие инновационного развития территорий // Вестник Академии знаний. 2022. № 52(5). С. 358–364.

15. Довбыш О.С., Гудова Е.А. Государственные информационные контракты и их значение для медиарынков российских регионов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2016. № 6(136). С. 155–171. DOI:10.14515/monitoring.2016.6.08

16. Евменов А.Д., Данилов П.В. Сравнительный анализ эффективности мер государственной поддержки национальной кинематографии в странах Латинской Америки // Петербургский экономический журнал. 2017. № 1. С. 6–19.

17. Еникеева Л.А., Смирнов К.Б., Сорвина Т.А. Моделирование распределения государственной поддержки отечественных производителей кинопродукции в современных условиях. СПб: СПбГЭУ, 2021. ISBN 978-5-7310-5546-8

18. Кокорин А.М. Социально-экономические процессы развития региональной киноиндустрии // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2019. № 3. С. 58–76.

19. Магомедов М.Н., Холодкова К.С. Анализ деятельности общественных организаций в сфере кинематографии России // Петербургский экономический журнал. 2023. № 2. С. 64–77.

20. Носкова Н.А. Международные культурные обмены как инструмент реализации государственной культурной политики // Петербургский экономический журнал. 2016. № 2.

21. Свитич Л.Г., Смирнова О.В., Вырковский А.В. Экономическое положение редакций (по результатам опроса редакторов и журналистов газет средних и малых городов России) // Вестник Московского университета. Серия 10: Журналистика. 2015. № 3. С. 46–65.

22. Смирнов В.Г. Государственная поддержка концертной деятельности // Строительство. Экономика и управление. 2016. № 3(23). С. 24–35.

23. Сологдинова А.Н. Реализация Издательской программы Правительства Москвы в 2020–2022 гг. // Известия высших учебных заведений. Проблемы полиграфии и издательского дела. 2023. № 4. С. 28–32.

24. Сухоруков К.М. Государственная поддержка российских издателей и писателей: новые подходы // Библиография и книговедение. 2024. № 3(452). С. 29–39. DOI:10.25281/2411-2305-2024-3-29-39

25. Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее (пер. с англ.). М.: Издательский дом «Классика-XXI», 2007.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Creative Economy Outlook 2024: Investing in Culture for Development // United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Geneva: UNCTAD, 2024. URL: https://unctad.org/publication/creative-economy-outlook-2024 (дата обращения: 07.02.2026).

2. Creative Economy Report 2008: The Challenges of Globalization // United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Geneva; Paris: UNCTAD & UNESCO, 2008. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/creativity2008_en.pdf (дата обращения: 07.02.2026).

3. Creative Economy Report 2010: Creative Economy – A Feasible Development Option // United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Geneva; Paris: UNCTAD & UNESCO, 2010. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/creativity2010_en.pdf (дата обращения: 07.02.2026).

4. DCMS (Department for Culture, Media and Sport). Creative Industries Mapping Document. London: DCMS, 1998. URL: https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-mapping-documents-1998 (дата обращения: 03.02.2026).

5. European Commission. Mapping the Creative Value Chains: A Study on the Economy of Culture in the Digital Age. Brussels: Publications Office of the European Union, 2017. DOI:10.2766/713059

REFERENCES

1. Amann, S., and Heinsius, J. (2024) *EU culture and creative sectors policy – overview and future perspectives*. Research for CULT Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

2. Bagirova, E.V. (2020) 'Models and forms of state support for the sphere of culture and arts', *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, 10 (5-1), pp. 29–35. (In Russian). DOI:10.34670/AR.2020.72.49.002

3. Bali, A., Howlett, M., and Ramesh, M. (2021) 'Unpacking policy portfolios: primary and secondary aspects of tool use in policy mixes', *Journal of Asian Public Policy*. DOI:10.1080/17516234.2021.1907653

4. Barsukov, D.P., and Noskova, N.A. (2015) 'State support of creative initiatives of cultural organizations', *St Petersburg Economic Journal*, (4). (In Russian).

5. Belfiore E. (2021) 'Is it really about the evidence? Argument, persuasion, and the power of ideas in cultural policy', *Cultural Trends*. DOI:10.1080/09548963.2021.1991230

6. Belozerova, M.V. (2024) 'Problems and prospects of preserving and developing the Adyghes' folk arts and crafts (late 1990s – 2010s)', *History, Archaeology and Ethnography of the Caucasus*, 20(1), pp. 169–182. (In Russian).

7. Berendeeva, A.B. (2021) 'The folk crafts industry as a factor, resource, «growth point» in the development of small towns and settlements', *On the Way to Civil Society*, (42), pp. 33–37. (In Russian).

8. Capano, G. and Howlett, M. (2024) 'Calibration and specification in policy practice: Micro-dimensions of policy design', *Policy Design and Practice*, 7(2), pp. 115–128. DOI:10.1080/25741292.2024.2353929

9. Derbeneva, V.V. (2022) 'Tax measures to support the IT sector under sanctions as a condition for innovative development of territories', *Bulletin of the Academy of Knowledge*, 52(5), pp. 358–364. (In Russian).

10. Dovbysh, O.S., and Gudova, E.A. (2016) 'State information contracts and their significance for media markets in Russian regions', *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, 136(6), pp. 155–171. (In Russian). DOI:10.14515/monitoring.2016.6.08

11. Enikeeva, L.A., Smirnov, K.B., and Sorvina, T.A. (2021) *Modelling the distribution of state support for domestic film producers in modern conditions*. Saint Petersburg: Saint Petersburg State University of Economics. (In Russian).

12. Evmenov, A.D., and Danilov, P.V. (2017) 'Comparative analysis of the effectiveness of state support measures for national cinematography in Latin American countries', *St. Petersburg Economic Journal*, (1), pp. 6–19. (In Russian).

13. Florida, R. (2007) *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. Translated from English. Moscow: Klassika-XXI Publishing House. (In Russian)

14. Hartley, J. (ed.) (2005) *Creative Industries*. Malden, MA: Blackwell Publishing.

15. Hesmondhalgh, D. (2023) *The Cultural Industries*. 4th edn. London: SAGE.

16. Kokorin, A.M. (2019) 'Socio-economic processes of regional film industry development', *Moscow University Bulletin. Series 21: Public Administration*, 3, pp. 58–76. (In Russian).

17. Magomedov, M.N., and Kholodkova, K.S. (2023) 'Analysis of the activities of public organizations in the field of cinematography in Russia', *St. Petersburg Economic Journal*, (2), pp. 64–77. (In Russian).

18. Noskova, N.A. (2016) 'International cultural exchanges as a tool for implementing state cultural policy', *St. Petersburg Economic Journal*, 2. (In Russian).

19. Smirnov, V.G. (2016) 'State support for concert activities', *Construction: Economics and Management*, 23(3), pp. 24–35. (In Russian).

20. Sologdinova, A.N. (2023) 'Implementation of the Publishing Program of the Moscow Government in 2020–2022', *News of Higher Educational Institutions. Problems of Printing and Publishing*, 4, pp. 28–32. (In Russian).

21. Sukhorukov, K.M. (2024) 'State support for Russian publishers and writers: new approaches', *Bibliography and Book Studies*, 452(3), pp. 29–39. (In Russian). DOI:10.25281/2411-2305-2024-3-29-39

22. Svitich, L.G., Smirnova, O.V., and Vyrkovskii, A.V. (2015) 'Economic situation of editorial offices (based on a survey of editors and journalists of newspapers in medium and small towns of Russia)', *Moscow University Bulletin. Series 10: Journalism*, (3), pp. 46–65. (In Russian).

23. *The Atlas of Creative Industries of the Russian Federation* (2022) 2nd ed. Moscow: Agency for Strategic Initiatives. (In Russian).

24. *The Atlas of Creative Clusters of the Russian Federation* (2023) Moscow: POLIS Institute for Urban Development. (In Russian).

25. Throsby, D. (2010) *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. *DCMS (Department for Culture, Media and Sport)* (1998) Creative Industries Mapping Document. London: DCMS. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-mapping-documents-1998 (accessed 3 February 2026).

2. *European Commission* (2017) Mapping the Creative Value Chains: A Study on the Economy of Culture in the Digital Age. Brussels: Publications Office of the European Union. DOI:10.2766/713059

3. *UNCTAD* (2008) Creative Economy Report 2008: The Challenges of Globalization. Geneva; Paris: UNCTAD & UNESCO. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/creativity2008_en.pdf (accessed 7 February 2026).

4. *UNCTAD* (2010) Creative Economy Report 2010: Creative Economy – A Feasible Development Option. Geneva; Paris: UNCTAD & UNESCO. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/creativity2010_en.pdf (accessed 7 February 2026).

5. *UNCTAD* (2024) Creative Economy Outlook 2024: Investing in Culture for Development. Geneva: UNCTAD. Available at: https://unctad.org/publication/creative-economy-outlook-2024 (accessed 7 February 2026).

Статья поступила в редакцию 01.11.2025;
одобрена после рецензирования 16.01.2026;
принята к публикации 27.04.2026.

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 09.06.2026. Формат 60x88 1/8
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 200 экз.

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

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»,
109316, Москва, Волгоградский проспект, 42