

Институт экономики



Российской академии наук

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ВЫЗОВЫ, АДАПТАЦИЯ, РАЗВИТИЕ

Под общей редакцией
И.И. Смотрицкой, С.И. Черных

МОСКВА – 2024

УДК 330.526.34
ББК 65.9 (2 Рос) - 1; 67.402
С 56

Рецензенты:

А.С. Воронов, д.э.н., профессор кафедры экономики
инновационного развития, руководитель центра инновационного проектирования
факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова

О.В. Сагинова, д.э.н., профессор, профессор кафедры предпринимательства
и логистики РЭУ им. Г.В. Плеханова

А.В. Виленский, д.э.н., профессор, зав. сектором экономики
регионов и местного самоуправления, главный научный сотрудник
Центра федеративных отношений и регионального развития ИЭ РАН

С 56

Современные институты государственного управления: вызовы, адаптация, развитие: Монография/Под общ. ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М.: ИЭ РАН, 2024. – 373 с.

ISBN 978-5-9940-0775-4

В монографии на междисциплинарной основе рассматривается широкий спектр фундаментальных вопросов, связанных с адаптацией и развитием современных институтов государственного управления в контексте среднесрочных и долгосрочных задач российской экономики. Обосновываются и раскрываются теоретико-методологические подходы к формированию новой публичной парадигмы государственного управления. Исследуются актуальные проблемы адаптации институтов государственного управления к условиям новой геополитической и экономической реальности, что требует организационных и управленческих новаций, разработки комплекса мер для нивелирования последствий санкционного давления. В рамках данного дискурса авторы рассматривают институты: государственных программ; контрактных отношений; государственно - частного партнерства; управления компаниями с государственным участием. Даются предложения и рекомендации по публичному развитию институтов государственного управления на стратегическую перспективу. Анализ выполнен с учетом положений, зафиксированных в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, включая документы стратегического планирования.

Монография представляет интерес для научных сотрудников, государственных служащих, руководителей различных уровней, представителей экспертного сообщества, профессиональной и деловой общественности, занимающихся проблемами государственного управления, а также преподавателей и студентов по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Экономика и управление», «Правоведение», «Политология».

Ключевые слова: институты, государственное и публичное управление, публичная власть, государственная служба, цифровизация, государственные программы, компании с государственным участием, контрактная система, государственно-частное партнерство.

Классификация JEL: A10, N10, N11, N57, G38.

© Институт экономики РАН, 2024
© Коллектив авторов, 2024
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	8
Глава 1. Современные тренды развития модели государственного управления.....	13
1.1. Развитие современной теории государственного управления.....	13
1.2. Публичная парадигма управления.....	22
1.3. Институциональные аспекты преобразований: адаптация к новой реальности.....	35
Глава 2. Публичная власть и проведение административной реформы.....	53
2.1. Система субъектов публичной власти, наделенных полномочиями по управлению экономикой.....	53
2.2. Административная реформа и выработка принципов институциональных преобразований.....	68
2.3. Вектор развития института саморегулирования.....	76
2.4. Итоги реформирования: выводы и предложения.....	82
Глава 3. Трансформация кадровой модели государственного управления.....	86
3.1. Проблемы государственной службы и управленческих кадровых резервов в отечественных научных публикациях.....	86
3.2. Развитие института государственной гражданской службы Российской Федерации на современном этапе.....	95
3.3. Кадровая вертикаль в системе государственного управления Российской Федерации.....	110
3.4. Перспективы трансформации кадровой модели государственной гражданской службы.....	118

Глава 4. Цифровая трансформация государственного управления	124
4.1. Цифровая трансформация государственного управления в контексте институциональных реформ.....	124
4.2. Формирование и развитие цифровых платформ: подходы, проблемы, перспективы.....	136
4.3. Институциональные риски цифровой трансформации в сфере государственного управления.....	150
Глава 5. Институт государственных программ	162
5.1. Государственные программы как инструмент управления социально-экономическим развитием.....	162
5.2. Несогласованность целей государственных программ в контексте институционального анализа	176
5.3. Институциональные предпосылки несогласованности национальных целей и целей государственных программ	189
Глава 6. Контрактные отношения в реализации задач российской экономики	196
6.1. Институт контрактных отношений в системе публичного управления. Контрактная система закупок	196
6.2. Формирование контрактной системы закупок: цели и достигнутые результаты.....	200
6.3. Контрактная система и реализация мобилизационных мер: механизмы адаптации	212
6.4. Целевой образ развития контрактной системы закупок ..	216
Глава 7. Институциональные аспекты развития партнерства государства и бизнеса	229
7.1. Государственно-частное партнерство: объединение усилий, разделение ответственности и труда	229
7.2. Современные договорно-правовые модели привлечения частных инвестиций в развитие отраслей экономики.....	234
7.3. Франчайзинг и аутсорсинг как перспективные формы партнерства государства и бизнеса.....	253

Глава 8. Институты управления акционерными обществами с государственным участием	266
8.1. Современные институциональные принципы регулирования и управления российскими акционерными обществами с государственным участием	266
8.2. Тенденции трансформации институтов управления в условиях внешнего санкционного давления	283
8.3. Государственные холдинги: особенности формирования и управления	292
8.4. Основные направления совершенствования и развития институтов управления акционерными обществами с государственным участием	299
Глава 9. Методологические подходы к оценке качества управления в акционерных обществах с государственным участием	311
9.1. Концептуальные подходы к оценке качества управления в акционерных обществах	311
9.2. Методики оценки качества корпоративного управления: российская практика	316
9.3. Обоснование нового методологического подхода к измерению и оценке качества корпоративного управления	326
9.4. Апробация нового методологического подхода для оценки качества управления в акционерных обществах с государственным участием ..	328
Заключение	344
Литература	348
Об авторах	371

ВВЕДЕНИЕ

В современном геополитическом контексте и в долгосрочной перспективе национальный суверенитет и конкурентоспособность России будут зависеть от эффективности ответа как на внешние, так и на внутренние вызовы экономики и обществу. Мир вступил в эпоху стремительной трансформации технологической, информационной и социальной среды развития, системы взаимоотношений государства, бизнеса и гражданского общества.

В настоящее время взрывной рост цифровых технологий привел к качественным изменениям в сфере государственного управления, создав возможности для большей обоснованности, оперативности и прозрачности управленческих решений. Однако новый социальный характер взаимоотношений общества и государства порождает «новые ожидания и требования», связанные с несоответствием «существующих управленческих институтов и их персонала современным и тем более перспективным потребностям и вызовам» (Оболонский, 2023. С. 10). Как подчеркивают ведущие мировые эксперты, реализация стратегии дальнейшего развития потребует разработки и реализации комплекса мер не менее творческих и решительных, «чем политика социального государства и Бреттон-Вудское соглашение» (Перес, 2023. С. 18).

Турбулентность политических, социальных и экономических процессов остро ставит проблему адаптивности теоретических концептов и практик государственного управления в нашей стране. О приоритете национальных целей, связанных с достижением качественных изменений в сфере государственного управления свидетельствует Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспек-

тиву до 2036 года». Действительно, без эффективной системы государственного управления невозможно успешно реагировать на современные глобальные вызовы. При этом высокая способность гражданского общества к самоорганизации в условиях открытой цифровой среды формирует общественный запрос на трансформацию существующей системы государственного управления с учетом интересов широкого круга заинтересованных сторон. Речь идет о переходе к публичной парадигме государственного управления, предполагающей формирование модели управления, обеспечивающей согласование интересов и консолидацию ресурсов для достижения стратегических целей развития, решения значимых общественных проблем.

В представленной монографии авторы обосновывают и раскрывают теоретические и методологические подходы к развитию новой публичной парадигмы государственного управления в российской экономике. Исследуется содержательное наполнение понятия «публичное управление» как социально-экономической и правовой категории. Рассмотрены и проанализированы результаты реформирования существующего института публичной власти, системы субъектов публичной власти, наделенных полномочиями по управлению экономикой. Выделены проблемы развития саморегулируемых организаций как организационно-правового института, которому государство могло бы делегировать часть своих функций, в том числе относящихся к сфере управления экономикой.

В контексте данного теоретического подхода рассмотрены актуальные вопросы развития кадрового потенциала государственного управления, института государственной гражданской службы РФ. Авторами проанализированы тенденции трансформации институциональной модели управления государственной службой с учетом государственной кадровой политики, создания кадровых управленческих резервов и построения кадровой вертикали. Особый акцент сделан на существующем противоречии между конституционной нор-

мой о единой системе публичной власти и узким правовым пониманием кадров госуправления, обоснованы возможности и перспективы его преодоления.

Если говорить о современных вызовах, требующих теоретического и практического ответа, то отдельное внимание следует уделить цифровой трансформации государственного управления. Нарастающая цифровизация систем, функций, инструментов и технологий управления обладает огромным потенциалом для развития публичной парадигмы государственного управления. В представленной монографии достаточно полно и комплексно исследуются институциональные основы эволюции процесса цифровой трансформации, возникающие проблемы и институциональные риски внедрения цифровых технологий и платформенных решений, предлагается собственное видение векторов развития процесса цифровизации в сфере государственного управления.

Целый блок фундаментальных проблем, рассматриваемых в монографии, затрагивает основополагающие принципы деятельности ряда базовых институтов государственного управления в контексте целей и задач краткосрочного и долгосрочного развития российской экономики. Адаптация к условиям новой геополитической и экономической реальности требует организационных и управленческих новаций, разработки комплекса мер для нивелирования последствий санкционного давления. Вместе с тем становится очевидной необходимость перехода от адаптации как «рефлексии на санкции» к структурным изменениям, трансформации институтов государственного управления для обеспечения устойчивого экономического развития страны. В рамках данного дискурса авторы исследуют институты: государственных программ; контрактных отношений; государственно-частного партнерства; управления компаниями с государственным участием.

В настоящее время достаточно остро стоит проблема повышения эффективности государственных программ как ключевого инструмента стратегического планирования и со-

циально-экономического развития страны. На реализацию государственных программ выделяются огромные бюджетные средства, так в 2024 году на государственные программы будет направлено порядка 66% всей расходной части федерального бюджета РФ. В этой связи разработка обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию институциональных основ, принципов и технологий реализации программ представляется чрезвычайно важной задачей.

В монографии рассмотрены актуальные вопросы развития института контрактных отношений как одного из ключевых институтов публичного управления. Под институтом контрактных отношений авторами понимаются все формы контрактных отношений с участием публичной стороны в лице органа государственной власти или местного самоуправления, государственного фонда, государственного или муниципального учреждения, государственной корпорации, государственного или муниципального унитарного предприятия и т.д. Авторами систематизированы основные недостатки действующей контрактной системы, раскрыты основные принципы ее реформирования для реализации мобилизационных целей и решения задач импортозамещения, обоснованы методологические и институциональные подходы к ее развитию.

В условиях мощнейшего внешнего экономического и политического давления со стороны стран Запада требуется внутренняя консолидация инвестиционных ресурсов, потенциала государства, бизнеса и общества. Данная задача нашла отражение в приоритетах российской экономической политики, сформулированных Президентом РФ в выступлении на Петербургском международном экономическом форуме 7 июня 2024 года. Отметим, что в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находятся законопроекты, которые позволят расширить использование механизмов государственно-частного партнёрства в российской промышленности. Обоснование теоретических и практических подходов к созданию институциональных условий и механизмов

для развития современных форм партнерства государства и бизнеса является одним из важнейших направлений исследований в представленной монографии.

Отдельной темой в монографии выступают проблемы управления компаниями с государственным участием. Новые контуры российской экономической политики предполагают опору государства в экономической сфере на крупные акционерные общества (компании) с государственным участием. Вместе с тем, в настоящее время деятельность компаний с государственным участием характеризуется активными институциональными преобразованиями, что приводит к обострению системных проблем, связанных с неэффективностью сложившегося института корпоративного управления. Как следствие, чрезвычайно остро стоит задача повышения качества управления в компаниях с государственным участием. В работе сделан акцент на обосновании системы институциональных мер по адаптации модели корпоративного управления к современным экономическим условиям, повышения ее эффективности. Авторами представлен новый методологический подход к измерению и оценке качества управления в акционерных обществах с государственным участием, базирующийся на применении методов эконометрического моделирования.

Монография подготовлена в Центре исследований проблем государственного управления Института экономики РАН коллективом авторов в составе: д.э.н. И.И. Смотрицкая (введение, гл. 1 п. 1.1, 1.2, гл. 9, заключение); д.э.н. С.И. Черных (гл. 1 п. 1.3, гл. 4 п. 4.1, заключение); д.ю.н. С.В. Максимов (гл. 2); д.п.н. Г.А. Борщевский (гл. 3, гл. 7 п. 7.2); к.э.н. Л.А. Беляевская-Плотник (гл. 4, п. 4.1, 4.2); Е.С. Сазонова (гл. 4 п. 4.3); к.э.н. П.С. Звягинцев (гл. 5, п. 5.1.); к.э.н. С.А. Братченко (гл. 5, п. 5.2, п. 5.3); к.э.н. С.С. Шувалов (гл. 6); к.э.н. А. А. Рабаданова (гл. 7, п. 7.1, 7.3.); А.М. Ганеев (гл. 1 п. 1.3, гл. 7, п. 7.1.); д.п.н. А.Ю. Яковлев (гл. 8); к.э.н. Н.Д. Фролова (гл. 9).

ГЛАВА 1

СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

1.1. Развитие современной теории государственного управления

Современный этап в развитии теории государственного управления непосредственно связан с поиском новой парадигмы, базирующейся на происходящих изменениях в понимании роли и природы государства, росте и расширении его полномочий в условиях происходящих глобальных изменений геополитического, технологического, экономического и социального характеров. Очевидно, что хроническая проблема неэффективности государственного управления в нашей стране связана не только с недостатками сложившейся институциональной среды в результате административных реформ, но и с отставанием теоретического осмысления происходящих трансформационных процессов, их влияния на практику государственного управления.

В этой связи возрастает потребность в разработке нового теоретического концепта государственного управления, способного научно обосновать методологию, принципы и приоритеты формирования новой модели управления, что невозможно без «решительного пересмотра стереотипов мышления, сложившихся в прошлые десятилетия, значи-

1. В данной главе обобщены и развиты результаты исследований в рамках тематики Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН. Отдельные аспекты исследования ранее нашли отражение в публикациях: (Смотрицкая, 2023а, 2023б; Смотрицкая, Черных, Сазонова, 2022; Смотрицкая, Черных, 2020).

тельных перемен в мотивах и стимулах субъектов и объектов государственной управленческой деятельности» (Осейчук, 2017. С. 7).

Прежде чем переходить к актуальным трендам, следует кратко остановиться на ключевых этапах эволюции теории государственного управления, содержательно определивших концептуальные подходы к развитию модели государственного управления.

В качестве предпосылки развития теории государственного управления, как правило, называют «камеральные науки» (Вильсон, 1887) – направление, получившее развитие в XVII веке в Австрии и Германии. Камералистика изучала структуру административных и финансовых служб, пути и инструменты улучшения их работы для обеспечения наполнения казны государства.

Но собственно возникновение современной теории государственного управления связывают с американской школой, и в первую очередь с работами ее основоположника Вудро Вильсона – 28 Президента США, лауреата Нобелевской премии. В своей работе «Наука государственного управления» (1887), ставшей классической, автор определил предмет изучения государственного управления как науки, который заключается в исследовании целей, задач и функций правительства, эффективной организации этой деятельности, отмечая, что «с каждым днем функции правительства одновременно и усложняются, и значительно увеличиваются в числе». В результате государственное управление «проникает везде, никакое новое предприятие не может без него обойтись» (Вильсон, 1887. С. 27).

Одно из ключевых положений В. Вильсона, имевшее фундаментальное значение для формирования теории государственного управления, заключается в выделении двойственности в управлении государством, так называемой «политико-административной дихотомии». Он утверждал, что государственное управление «находится за пределами собственно политической сферы» и вопросы государственного

управления не являются политическими вопросами. «Хотя политика и определяет задачи для органов управления, ее вмешательство в процессы управления недопустимо» (Вильсон, 1887. С. 34).

Данное концептуальное положение получило содержательное развитие в трудах Франко Гуднау, разделившего деятельность правительства на политическую и административную. В рамках указанного подхода политика должна иметь дело с выработкой политических мер (политического курса), а администрирование — с исполнением этих мер. Определение данных функций потребовало разграничения правительственных органов в рамках единой системы государственного управления (Гуднау, 2020), а также разработки соответствующих принципов формирования организационной иерархии государственных служащих, что нашло отражение в классической теории бюрократии немецкого ученого Макса Вебера.

Окончательно в качестве самостоятельного научного направления теория государственного управления оформилась в начале XX века, основополагающие положения данной теории базировались на концептуальных идеях В. Вильсона, Ф. Гуднау, М. Вебера, в том числе:

- государственное управление делится на две основные сферы — политическое управление (*politics*) и администрирование (*administration*);
- государственная администрация (бюрократия) осуществляет вспомогательную роль и находится в подчинении у политического руководства;
- принципы бюрократической иерархии являются необходимым условием эффективности управления.

Содержательное изложение и анализ идей В. Вильсона, Ф. Гуднау, М. Вебера представлены в столь обширном пласте российских и зарубежных научных публикаций, что любые перечисления были бы неполны². Отметим, что идея разгра-

2. См, например, (Классики теории государственного управления..., 2003; Купряшин, 2016, 2023а).

ничения и регламентации полномочий, по характеристике Г.Л. Купряшина, привела к следующей формуле решения проблем эффективности управления: «Пусть менеджеры управляют, а политики правят» (Купряшин, 2023а. С. 54). Данная концепция, в свою очередь, дала импульс для формирования направления «научный менеджмент», предполагающего аналитический подход к деятельности правительства, поиск наилучшей организационной структуры, создание административных систем управления и контроля (Р. Брукингс, А. Файоль, Л. Гулик и др.), получившего активное развитие в 30-е годы прошлого века.

Для целей нашего исследования особый интерес представляет соотношение политических и административных функций управления, поиск *баланса между ними* на различных этапах становления теории государственного управления. В данном контексте особого внимания заслуживает период так называемой «критической самооценки» (1950–1970 гг.), когда на смену идеям научного менеджмента, артикулирующего приоритет административной эффективности и операционной деятельности, пришла концепция определяющей роли процесса принятия управленческих решений, в котором участвуют политические акторы (Г. Саймон, Ч. Линдблом, В. Томпсон, Г. Алиссон). Таким образом, на эффективность государственного управления существенное влияние оказывает система взаимоотношений между административным аппаратом и политическими представителями, развитость демократических процедур.

Отметим, что исследования лауреата Нобелевской премии Г. Саймона позволили методологически обосновать в качестве ключевой проблемы управления *организацию процесса принятия решений* вместо выстраивания оптимальной организационной структуры в соответствии с теоретическим направлением «научного менеджмента» (Simon, 1945). В трудах Г. Алиссона был применен ситуационный анализ при моделировании процесса выбора управленческих решений, что позволило продемонстрировать воз-

возможность приоритета задачи достижения «политического результата», а не административной эффективности в сфере государственного управления. На примере построения концептуальной модели Карибского кризиса в 1962 г. были рассмотрены механизмы и характер процесса принятия решений для нивелирования данного острого международного конфликта. При этом в работах Аллисона показана возможность многообразия форм взаимодействия политических и административных механизмов при разработке стратегии государственного управления (Allison, 1971; Аллисон, Зеликов, 2019).

К концу прошлого века усилился тренд к переосмыслению теоретического концепта государственного управления, заимствованию положений экономической теории, социологии, политической науки для разработки необходимых управленческих реформ. В фундаментальных работах российских и зарубежных авторов второй половины XX — начала XXI в. возникший кризис государственного управления рассматривался как вызов для теории, рассматривающей модель государственного управления как систему органов, административных механизмов управления и систему государственной службы. Как подчеркивает А. Барабашев, «административные механизмы управления, под которыми понимаются принципы и технологии разработки и принятия управленческих решений, стали не адекватны масштабу и глубине проблем...» (Барабашев, 2016. С. 166).

Новые теоретические разработки, ставшие основой методологии реформирования государственного управления, нашли отражение в развитии соответствующих парадигм управления³ — Нового государственного менеджмента (New Public Management — NPM) и «добросовестного»

3. Термин «парадигма» от др. греческого *παράδειγμα* (paradeigma) означает «модель, шаблон, образец». В науке и философии — это определённый набор концепций, включая теории, методы исследования, постулаты и стандарты, в соответствии с которыми осуществляются последующие построения, обобщения. Томас Кун определяет *парадигму* как *общепризнанные научные достижения, набор концепций и практик*, которые на какое-то время предоставляют сообществу *модельные решения* (Кун, 1977).

или «общественно-государственного управления» (Good Governance – GG).

Идеи NPM и GG хорошо известны в нашей стране (см. работы Д. Осборна и Т. Геблера, И.Н. Баранова, А.Г. Барабашева, Д.Г. Красильникова, Г.Л. Купряшина, А.В. Оболонского, О.В. Сивинцевой, В.Л. Тамбовцева, Е.А. Троицкой и др.). В рамках данной главы мы ограничимся анализом ключевых изменений в концептуальных подходах, позволяющих говорить о новом этапе развития теории государственного управления.

Новизна NPM заключалась в переходе от управленческих принципов, механизмов и инструментов государственного *администрирования*, получивших распространение в рамках направления «научного менеджмента», к государственному *менеджменту* — переосмыслению основных функций государства, переориентации управленческой деятельности государства на предпринимательские принципы и клиентоориентированность. Формирование новой парадигмы государственного управления происходило через имплементацию положений общей теории менеджмента, заимствования современных средств и инструментов управления у крупных корпораций и бизнеса (агентская концепция). Как подчеркивали теоретики NPM, речь идет о развитии предпринимательских начал в сфере государственного управления (*Osborn, Gaebler, 1992*).

Данные концептуальные подходы к государственному управлению легли в основу административных реформ 1980–1990-х годов в ряде стран мира, которые планировали более эффективную реализацию экономической политики государства за счет повышения гибкости деятельности управленческих структур, оптимального расходования бюджетных средств, адаптации к быстро меняющимся рыночным условиям.

Однако теоретический концепт NPM в полной мере не учитывал двойственности стратегических задач органов государственного управления, ведь помимо достижения ра-

ционального использования бюджетных средств, получения соответствующих финансовых результатов, ключевое значение имеет способность системы государственного управления оценивать общественные потребности, обеспечивать достижение необходимых целевых эффектов для общества и государства. При этом в контексте НРМ, как и ранее, сохранилось представление о разделении функций и определяющей роли публичных политиков. По сути, подходы НРМ фокусировали внимание на изменении экономических и организационных принципов управления.

На рубеже веков существенное влияние на развитие теоретических концепций стали оказывать глобальные социальные, политические и технологические новации, что привело к использованию междисциплинарного подхода при исследовании проблем государственного управления. Так, значительное влияние на становление парадигмы «добросовестного», или «хорошего», управления (*Good Governance* – GG) оказали рост социальной и политической активности гражданского общества, сформировавшийся вектор движения от социального государства к социальному обществу (*welfare society*), новые технологические возможности для коммуникаций и сотрудничества граждан, бизнеса и власти.

Ранее в ряде работ авторами монографии подробно рассматривались теоретические положения парадигмы Good Governance (Смотрицкая, Черных, 2020; 2021), что позволило выделить основные сущностные характеристики GG (Смотрицкая, Черных, Сазонова, 2022).

В основе GG лежит расширение понятия «государство», включение в него других организаций (Shultz, 2014), совместная ответственность государства, общественных организаций и граждан за решение существующих проблем общества (Osborne, 2006), что предполагает систему взаимодействия в управлении всех заинтересованных сторон.

Монопольное присвоение государством властных и исполнительных функций трансформируется в систему взаимодействия, в сеть (*Collaboration Network*), состоящую

из организаций государства и гражданского общества, совместно осуществляющих функции управления (*Osborne, Radnor, Strokosch, 2016*).

При этом государство в контексте обеспечения общественного согласия в большей мере выступает как распорядительная, а не равная часть в данной системе взаимодействий. Но участие гражданского общества в управлении содействует повышению эффективности управления за счет достижения общественной коллегиальности решений в сфере регулирования и в социальной сфере (*Барабашев, 2016. С. 178*).

Итак, парадигма Good Governance подразумевает развитие общественных механизмов на основе включения представителей гражданского общества в процессы государственного управления. В этой связи, отдельного внимания потребовали вопросы определения степени участия и механизмов вовлечения гражданского общества в реализацию государственных функций.

Возможные направления и подходы к решению указанных проблем были определены в концепции «правительства с участием третьей стороны (*Third Party Government*)», разработанной Лестером Саламоном (*Salamon, 1987*) и рассматривающей предпосылки и институциональные принципы передачи правительством доли своих полномочий сторонним исполнителям.

Следует также выделить развитие партисипативной концепции управления (*participative management*), предполагающей *соучастие* граждан в постановке целей, прозрачности (открытости) принятия управленческих решений (например, относительно расходования бюджетных средств), выполнении контрольных функций, которая стала одним из основополагающих аспектов новой теории государственного управления, реализуемых в большинстве стран мира.

Синтез основных идей, теоретических положений и лучших практик GG и NPM составили содержательную основу формирующейся парадигмы «общественно-государ-

ственного управления» – *New Public Governance* (NPG), которая является главенствующей в настоящее время.

Современный вектор науки государственного управления связан с дальнейшим развитием *New Public Governance* как парадигмы *демократического коллективного управления*, учитывающей происходящие изменения в понимании роли и природы государства, трансформации его функций в условиях развития цифровых технологий и информационного общества (Джессон, 2019; Мацукумото, 2021, 2023; Райнерт, 2017; *Экономическая теория государства...*, 2020; Adebayo, 2023 и др.).

Все большее развитие получает расширительное понимание государственного управления, предполагающее систему кооперации и сотрудничества государственных, частных, некоммерческих организаций, представителей гражданского общества и бизнеса в процессе управления для обеспечения общественных интересов. При этом следует учитывать, что в основе любого управленческого решения лежит целеполагание, а ключевые цели развития экономики и общества вырабатываются на политическом уровне и только затем выстраиваются институты и механизмы управления для достижения установленных целей.

Более того, существующие дисфункции в системе целеполагания сопровождаются очевидными провалами в исполнении государственных управленческих решений (Горюдецкий, 2018. С. 166). Таким образом, одной из ключевых проблем развития теории государственного управления на современном этапе является формализация институтов и механизмов участия общества в регламентации целей экономической политики, определении приоритетов и нормативных установок.

Важно подчеркнуть, что в рамках современного дискурса NPG государственная *политика* рассматривается как опосредованное проявление *коллективно определяемого выбора*, которое население считает желательным (Adebayo, 2023. С. 11). Данный методологический подход к развитию

теории общественно-государственного управления позволяет «соединить политическую подотчетность концепции политико-административной дихотомии и эффективность менеджизма» (Купряшин, 2023а. С. 58), что создает предпосылки для достижения баланса между политическими и административными функциями государственного управления.

В науке о государственном управлении термины, понятия и принципы нового концепта государственного управления еще не устоялись. Однако можно говорить об общем тренде: речь идет о переходе от государственной к общественной (публичной) модели управления, предполагающей *коллективные принципы* принятия управленческих решений на основе участия широкого круга заинтересованных сторон, обеспечивающих согласование интересов для решения общественно значимых проблем. В этой связи происходит переосмысление и иное содержательное наполнение понятия «публичное управление», формируются основные контуры новой *публичной парадигмы управления*.

1.2. Публичная парадигма управления

В переводе с латыни термин «публичный» (*publicus*) может обозначать как «общественный», так и «государственный». При этом в зарубежной и российской практике термин «публичный» активно употребляется в значении «организованное для общества» и «при участии общества» (публичные слушания, публичная экспертиза, публичные закупки, публичное общество, публичная библиотека и т.д.). Отметим, что в словаре русского языка С.И. Ожегова термин «публичный» также толкуется как «открытый», «общественный», «осуществляемый в присутствии публики»⁴.

То есть в рассмотренном значении понятие «публичное» применительно к управлению характеризует модель

4. Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова онлайн. Режим доступа: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=25236> (дата обращения 17.07.2024).

управления как открытую для общества и действующую в интересах общества, что обуславливает необходимость междисциплинарного подхода, исследования политических и социальных аспектов развития парадигмы публичного управления.

Однако в нашей стране концепция публичного управления в течение длительного периода развивалась исключительно в дискурсе науки о государстве и праве. В юриспруденции под публичным управлением понимается целенаправленное, организующее воздействие органов власти различного уровня на экономические и социальные процессы, которые регулируются публичным (не частным) правом. Соответственно, понятие «публичный» используется в значении «государственный», а под публичным управлением понимается государственное управление (*public administration*), а также государственное и муниципальное управление (*Смотрицкая, Черных, Сазонова, 2022*).

В связи с тем управленческое воздействие государства реализуется через органы власти, исследователи при рассмотрении вопросов публичного управления апеллируют к *институту публичной власти*. Понятие публичной власти получило нормативное закрепление в результате конституционной реформы-2020 на основе Федерального конституционного закона от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», модернизовавшего Конституцию РФ. Новеллой данного закона стало введение в Конституцию РФ понятия «публичная власть» и регламентация основ ее организации для взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Подробно система органов и полномочий публичной власти будет рассмотрена в главе 2. Здесь же отметим, что, по мнению некоторых специалистов-правоведов, «в Конституции не нашла концентрированного отражения третья подсистема публичной власти — власть гражданского общества, или общественная власть. Ведь публичная власть — не про-

сто власть государства плюс местная. Это власть общества, осуществляемая в его интересах, под его контролем и по его запросу. Именно в такой интерпретации конституционные новеллы о публичной власти дадут максимальный позитивный эффект, найдя отражение в законодательстве и правоприменительной практике» (Чертков, 2020).

В целом методология изучения публичного управления, как правило, основывается на тезисе «что публичное управление, то есть государственное управление, в каждой стране имеет свои особенности, которые находят отражение в действующих моделях государственного управления, а модель должна базироваться на междисциплинарном подходе к ее теоретическому обоснованию принципов построения» (Особенности публичного управления..., 2018. С. 4).

Как отмечают российские эксперты, в российской теории и практике можно говорить об «административном захвате публичного управления». Действительно, такие основополагающие элементы публичного управления, как «общественная сфера» и «общественный интерес», оказались содержательно за контуром этого понятия (Политико-административное управление, 2004. С. 30).

По мнению проф. Г.Л. Купряшина, «для России всегда было характерно смешение административных и политических функций бюрократии, в результате властные отношения ориентировались в большей степени на силовое воздействие, чем на формирование коммуникационных каналов от гражданского общества и обратно». Постоянно требовалось разрешение управленческого парадокса, поскольку, с одной стороны, «политическая элита нуждается в огромном административном аппарате для проведения в жизнь своей политики», а с другой стороны — «политики не могут предвосхитить проблемы, возникающие в процессе управления» (Купряшин, 2016. С. 114).

Нельзя обойти вниманием следующий аспект. В систему юридических лиц, регулируемых российским законодательством, входят публичные акционерные общества,

а также различные виды публично-правовых организаций, не носящих коммерческого характера и действующих в общественных интересах. Так, публичным является акционерное общество, акции и ценные бумаги которого размещаются путем открытой подписки (публично) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. В рассматриваемой трактовке понятие публичности получило распространение и в контексте закрепления ряда полномочий за негосударственными образованиями. Например, участие общества в реализации *функций контроля* институционально закреплено за общественными палатами и общественными советами органов исполнительной власти.

Резюмируя, можно сделать вывод, что на уровне властных функций государства, категория публичности пока означает лишь государственный и муниципальный статус, однако на уровне организационном, связанном с регулированием хозяйственных отношений, она приобретает иной содержательный характер (См. подробно (Смотрицкая, Черных, Сазонова, 2022)).

Обобщение результатов проведенных исследований позволяет сформулировать *основополагающие принципы новой публичной парадигмы* государственного управления (Смотрицкая, 2023а, 2023б). Остановимся на них более подробно.

Во-первых, транспарентность.

Ряд положений *New Public Governance*, предусматривающих взаимодействие государства и гражданского общества, уже имплементировано в практическую деятельность, в том числе в контексте обеспечения концепции «открытости бюджета». Прозрачность и доступность информации о бюджете, привлечение представителей гражданского общества к его открытому обсуждению содействуют контролю общества над бюджетными расходами, снижению уровня коррупции и повышению эффективности расходования бюджетных средств.

В настоящее время концепция «бюджетной открытости» получила активное развитие на международном уровне, оценкой открытости бюджета занимается организация International Budget Partnership (IBP), которая проводит рейтингование стран, обобщает подходы и механизмы обеспечения прозрачности, подотчетности и общественного участия в бюджетном процессе⁵. Основная цель деятельности IBP заключается в оценке и распространении лучших практик национальных правительств в сфере:

- создания значимых, инклюзивных пространств для вовлечения общественности в бюджетные процессы;
- сокращения злоупотреблений исполнительной власти и расширения возможности законодателей и аудиторов по надзору за бюджетными расходами;
- открытости бюджетной информации;
- институционализации реформ подотчетности.

Исследование открытости бюджета проводилось в течение последних 18 лет по всему миру, например, в 2023 году оценивались открытость бюджета 125 стран, в которых проживает 95% населения мира и бюджеты которых в 2022 финансовом году суммарно составили более 33,5 трлн долларов.⁶ Методология исследований основана на общепринятых международных стандартах и нормах, в том числе на основании положений Кодекса финансовой прозрачности, разработанного Международным валютным фондом. В настоящее время данный нормативный документ в редакции 2019 года определяет основные стандарты бюджетной прозрачности. Итоги исследований представляют комплексную оценку трех основных составляющих бюджетной отчетности: прозрачности, участия общественности и законодательного надзора.

5. International Budget Partnership. URL: <http://internationalbudget.org/> (дата обращения: 20.07.2024).

6. International Budget Partnership. URL <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2023> (дата обращения: 20.07.2024).

В рейтинге, составленном ИВР в 2019 г., на основе результатов исследования, по индексу прозрачности Россия занимала 14 место, по индексу участия общественности в бюджетном процессе – 16 место (Дмитриева, Клименко, 2021. С. 16).

В качестве примера внедрения принципов открытости и прозрачности в систему государственного управления рассмотрим опыт Бразилии – дружественной страны, входящей в международное объединение БРИКС. Интерес представляет план мероприятий в данной области на 2023–2027 гг., принятый правительством Бразилии и отражающий основные достигнутые результаты и ключевые тренды развития⁷. Так, разработана и внедряется процедура партисипаторного планирования, предусматривающая участие граждан в принятии решения по долгосрочным государственным программам. Произошло расширение Transparency, Integrity, and Anti-Corruption Council (СТИСС) – специального совета из граждан и чиновников по обеспечению прозрачности за счет включения в него большего числа представителей гражданского общества и НКО. Создана специальная институция – Social Participation Office (Офис по социальному участию) при президенте страны для содействия вовлечению граждан в деятельность государства.

Что касается среднесрочного периода (до 2027 г.) – планируется разработка и реализация единой стратегии (Open Government Strategy), имеющей целью достижение полной открытости системы государственного управления в стране. В целом в Бразилии реализуется комплекс мероприятий по вовлечению граждан во все аспекты деятельности государства, в первую очередь для снижения высокого уровня коррупции.

Итак, принципы открытости и взаимодействия с гражданами в процессе государственного управления реализуются на практике, но это носит в большей мере фраг-

7. Электронный ресурс, режим доступа: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/brazil-action-plan-2023-2027-december/> (дата обращения 20.07.2024).

ментарный характер. Более того, в контексте современной турбулентной ситуации наблюдается тренд к ограничению информационной открытости, увеличивается, например, доля государственного бюджета в ряде стран, которая классифицируется как закрытая.

В этой связи заслуживают внимания результаты опроса участников сессии «Госуправление: между людьми и данными» ПМЭФ-2023, на которой обсуждались актуальные (среднесрочные) задачи модернизации государственного управления. Даже в условиях санкционного давления значительное число участников среди приоритетов на первое место поставили обеспечение прозрачности и публичности принятия управленческих решений⁸.

Во-вторых, конкурентность управленческих решений.

Отметим, что конкуренция является необходимым фактором эффективного управления. Если мы рассматриваем коллективный процесс принятия управленческих решений в компаниях на микроуровне, то индикатором эффективности решений выступают как финансово-экономические результаты, так и оценка их деятельности потребителями (клиентами) на конкурентном рынке. Специфика государственного управления заключается в том, что оно находится вне конкурентной среды. Однако использование цифровых технологий дает возможность сформировать действующую систему конкурентной оценки проектов управленческих решений на основе взаимодействия с институтами гражданского общества и организациями профессионального экспертного сообщества.

В-третьих, цифровая трансформация.

В рамках публичной парадигмы цифровая трансформация государственного управления должна осуществляться на основе комплексного подхода, предусматривающего развитие новых форм и технологий работы органов управления, формирование цифровых институтов и инструментов взаимо-

8. Петербургский международный экономический форум. ПМЭФ-23. 15.06.2023 режим доступа: <https://forumspb.com/programme/business-programme/104524/#broadcast>

действия с гражданским обществом для выработки стратегических целей экономической политики, организации системы действенной «обратной связи» с гражданами, представителями общества и бизнеса. Как отмечают эксперты НИУ ВШЭ, в фокусе разработки концепта цифровой трансформации государственного управления одновременно находятся новые цифровые технологии и социальные явления, цифровые решения и цифровое доверие граждан, цифровые технологии и общественные ценности граждан (*Цифровая трансформация...*, 2023). Проблемы цифровой трансформации государственного управления будут подробно проанализированы в главе 4. В данном же параграфе обратим внимание на такой элемент новой цифровой реальности, как социальные сети, которые в современной научной литературе рассматриваются в качестве перспективной независимой институциональной площадки для организации гражданского общества. Оценивая присущий социальным сетям потенциал социальных коммуникаций, «нетрудно допустить, что социальные сети могут стать движущей силой развития гражданского общества» (*Рубинштейн*, 2023. С. 42).

Данную позицию, в частности, подтверждают результаты проходившего с 10 апреля по 20 июля 2023 г. социологического опроса членов Новой экономической ассоциации (НЭА) и участников Российского экономического конгресса (РЭК-2023)⁹. Так, в целом 56,3 % респондентов видят значительный потенциал института социальных сетей как нового канала коммуникаций, 30,1% оценивают социальные сети «как новый канал коммуникаций политиков с гражданами», а 41,9% опрошенных экспертов рассматривают социальные сети как площадки для свободного обмена мнениями.

В то же время активное развитие социальных сетей как независимой площадки для высказывания различных

9. Указанный опрос организован Институтом экономики РАН совместно с НЭА и Журналом НЭА, при участии экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. В его основе лежит авторская методика онлайн-анкетирования и программный комплекс обработки первичной социологической информации, разработанные Н.А. Бураковым.

мнений опережает процесс формирования общепринятых гражданских норм их деятельности, что проявляется в наличии негативных эффектов для общества.

В целом политологи и социологи выделяют актуальный тренд трансформации форм участия граждан и организаций в общественной деятельности за счет переноса активности в цифровую среду. Дело в том, что социальные сети, онлайн-платформы, различные независимые интернет-сообщества отражают «распространение новых привычек гражданского общества и электорат, стоящий за этими привычками, во все не пассивен, он просто переносит свою гражданскую активность в другие сферы» (*Несовершенная публичная сфера*, 2021. С. 688). Действительно, цифровые технологии создают новые возможности для объединения граждан и влияния гражданского общества на деятельность органов власти, на постановку целей и принятие управленческих решений. По сути, речь идет о социальной устойчивости, чувстве причастности к выбору целей и решений задач социально-экономического развития страны.

В-четвертых, взаимодействие и сотрудничество.

В сформировавшейся административной модели государственного управления, ориентированной на централизацию, строгую иерархию и подчиненность, эффективность управления достигается в логике «управляемости как повиновение» и это, «как правило, дискурс федерального центра, задаваемый его политическим корпусом», заинтересованным в сохранении *status quo*. Однако происходящие глобальные трансформационные процессы и изменение роли государства в современной экономике позволяют говорить о сотрудничестве и согласованности действий, «способности обеспечить связь между правительственной повесткой и общественным запросом» как необходимых условиях эффективности управления (*Телин, 2023. С. 6*).

Поиски модели государственного управления, предполагающей отказ от принципов централизации, переход к координации и партнерскому диалогу для учета интересов

всех заинтересованных сторон нашли отражение в концепции нового государственного управления (NPG) и теории общественных ценностей (Public Value Theory). При этом ранее теория общественных ценностей в качестве монопольных создателей и проводников общественных ценностей выделяла госсектор и госслужащих (Moore, 1995). Но в современной литературе создание общественных ценностей рассматривается в дискурсе нового подхода, в котором правительству отводится особая роль гаранта общественных ценностей, а граждане, предприятия и некоммерческие организации тоже выступают как субъекты решения общественных проблем. (Bryson., Crosby, Bloomberg, 2014; Hofmann et al, 2019).

Если говорить о теоретических предпосылках развития координации и взаимодействия в рамках парадигмы публичного управления, следует выделить работы академика В.М. Полтеровича, посвященные развитию стратегии «позитивного сотрудничества», формированию соответствующих институтов и механизмов, обеспечивающих достижение компромисса интересов субъектов, участвующих в коллективном решении (Полтерович, 2023. С. 8-9).

Так, постепенное расширение участия граждан в принятии государственных решений, повышение роли экспертных сообществ за счет их включения в систему управления, обеспечение независимости экспертов следует рассматривать как механизмы формирования предпосылок ограничения возможности ошибочных решений и, соответственно, повышения эффективности государственного управления (Полтерович, 2021а, 2021б).

В свою очередь, разработанные В.М. Полтеровичем принципы и механизмы коллаборативной демократии как представительской системы принятия политических решений, основанной на сотрудничестве, позволяют обеспечить доступ избирателям к процессу выбора, формирование возможности привлечения негосударственных заинтересованных агентов в коллективный процесс принятия решений,

осуществление контроля издержек политической конкуренции, поддержание этических норм и предотвращение стихийных неуправляемых процессов (Полтерович, 2021а. С. 66–67). Отметим, что стратегия «позитивного сотрудничества» предлагается в качестве наиболее предпочтительной для реформирования и развития российской экономики в условиях санкций (Полтерович, 2023).

Для апробации выделенных основополагающих принципов развития публичной модели управления они были предложены для оценки и ранжирования членам НЭА в рамках социологического опроса, проведенного в первом полугодии 2024 года¹⁰. Следует отметить высокий научный и профессиональный уровень экспертов: из общего числа респондентов 38,8% имели степень доктора наук, а 46,7% кандидата наук.

В качестве наиболее приоритетного по значимости респонденты выделили принцип *«открытость и прозрачность системы управления»* – около 70% участников поставили его на первое место, на второе место по значимости данный принцип поставили 21,6%. В свою очередь, 47% общего числа экспертов *«участие институтов гражданского общества в выборе управленческих решений»* посчитали как наиболее значимый принцип для развития модели публичного управления, а 38,8% опрошенных поставили его на второе место. Несколько неожиданным оказался результат оценки по уровню значимости *«цифровизации государственного управления»*, в качестве наиболее важного его оценили 35,7% экспертов.

Таким образом, при всей важности цифровых технологий для повышения качества государственного управления наиболее принципиальным, по мнению профессионального сообщества, является обеспечение открытости и прозрач-

10. Указанный опрос организован Институтом экономики РАН совместно с НЭА и Журналом НЭА, при участии экономического факультета МГУ им. Ломоносова и Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. В его основе лежит авторская методика онлайн-анкетирования и программный комплекс обработки первичной социологической информации, разработанные Н.А. Бураковым.

ности системы управления, привлечение представителей гражданского общества в процесс принятия управленческих решений, что подтверждает наличие *общественного запроса* на трансформацию существующей модели государственного управления.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать вывод, что основополагающие принципы публичной парадигмы государственного управления подразумевают ослабление административных и развитие публичных институтов управления для достижения общественной коллегиальности решений.

Теоретический концепт публичного управления *содержательно развивает* положения New Public Governance (NPG) и имеет целью разработку методологических, институциональных и практических подходов к созданию «системы кооперации государственных, муниципальных, некоммерческих и смешанных структур, призванной обеспечить удовлетворение общественных интересов и решение коллективных проблем. Публичное управление, объединяя деятельность государственных, муниципальных, неправительственных (некоммерческих) организаций, фактически представляет общественно-государственную систему реализации общенациональных и местных интересов и производства общественных благ» (Купряшин, 2016. С. 103).

Исследование условий и проблем формирования публичной модели управления является чрезвычайно актуальным направлением теории управления, социальной и политической наук на современном этапе. Так, с позиции политологии приоритетное внимание обращается на публичную интегрированность государственного управления с обществом, формирование концепта модели «управления публичной политикой», в рамках которой предусматривается систематизировать современные административные изменения и функции (Сморгунов, 2022).

В то же время получает активное развитие рассмотренный концептуальный подход к содержательному наполне-

нию понятия «публичное управление» в экономической теории и социологии, где термин «публичность» означает организованный с участием общества, а «управление» – совокупность государственного администрирования и публичной политики (Зотов, Василенко, 2023; Смотрицкая, 2023а; Смотрицкая 2023б, и др.).

Итак, рассматривая стратегические тренды развития, можно утверждать, что в формирующейся новой публичной парадигме управления понятие «публичное» определяет модель государственного управления как *прозрачную для общества, действующую с участием общества и в интересах общества*, что, в частности, обуславливает необходимость формирования концепции публичного управления с учетом политических и социальных проблем.

Как отмечают исследователи Всемирного банка в «Докладе о мировом развитии – 2017: Государственное управление и закон» для эффективности мер политики, стимулирующей экономический рост, необходимы приверженность, координация и сотрудничество различных институтов общества (Всемирный банк, 2017).

На современном этапе Россия столкнулась с новыми глобальными вызовами, для адекватного ответа на беспрецедентное санкционное давление требуется реализация комплекса мер институционального характера. Проведенное исследование подтверждает наличие *общественного запроса* на развитие принципов публичности в сфере государственного управления, что создаст дополнительные возможности для интеграции ресурсов государства, частного сектора, гражданского общества. Правительство и представители экспертного сообщества, институты гражданского общества должны сотрудничать и объединять усилия для эффективной реализации среднесрочных и стратегических целей, которые обеспечат стабилизацию и устойчивое социально-экономическое развитие нашей страны.

1.3. Институциональные аспекты преобразований: адаптация к новой реальности

Необходимость адаптации к новым экономическим и политическим условиям потребовала разработки и реализации комплекса мер, направленных на трансформацию системы государственного управления для повышения коллегиальности, оперативности и публичности принимаемых решений, а также гибкости реализации управленческих функций.

Современный этап таких преобразований стартовал в 2020 году. В первую очередь была поставлена задача повышения эффективности системы государственного управления за счет *оптимизации ее организационной структуры*. Постановлениями Правительства РФ от 16 ноября 2020 года №1829 и №1830 были определены целевые параметры оптимизации государственного аппарата. Так, с 1 января 2021 г. в министерствах была установлена цель сокращения 5% должностей чиновников, а в территориальных подразделениях – 10%.

В частности, одной из таких форм повышения эффективности явилось упразднение некоторых федеральных органов управления и перераспределение их функций. Так, Указом Президента РФ от 20 ноября 2020 г. №719 были ликвидированы Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать), а также Федеральное агентство связи (Россвязь). Функции, которые выполнялись этими федеральными агентствами, были поручены Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. Предполагалось, что министерство сможет эффективнее реализовать задачи, стоявшие перед данными агентствами, применяя имеющиеся ресурсы и улучшая качество исполнения принимаемых решений. По мнению экспертов, такое реформирование было вызвано постепенным снижением количества реализуемых проектов и задач ликвидируемых агентств. Некоторые выполняемые проек-

ты теряли свою актуальность и требовали обновления технологической базы реализуемых задач, например проект по установке таксофонов для устранения цифрового неравенства¹¹.

К 1 апреля 2021 г. было сокращено 66 структурных подразделений и 33 штатных единицы заместителей глав федеральных ведомств. Численность ведомств снижена в центральных аппаратах – на 213 позиций, а в территориальных органах – на 31 642 позиции. В целом численность госаппарата была сокращена приблизительно на 10%¹². В процессе оптимизации удалось избежать массовых сокращений госслужащих, так как в основном уменьшение штата производилось за счет вакантных единиц, на которые велся поиск работника.

Следует отметить, что оптимизация структуры и штатной численности системы государственного управления идет и в настоящее время, но уже более точно – с целью обеспечения повышения эффективности функционирования в современных условиях. Например, Указом Президента РФ от 20 октября 2022 г. № 759 было ликвидировано Федеральное агентство по туризму. Исполнение функций агентства с акцентом на интенсивное развитие внутреннего туризма поручено Министерству экономического развития РФ.

В условиях новой реальности российская экономика находится в рамках жестких ограничений возможностей привлечения внешнего финансирования, импорта оборудования и новых технологий. В этой связи перед Правительством РФ остро стоит проблема обеспечения импортозамещения технологически сложной и инновационной продукции, разработки и финансирования новых производственных проектов. Очевидно, что решение данных задач требует не

11. Владимир Путин упразднил Роспечать и Россвязь. - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4582453> (дата обращения: 03.06.2024).

12. Численность госаппарата уменьшилась почти на 10%. - URL: <https://iz.ru/1144118/liubov-lezhneva/chislennost-gosapparata-umenshilas-pochti-na-10> (дата обращения: 03.06.2024).

только оперативности принятия и реализации необходимого комплекса мер, но и привлечения квалифицированных экспертов, профессионалов в той или иной области, где необходимо импортозамещение. Возникает объективная потребность в формировании системы *взаимодействия и координации* различных государственных организаций.

В этих целях в 2020–2023 гг. была создана система федеральных и региональных центров, комиссий и штабов, призванных быстро реагировать на санкционное давление и решать соответствующие задачи для стабильного функционирования отечественной экономики. В табл. 1.1 Приложения к данной главе представлены институциональные основы, цели и функции системы федеральных и региональных центров, комиссий и штабов «быстрого реагирования», созданных в 2020–2023 годах. Особого внимания заслуживают *принципы публичности* формирования новых институций, а именно коллегиальности, взаимодействия, участия представителей гражданского общества, информационной открытости.

Так, в марте 2020 г. была создана *Правительственная комиссия по повышению устойчивости российской экономики* в целях осуществления взаимодействия между органами исполнительной власти, представителями научных и общественных организаций, бизнес-сообществом при подготовке и реализации мероприятий для сохранения стабильности функционирования финансового сектора и отдельных отраслей экономики в условиях распространения коронавируса.

Возглавил указанную комиссию первый вице-премьер А. Белоусов. После начала СВО комиссия была преобразована в подкомиссию по повышению устойчивости финансового сектора и отдельных отраслей экономики Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций.

Как отмечает А. Городецкий, «в деятельности правительства в рамках антикризисного регулирования сформирова-

ровано новое постоянное направление — политика мер по повышению устойчивости экономики в условиях санкций, в рамках которой отслеживаются реализация и эффективность принятых решений и при необходимости формулируются и оперативно вводятся новые меры» (Городецкий, 2022. С. 79–80).

Постановлением Правительства от 12 февраля 2021 г. №171 был создан *Координационный центр* Правительства РФ, руководителем которой был назначен Председатель Правительства М. Мишустин. В рамках работы центра запущена и регулярно используется новая важная институция — *стратегическая сессия*. Регулярные стратегические сессии имеют целью: проведение мониторинга и экспертно-аналитической оценки процесса реализации важнейших стратегических решений; выявление проблем и поиск их решений; формирование новых стратегических инициатив (Городецкий, 2022, С. 79).

На Координационный центр согласно Положению, утверждённому постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2021 г. № 171, возложены задачи обеспечения оперативных и согласованных действий не только ФОИВ, но и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также различных организаций для «разрешения инцидентов (штатных и нештатных ситуаций), проработки приоритетных задач Правительства Российской Федерации и выполнения выделенных проектов». В соответствии с п.6 Положения под *инцидентом* понимается ситуация, возникающая в рамках деятельности органов государственной власти, требующая, по указанию Председателя Правительства РФ или его заместителей, немедленного реагирования и оперативного разрешения.

Одним из важнейших факторов повышения эффективности и оперативности принятия и реализации управленческих решений является активное использование Координационным центром *информационных ресурсов и технологий* в процессе формирования предложений по достижению

поставленных перед Правительством РФ целей. Следует также отметить, что информация о деятельности Координационного центра размещается на сайте Правительства РФ, в том числе публикуются стенограммы заседаний стратегических сессий.

Если в первой половине 2022 г. Координационный центр был сфокусирован на решении наиболее остро стоящих проблем краткосрочного характера, то затем в своей работе он перешел к более активному формированию решений для обеспечения реализации целей и задач средне- и долгосрочного развития экономики. Так, на сессии 30 августа 2022 г. М. Мишустин заявил: «Необходимо сегодня сформировать общее видение дальнейшего социального и экономического развития России — как в краткосрочной перспективе, что должно быть отражено в проекте федерального бюджета на следующий год, так и на более длительный период, когда будут реализовываться госпрограммы и нацпроекты»¹³. Отметим, что в заседании данной сессии принимали участие руководители правительства, администрации президента, Банка России, губернаторы и главы ключевых госкомпаний и госбанков.

В январе 2023 г. министр промышленности и торговли Д. Мантуров подвел промежуточные итоги координационной работы: «На стратегических сессиях Правительства РФ были проработаны инвестиционные программы по 19 отраслям, что предполагает выделение 5,7 трлн рублей бюджетных инвестиций до 2030 года»¹⁴.

В 2023–2024 гг. на стратегических сессиях ведется дальнейшая работа по подготовке предложений для развития экономики страны на долгосрочную перспективу, например, рассматривался подготовленный проект долгосрочной стратегии (до 2035 г.) развития отрасли связи.

13. Послезавтра неизбежно, как завтра - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5536736> (дата обращения: 03.06.2024).

14. Кабмин подготовил промышленные инвестпроекты на 5,7 трлн рублей до 2030 года.- URL: <https://tass.ru/ekonomika/16776091> (дата обращения: 03.06.2024).

В связи с необходимостью реагирования на возникающие сложности для российской экономики в марте 2022 г. было подписано Положение о Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций. Новая комиссия была создана для значительного ускорения процессов получения комплексной информации о наиболее острых проблемах и разработке и реализации необходимых решений. Руководителем комиссии был назначен глава правительства М. Мишустин.

В марте 2022 г. Президент РФ В. Путин поручил сформировать оперативные штабы по обеспечению устойчивого социально-экономического развития соответствующих субъектов РФ для повышения оперативности реакции на региональном уровне и ускорения передачи информации на федеральный уровень. Отметим, что по поручению М. Мишустина в октябре 2022 г. руководители федеральных органов власти создали оперативные штабы для сохранения устойчивости работы предприятий в отраслях экономики¹⁵. Так, предлагаемые меры по обеспечению стабильности функционирования предприятий в обязательном порядке направляются на рассмотрение оперативных штабов, затем изучаются подкомиссией по повышению устойчивости финансового сектора и отдельных отраслей экономики. И готовый проект с учетом всех предложений и замечаний направляется на утверждение в Правительственную комиссию.

Для проведения анализа целесообразности осуществления сделок по замороженным активам резидентов недружественных стран была сформирована Подкомиссия Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации. Подкомиссию возглавил министр финансов А. Силуанов. В современных условиях каждое разрешение на сделку должно быть тщательно просчитано, изучены все возмож-

15. Российские министры сформируют оперштабы в условиях частичной мобилизации.- URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5594205> (дата обращения: 03.06.2024).

ные последствия и может быть предоставлено только с выгодой для нашей страны и российской экономики.

Безусловно, отдельное внимание следует уделить организационным новациям, которые были осуществлены для ускорения темпов поставок продукции для удовлетворения нужд армии и флота. Очевидно, что вследствие объективных причин информационная прозрачность деятельности созданных структур ограничена. Но целью нового органа при Правительстве РФ – Координационного совета по обеспечению потребностей Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, является организация *взаимодействия* федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ для оперативного решения проблем, возникших при обеспечении потребностей СВО. Председателем Координационного совета был назначен глава правительства М. Мишустин, работа совета ориентирована на реализацию мер по ускорению производственной деятельности ВПК и всех взаимосвязанных отраслей экономики.

Ограничения со стороны недружественных стран на импортирование драгоценных металлов и камней из России привело к затруднениям в деятельности предприятий, работающих в сфере добычи и производства драгоценных металлов и камней. Поэтому Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2023 г. № 131 была создана Правительственная комиссия по разработке и реализации мер государственной поддержки в сфере добычи, производства и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней. Комиссия ведет работу по поддержке указанной сферы и разработке соответствующих мер противодействия негативным последствиям санкционного давления.

В текущем году (апрель 2024 г.) была создана Правительственная комиссия для координации работы по предупреждению и ликвидации последствий паводков, она призвана в максимально короткие сроки преодолеть последствия масштабных паводков в ряде регионов страны

и подготовить комплекс мер по предотвращению возникшего ущерба.

Происходят организационные новации в системе управления и на уровне министерств. Так, правительство создало новые структуры в двух министерствах – Минпромторге и Минэкономике для более динамичной системы управления отраслями.

В связи с растущим количеством взаимосвязанных организаций или дублирующих определенные функции при реализации государственных задач принято решение о формировании управлений для координации взаимосвязанных технических задач между исполнителями. Для эффективной деятельности планируется использование накопленного опыта проектного подхода при реализации национальных проектов. В начале 2024 г. было создано управление беспилотных систем и робототехники в Минпромторге, которое будет координировать реализацию гражданского и оборонного заказов государства по выпуску беспилотных систем и робототехники.

В условиях необходимости координации и взаимодействия мер меняется организация структуры управления. Административная вертикаль и четкая иерархия: вице-премьер – министерство – нацпроект – перестают быть преобладающими, наблюдается тенденция к переходу на *матричную модель* организации, согласно которой несколько вице-премьеров (и соответственно министерств) будут делить ответственность за реализацию одного нацпроекта, а также распределять ресурсы между собою.

Конечно, у матричной модели есть свои недостатки: необходимость распределения задач и ответственности за их исполнение между несколькими руководителями; риски возможного частичного дублирования функций. Но по нашему мнению, внедрение цифровых и информационных технологий в систему государственного управления создаст условия для оперативного согласовывания межведомственных решений, максимально эффективного распределения

функций и обязанностей, ускорения обмена данными, оперативного реагирования на инциденты (штатные и нештатные ситуации).

Современные тенденции развития системы государственного управления обусловлены острой потребностью в реакции на введение режима санкций. Комплекс мер, направленный на организационные преобразования, позволил создать систему оперативного выявления и разрешения ключевых проблем для российской экономики, в том числе по замене ушедшим с российского рынка продукции и услуг; изменению потребителей и логистики экспортируемой продукции, переориентации на рынки дружественных стран; перезапуска импортозависимых производств на основе концентрации всех имеющихся ресурсов (Ганеев, 2023. С. 90).

Стало очевидно, что технологиями в ключевых областях хозяйственной деятельности, имеющих критическое значение для жизнеобеспечения, безопасности и устойчивого развития Россия должна обеспечивать себя сама, не надеясь на иностранных партнеров. В этих условиях особенно важен взвешенный и обоснованный подход к проводимой научно-технологической политике, с тем чтобы управленческие воздействия на экономику и общество, подкрепленные научными знаниями, давали максимальную отдачу (Черных, Фролова и др., 2023. С. 9–10). Такой подход четко обозначен в документах стратегического планирования – Концепции технологического развития до 2030 года¹⁶ и обновленной Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (далее – Стратегия НТР)¹⁷.

Согласно Концепции технологического развития система управления должна обеспечивать достижение цели технологического развития на основе интеграции управления

16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.05.2023 №1315-р «Об утверждении Концепции технологического развития до 2030 года».

17. Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 №145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

двумя метапроцессами — научно-исследовательской деятельностью и производственно-технологической деятельностью (раздел XI). В Стратегии же НТР по сравнению с предыдущей аналогичной Стратегией¹⁸ более четко прописан порядок взаимодействия органов государственной власти РФ и организаций при реализации государственной политики в области научно-технологического развития (см. пункты 33–42). Этот порядок органично вписывается в современную административную вертикаль: Президент РФ осуществляет общее руководство такой политикой, президентский Совет по науке и образованию определяет с учетом долгосрочного прогноза приоритетные направления научно-технологического развития и перечень важнейших наукоемких технологий, а также принимает решения, связанные с обеспечением стратегического развития научно-технологической сферы.

В свою очередь, Правительство РФ через Комиссию по научно-технологическому развитию (председатель вице-премьер Д. Чернышенко) осуществляет меры по реализации государственной политики в области научно-технологического развития, направленные на обеспечение выполнения поставленных задач. Далее устанавливается, что в федеральных органах исполнительной власти определяются заместители руководителей, а на уровне субъектов Федерации — заместители высших должностных лиц, ответственные за научно-технологическое развитие¹⁹. В числе управленческих функций таких заместителей руководителей на отраслевом и региональном уровнях можно выделить: стра-

18. Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 №642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» (утратил силу).

19. На 01.06.2024 определены 14 руководителей по научно-технологическому развитию в должности заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти (РНТР), в том числе в таких ключевых министерствах, как Минобрнауки, Минфине, Минцифры, Минздраве, Минпромторге и Минэкономразвития России. В целом, структура назначенных РНТР включает в себя 28 ФОИВ. - URL: <https://rcsi.science/activity/rukovditeli-nttr/> (дата обращения: 13.06.2024). В то же время в 80 регионах были определены ответственные за научно-технологическое развитие — заместители глав субъектов РФ. - URL: <http://government.ru/news/51511/> (дата обращения: 13.06.2024).

тегическое управление НТР; управление интеллектуальным потенциалом; управление программами и проектами НТР.

В целом руководству страны с помощью эффективного использования инструментов государственного управления, своевременных институциональных новаций и организационных изменений удалось избежать критических и масштабных последствий для экономики страны от введения санкций, стабилизировать работу отраслей экономики, сохранить и расширить производство продукции ВПК для нужд СВО. Проведенные организационные преобразования позволят достичь ускорения:

- координации и связи внутри системы государственного управления на горизонтальном уровне. Межведомственные связи должны расширяться и ускоряться для быстрого разрешения возникающих задач;
- принятия решений на вертикальном уровне за счет сокращения звеньев в цепочке согласований. В резко меняющихся условиях становится критически важным принятие срочных решений и их безотлагательная реализация;
- работы каналов обратной связи. Необходимо ускоренное выявление возникающих проблем и сложностей, оценка их приоритетности, а также возможностей и ресурсов для их разрешения;
- темпов реализации решений за счет четкой постановки и определения приоритетности задач, распределения квалифицированных исполнителей (Ганеев, 2023. С. 91).

Вместе с тем, в современное непростое время важно, чтобы работа указанных выше и других институтов государственного управления, во-первых, основывалась на достаточной обеспеченности объективной информацией для правильной оценки вероятности возможных событий и их последствий, а во-вторых, не подменялась действием неформальных институтов, замещающих функции нормативно-правовых (формальных) государственных институтов.

Такие во многом теневые, и даже криминальные, «антисоциальные» институты могут создаваться доминирующими в государстве и обществе группами на основе их собственных интересов и ценностей, подменяя деятельность действующих или бездействующих государственных институтов.

Нельзя исключать и перерождения институтов управления в процессе их функционирования, в итоге которого неформальные институты управления становятся формальными, и наоборот, что не может не влиять на качество государственного управления в целом. Напомним, что под качеством государственного управления нами понимается «достижение целей в установленные сроки с минимальными затратами общественных ресурсов на основе сочетания эффективности и демократичности, обеспечивающих соответствие деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления» (*Институты государственного управления...*, 2020. С. 18). В свою очередь, эти ценности принимают разное содержательное наполнение, в зависимости от того какая модель государственного управления в определенный временной отрезок претворяется в жизнь. Желательно, чтобы данная модель только в кратко- и среднесрочной перспективе строилась на основе административной парадигмы (с необходимыми сейчас мобилизационными элементами), в долгосрочной же (стратегической) перспективе – на публичной парадигме.

Представляется, что уже сейчас, хотя в управлении экономикой и присутствуют мобилизационные тренды, необходимо определить институциональные механизмы, позволяющие гражданскому обществу активнее участвовать в процессах выработки социально-экономической политики, принятия и реализации управленческих решений. Одним из шагов на пути участия институтов гражданского общества в работе органов государственной власти должно стать достижение прозрачности в деятельности государственных организаций, в том числе публичности процедуры разработки и принятия нормативных актов любого уровня.

Такая публичность во многом обеспечивается качественной и независимой экспертизой, основанной на использовании прогрессивных критериев и подходов к оценке принимаемых решений. В данной связи вызывает озабоченность предложение перейти в государственном управлении от «экспертного принятия решений» к принятию их «на основе достоверных данных» от первоисточников²⁰. Проблема в том, что проверять данные на достоверность должны опять-таки эксперты, в противном случае не избежать неверных или даже опасных субъективных решений. Только независимая экспертная деятельность способна свести к минимуму негативный эффект от так называемой монополии рабочего места, основанной на бюрократически выгодном (эксклюзивном) положении чиновника или группы чиновников, позволяющем разрабатывать, принимать и реализовывать (или не реализовывать неудобные) управленческие решения в интересах тех или иных групп, что, естественно, создает условия для злоупотребления властью и коррупции²¹.

С учетом сказанного целесообразно, чтобы осуществляемые организационные преобразования в сфере государственного управления способствовали:

- исключению дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- завершению процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, оптимизации деятельности территориальных структур ФОИВ;

20. Эксперты оценили анонсированную Мишустиним новую модель госуправления // Ведомости. 26.04.2023. - URL: <https://vedomosti.ru/turbopages.org/vedomosti.ru/s/politics/articles/2023/04/26/972717-eksperti-otsenili-mishustinim-model-gosupravleniya> (дата обращения: 13.06.2024).

21. Подробнее о важности принятия и реализации государством взвешенных управленческих решений на основе экспертных оценок в современных условиях обострения глобальных вызовов и угроз для экономической безопасности см. (Черных, 2022).

- ограничению прямого государственного вмешательства в экономические процессы, в первую очередь в бизнес-среде, до оптимума, необходимого для целей регулирования;
- повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества в процессе принятия управленческих решений, а также прозрачности деятельности государственных структур.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1.1. **Федеральные и региональные центры, комиссии и штабы «быстрого реагирования» (2020–2023 гг.)**

Наименование	Нормативные акты, регулирующие деятельность. Руководители	Основные функции
Правительственная комиссия по повышению устойчивости российской экономики (была преобразована)	Постановление Правительства от 05.03.2020 №236. Руководитель комиссии – А. Белоусов	1. Подготовка предложений для Председателя Правительства по осуществлению мероприятий с целью повышения устойчивости финансового сектора и отдельных отраслей экономики. 2. Определение объемов финансового обеспечения мероприятий с целью повышения устойчивости финансового сектора и отдельных отраслей экономики. 3. Контроль за реализацией принятых решений. 4. Проведение комплексного анализа, выявление ограничений и определение направлений развития отраслей экономики.
Координационный центр Правительства Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 12.02.2021 №171. Руководитель центра – Д. Чернышенко	1. Обеспечение оперативного разрешения требующих координации органов государственной власти инцидентов. 2. Выработка предложений по стратегическим целям и механизмам реализации приоритетных задач Правительства Российской Федерации. 3. Управление реализацией приоритетных задач Правительства Российской Федерации в форме выделенных проектов. 4. Обеспечение в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации оперативного доступа к необходимым данным информационных ресурсов. 5. Организация и проведение стратегических сессий.
Правительственная комиссия по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций	Постановление Правительства РФ от 21.01.2022 №25-2. Руководитель комиссии – М. Мишустин	1. Мониторинг развития ситуации в связи с введением санкций в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц, граждан Российской Федерации или совершением иностранными государствами других недружественных действий. 2. Выработка мер по преодолению негативных последствий введения санкций в экономической сфере и координация их реализации. 3. Подготовка законодательных изменений с целью преодоления последствий введения санкций и поддержки финансового сектора, рынка труда и отдельных отраслей экономики. 4. Определение объемов финансирования мероприятий с целью повышения устойчивости развития финансового сектора и отдельных отраслей экономики. 5. Разработка оперативных социально-экономических мер в условиях проводимых в Российской Федерации мобилизационных мероприятий.

Наименование	Нормативные акты, регулирующие деятельность. Руководители	Основные функции
Подкомиссия по повышению устойчивости финансового сектора и отдельных отраслей экономики Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций (была преобразована из Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики)	Постановление Правительства РФ от 04.03.2022 №288. Руководитель подкомиссии — А. Белоусов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Подготовка для Председателя Правительства Российской Федерации предложений по осуществлению мероприятий, направленных на повышение устойчивости развития финансового сектора и отдельных отраслей экономики, в том числе разработка мер поддержки системообразующих предприятий. 2. Определение объемов финансирования мероприятий, направленных на повышение устойчивости развития финансового сектора и отдельных отраслей экономики. 3. Организация постоянного контроля за реализацией принятых решений, направленных на повышение устойчивости развития финансового сектора и отдельных отраслей экономики. 4. Обеспечение проведения комплексного анализа и определение направлений дальнейшего развития отраслей экономики, выявление основных ограничений их развития. 5. Принятие решений по проектам нормативных правовых актов, касающихся реализации мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики, для последующего доклада Председателю Правительства Российской Федерации. 5. Выработка оперативных социально-экономических мер в условиях проводимых в Российской Федерации мобилизационных мероприятий.
Подкомиссия Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации	Указы Президента РФ от 28.02.2022 №79 и от 01.03.2022 №81, Постановление Правительства РФ от 06.03.2022 №295 Руководитель подкомиссии — А. Силуанов.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Принятие решения о выдаче разрешений на осуществление резидентами сделок с иностранными лицами, а также валютных операций.
Оперативные штабы по обеспечению устойчивости развития экономики и социальной стабильности субъектов РФ	Постановления и распоряжения глав регионов (2022). В состав штаба входят руководители территориальных федеральных органов, исполнительных органов государственной власти, представители деловых ассоциаций и бизнес-сообщества.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Мониторинг возникающих проблем в экономике региона, в частности у предприятий, с целью ускорения их разрешения и поддержания стабильной работы всех отраслей и хозяйствующих субъектов. 2. Разработка предложений по обеспечению устойчивого развития экономики для представления перед комиссией Правительства РФ. 3. Обсуждение с представителями бизнеса мер по поддержанию деятельности предприятий с учетом их предложений. 4. Организация взаимодействия органов государственной власти с целью обеспечения устойчивости развития экономики и социальной стабильности.

Наименование	Нормативные акты, регулирующие деятельность. Руководители	Основные функции
<p>Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.</p>	<p>Указ Президента РФ от 21.10.2022 №763. Руководитель совета – М. Мишустин.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Принятие решений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению в ходе проведения Специальной военной операции потребностей Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в том числе вопросов по обеспечению вооружением, военной и специальной техникой, материальными средствами и ресурсами. 2. Определение целевого задания по обеспечению ключевых направлений, сроков выполнения такого задания, формирование плана выполнения целевого задания с учетом ключевых направлений его выполнения, в том числе определение сроков и объемов осуществления поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг, объемов и источников финансирования, а также контроль за его выполнением и контроль за осуществлением поставок товаров, выполнением работ и оказанием услуг. 3. Определение объемов и направлений расходования бюджетных средств для осуществления поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг в целях обеспечения в ходе проведения Специальной военной операции потребностей Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. 4. Решение вопросов, связанных с формированием цен на товары, работы, услуги, необходимые для обеспечения потребностей Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. 5. Организация работы по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), субподрядчиков, соисполнителей для осуществления поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг в целях обеспечения потребностей Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. 6. Принятие участия в обеспечении создания объектов военной инфраструктуры. 7. Координация цифровизации, автоматизации и информационно-аналитического обеспечения в области обороны.

Наименование	Нормативные акты, регулирующие деятельность. Руководители	Основные функции
Правительственная комиссия по разработке и реализации мер государственной поддержки в сфере добычи, производства и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней	Постановление Правительства РФ от 01.02.2023 №131. Руководитель комиссии – Д. Григоренко.	1. Разработка основных направлений и предложений по совершенствованию государственной поддержки, по противодействию негативным последствиям, по повышению устойчивости предприятий, работающих в сфере добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней. 2. Оценка целесообразности изменения величины золотого запаса Российской Федерации; подготовка предложений в целях поддержки предприятий, работающих в сфере добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней. 3. Подготовка предложений по изменению в законодательстве предприятий, работающих в сфере добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней.

Источник: (Ганеев, 2023).

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОВЕДЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

2.1. Система субъектов публичной власти, наделенных полномочиями по управлению экономикой

Категория *публичной власти* впервые была введена в научный оборот в XVII в. английским философом и государственным деятелем Дж. Локком, который исходил из того что публичной признается власть, наделенная правом издавать общеобязательные законы и принуждать к их соблюдению посредством применения мер юридической ответственности (*Locke, 1690*).

В современной отечественной теории права представлены как последователи этого узкого подхода (в частности, М.Н. Марченко (*Марченко, 2010. С. 117*)), так и сторонники более широкого понимания публичной власти (С.А. Авакьян (*Авакьян, 2014*), В.Е. Чиркин), которая включает в систему публичной власти различные институты гражданского общества. Расширенное толкование содержания понятия публичной власти допускает, что отдельные институты гражданского общества в современных условиях могут обладать правом самостоятельно, т.е. без участия государства, устанавливать обязательные правила поведения (в том числе экономического) и принуждать к их соблюдению. На наш взгляд, такое широкое понимание публичной власти вряд ли можно признать соответствующим современным политическим, экономическим и правовым реалиям нашей страны. Трудно обнаружить в

Российской Федерации хотя бы один институт гражданского общества, обладающий правом самостоятельно без выраженного правовым способом согласия государства устанавливать общеобязательные правила экономического поведения, принуждать к их соблюдению неопределенный круг лиц и наказывать нарушителей этих правил.

Понятие публичной власти, получившее весьма глубокую теоретическую проработку в последние десятилетия, на законодательном уровне стало использоваться лишь с 2020 г. Согласно Закону Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» статья 132 Конституции РФ была дополнена частью 3, содержащей неполное определение понятия публичной власти путем указания на то, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (курс. наш. – *Авт.*). Таким образом с точки зрения российского законодательства органы государственной власти (ОГВ) и органы местного самоуправления (ОМСУ) входят в единую систему публичной власти (ЕСПВ), но не исчерпывают ее содержания.

Данное определение было воспроизведено без каких-либо дополнений в ч.1 ст.1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²².

На сегодня в нашей стране отсутствует закон или основанный на нем иной нормативный правовой акт, закрепляющий исчерпывающее общеобязательное определение понятия публичной власти, институциональное содержание которой не ограничивается органами государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, общее понятие

22. Собрание законодательства РФ. 27.12.2021. №52 (часть I). Ст. 8973.

публичной власти и производное от него понятие публичной власти в сфере экономики не обладают статусом терминов, т.е. понятий, имеющих единственные, как правило, закрепленные законами или иными нормативными правовыми актами значения, оставаясь предметом теоретических дискуссий.

Говоря о сфере экономики, отметим, что российскому и большинству известных нам зарубежных законодательств наиболее близко понимание экономики, прежде всего как системы возникающих между различными категориями субъектов отношений собственности, производственных, распределительных (перераспределительных) отношений и отношений, связанных с потреблением товаров. Подобное понимание экономики, с важной оговоркой относительно ограничения роли государства в управлении экономикой вопросами регулирования налогообложения, в начале XIX в. вполне отчетливо сформулировал Давид Рикардо (*Рикардо*, 1955. С. 30).

В практике целевого публичного воздействия на экономические процессы может быть сформулирована правовая позиция, которая сводится к тому что публичная власть может осуществляться органами власти как непосредственно, так и посредством их делегирования иным субъектам, не относящимся к органам государственной власти или местного самоуправления. Помимо ОГВ и ОМСУ, публичные полномочия (в том числе связанные с регулированием экономики) также осуществляются создаваемыми ими учреждениями, которым делегированы отдельные полномочия таких органов, а также иными органами, организациями и гражданами, наделенными такими полномочиями на основании законов и иных нормативных правовых актов.

Поскольку единого нормативного правового акта или относительного определённого перечня нормативных правовых актов, который бы позволял выявить полное содержание и установить пределы публичной власти в России (в том числе публичной власти в сфере экономики), сегодня не существует, постольку полная совокупность субъектов, наделенных публичными полномочиями в сфере экономики, и пределы

этих полномочий имеют лишь относительно определенный и одновременно динамичный, неустойчивый характер, что, разумеется, затрудняет контроль за реализацией властных полномочий в экономике и оценку эффективности такой практики.

Также не существует общих законодательно определённых правил (критериев, условий) отбора органов, организаций и физических лиц, которым могут быть делегированы отдельные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Например, в соответствии с ч.1 и 2 ст.40 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» государственный или муниципальный заказчик «вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя)» по правилам, устанавливаемым данным законом²³. Однако этот законодательный акт не содержит сводного описания этих правил, что позволяет конкретному органу государственной власти или местного самоуправления относительно произвольно делегировать соответствующие полномочия той или иной организации.

Круг *субъектов публичной власти, наделенных полномочиями по управлению экономикой (СПВЭ)*, в основном определяется Конституцией РФ, федеративными договорами, федеральными конституционными и иными федеральными законами (в том числе кодексами), иными нормативными правовыми актами, регламентирующими отдельные элементы (подсистему) и структуру системы публичной власти, статус (прежде всего функции и полномочия) отдельных категорий СПВЭ, порядок их взаимодействия между собой и иными субъектами публичной власти.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ *к исключительному ведению Российской Федерации* (т.е. федеральных органов государственной власти) отнесен широкий круг вопро-

23. См.: Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст. 1652.

сов, относящихся к сфере экономики (федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического развития РФ; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральный бюджет и т.д.).

К *совместному ведению РФ и субъектов РФ* согласно ст.72 Конституции РФ относится регулирование существенно меньшего круга экономических отношений (вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; сельское хозяйство и т.д.).

В основу институционализации системы субъектов публичной власти, в том числе СПВЭ, положены следующие *конституционные принципы*:

1) разделение единой (целостной) публичной власти на *государственную*, имеющую два уровня – федеральный и субъектов (уровень субъекта РФ), и *муниципальную* (уровень местного самоуправления);

2) разделение единой публичной власти на относительно самостоятельные ветви: *законодательную, исполнительную, судебную* (ст. 10 Конституции РФ) (Чиркин, 1990. С. 3–12)²⁴. Соответственно этому принципу в Российской Федерации создаются законодательные (нормотворческие), исполнительные и судебные органы (судьи, суды);

3) *делегирование отдельных государственных полномочий* (т.е. полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ) *органам местного самоуправления* (ст.132 Конституции РФ 1993 г. в ред. Закона РФ от 14 марта 2020 г.).

24. Разделение властей на три ветви (хотя, на наш взгляд, правильнее говорить о ветвях единой власти) не является аксиомой и не имеет универсального общемирового распространения (от двух ветвей у Дж. Локка до пяти ветвей (законодательная, исполнительная, судебная, контрольная, экзаменационная) в Конституции Пяти властей Сунь Ятсена. См. также: (Чиркин, 1990).

Данные принципы, однако, реализуются в сложной взаимосвязи, имеют определенные исключения и изъятия, оказывающие существенное влияние на достижение целей публичного управления экономикой.

Так, конституционный статус Президента Российской Федерации как федерального органа государственной власти содержит признаки, относящиеся ко всем ветвям государственной власти, включая судебную и не имеющую конституционного оформления контрольную ветвь власти. Глава государства не только подписывает законы, без чего они не могут в общем порядке вступить в силу, но и реализует одну из важнейших функций правосудия, осуществляя помилование (прощение) лиц, осужденных судом за преступления (включая экономические).

Конституционный суд РФ помимо оценки соответствия того или иного нормативного правового акта Конституции РФ и основанным на ней законам выполняет функцию «*отрицательного законодателя*», признавая тот или иной нормативный правовой акт или отдельное его положение противоречащими Основному закону страны и тем самым объявляя их недействующими (отсутствующими в системе права). Важно учитывать, что правовые позиции Конституционного суда РФ по экономическим вопросам (в частности, по вопросам налогообложения, банкротства, антимонопольного регулирования) доминируют среди его решений²⁵.

Также следует принять во внимание то обстоятельство, что часть действующих в РФ органов государственной власти, в том числе наделенных теми или иными полномочиями в сфере экономики, не относится ни к одной из перечисленных выше ветвей власти. К числу таких органов относятся, в частности, Центральный Банк РФ, Счетная палата РФ, Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ. Все эти органы относятся к так называемой *контрольной ветви* публичной власти, которая до настоящего времени не имеет конституционного

25. См., например: Зорькин В.Д. Конституционный суд и развитие гражданского права // <https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=48> (дата обращения: 20.07.2024).

оформления, но оказывает весьма существенное влияние на реализацию экономической политики страны и саму экономику, в том числе на состояние и динамику товарных и финансовых рынков, экономическое поведение всех категорий хозяйствующих субъектов и потребителей.

Исходя из основных в современной теории и практике представлений о сущности и содержании управляющего воздействия, управление экономикой представляет собой такое воздействие на субъекты экономических отношений посредством прогнозирования, планирования, организации, координации, стимулирования, надзора и контроля, которое направлено на достижение определённых целей (для государственного управления – целей, определяемых государством в лице уполномоченных органов).

Анализ действующего законодательства и совокупности понятий, раскрывающих содержание категории публичной власти в сфере экономики, теоретических позиций относительно системы и структуры субъектов публичной власти, обладающих признаками общих и специализированных субъектов публичного управления экономикой, позволяет выстроить *систему субъектов публичной власти*, наделенных полномочиями по управлению экономикой (система СПВЭ) (табл. 2.1) и *подсистему специализированных федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по управлению экономикой* (подсистема ФОИВЭ) (табл. 2.2).

Система СПВЭ включает все типы и виды субъектов, наделенных публичными (властными) полномочиями (включая делегированные и субделегированные), связанными с целенаправленным управляющим воздействием на экономические отношения, которые для таких субъектов являются основными, одними из основных или дополнительными. *Подсистема ФОИВЭ* основана на более узком понимании публичного управления экономикой как реализации государственной политики Российской Федерации в сфере экономики, осуществление которой возложено законом на органы исполнительной ветви публичной власти и прежде всего на ее ядро в виде

ФОИВ, для которых целенаправленное управляющее воздействие на экономические отношения является основной или одной из основных непосредственных функций.

Действующая *подсистема* ФОИВ, для которых полномочия публичного управления в сфере экономики относятся к основной или одной из основных их функций («экономические» ФОИВ) включает 41 федеральный орган государственной власти (на дату вступления в силу Указа №314 в 2003 г. — 49), в том числе 10 министерств (в 2003 г. — 6), 11 агентств (в том числе 9 агентств, подчиненных министерствам, 1 агентство, подчиненное непосредственно Президенту РФ, и 1 агентство, подчиненное непосредственно Правительству РФ) (в 2003 г. — 21), и 20 служб (в том числе 15 служб, подчиненных министерствам, 2 службы, подчиненные непосредственно Президенту РФ, 4 службы, подчиненные непосредственно Правительству РФ) (в 2003 г. — 22). Большинство экономических служб (за исключением подчиненных непосредственно Президенту РФ) имеют также территориальные органы.

Вместе с тем, важно подчеркнуть, что ряд ФОИВ, несмотря на то что регулирование экономических отношений (нормотворчество, управление имуществом, контроль за соблюдением правил) не является для них основной функцией, опосредованно или секторально оказывают существенное влияние на экономику. К ним, в частности, относятся министерства и службы правоохранительного и силового блоков (МЧС, Минобороны, МВД, ФСБ Росгвардия, Минюст России), а также социального блока (в частности Минобрнауки и Минздрав России).

Таблица 2.1. Система субъектов публичной власти, наделенных полномочиями в сфере управления экономикой (СПВЭ)

№№ п/п	Типы субъектов	Виды субъектов (функциональный и организационно-правовой критерию)	Наименования субъектов
1.	Федеральные органы государственной власти	Законодательные	Президент РФ, Федеральное собрание РФ (Государственная дума и Совет Федерации),
		Исполнительные	Президент РФ, Правительство РФ, министерства, агентства, службы ²⁶
		Судебные	Президент РФ, Конституционный суд РФ ²⁷ , суды общей юрисдикции
		Контрольные	Президент РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ
2.	Органы государственной власти субъектов Российской Федерации	Законодательные	Законодательные (представительные) органы (государственные собрания, законодательные собрания, государственные советы, думы и др.)
		Исполнительные	Глава исполнительной власти субъекта Федерации (главы администрации, губернаторы, мэр и др.); исполнительный орган государственной власти общей компетенции (правительство, администрация); исполнительные органы государственной власти специальной компетенции (отраслевые и межотраслевые) (министерства, департаменты, управления, отделы и др.)
		Судебные	Конституционные (уставные) суды ²⁸
		Контрольные	Контрольно-счетные палаты ²⁹ ; контрольные комитеты, департаменты, управления, главные управления, иные контрольные структуры, создаваемые в соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 №414-ФЗ
3.	Органы местного самоуправления	Нормотворческие	Представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования
		Исполнительные	Местная администрация; глава муниципального образования
		Контрольные	Контрольно-счетный орган муниципального образования

26. Федеральные службы, формально отнесенные к исполнительной ветви власти, обладают статусом, позволяющим им осуществлять отдельные виды надзора и контроля, в том числе в отношении иных федеральных органов исполнительной власти.
27. В теории конституционного права до настоящего время продолжают споры о принадлежности Конституционного суда к судебной либо контрольной ветви власти.
28. Подлежали упразднению до 1 января 2023 г. в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» с передачей полномочий судам общей юрисдикции в субъектах РФ.
29. В соответствии с ч.1 ст. 38 Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 №414-ФЗ контрольно-счетный орган субъекта РФ является обязательным государственным органом субъекта РФ.

4.	Учреждения органов государственной власти и местного самоуправления, которым делегируются властные полномочия	Государственные корпорации ³⁰	Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»; Государственная корпорация «Ростех»; Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»; Государственная корпорация ВЭБ.РФ»; Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»; Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»; Государственная корпорация по организации воздушного движения
		Федеральные и муниципальные бюджетные и автономные учреждения	Федеральные государственные казенные (ФГКУ), бюджетные (ФГБУ, ФГБНИУ и др.) и автономные (ФГАУ) учреждения, которым переданы полномочия ОГВ, относящиеся к государственному управлению в сфере экономики ³¹ (например, ФГБНИУ «ИЗИСП» ³² , ФГБУ «Российская академия наук» ³³) Муниципальные казенные (МКУ), бюджетные (МБУ) и автономные (МАУ) учреждения (ст. 123 ²² ГК РФ), которым переданы отдельные полномочия органов МСУ, относящиеся к государственному управлению в сфере экономики.

30. В соответствии со ст. 71 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145) государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная РФ для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.
31. На 1 января 2022 г., по данным Росстата, в России действовало 12,3 тыс. ФГКУ, ФГБУ, ФГАУ (более чем на 4 тыс. меньше, чем в 2017 г.), из которых на сферу государственного управления, а также на обеспечения военной безопасности; социальное обеспечение суммарно приходилось более 8 тыс. (около 65% от общего числа учреждений против 70% в 2021 г.). См.: <https://rosstat.gov.ru/opendata/7708234640-okved2> (дата обращения: 20.07.2024). На 1 января, в частности, в ведении Минфина России находилось 918 ФГКУ, ФНС – 634 ФГКУ (<https://www.rbc.ru/economics/28/03/2023/64217afc9a7947666c28a70e>).
32. Федеральное государственное научно-исследовательское бюджетное учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ФГБНИУ «ИЗИСП») в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29.12.2006 № 836 (ред. от 28.06.2022), которым утверждён Устав данного учреждения «проводит научную правовую экспертизу... проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, находящихся на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации», в том числе регулирующих экономические отношения (пп. «в» п.8). См.: Постановление Правительства РФ от 29.12.2006 №836 (ред. от 28.06.2022) «Вопросы федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. №1 (2 ч.). Ст. 287.
33. ФГБУ «Российская академия наук» в соответствии с п.13 своего Устава, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 27.06.2014 №589 осуществляет в порядке, установленном Правительством РФ «экспертизу научных и научно-технических результатов, полученных этими организациями», в том числе прикладных исследований экономического профиля, выполняемых по заданиям учредителей (пп. «е (1)»), «организует разработку программы фундаментальных научных исследований в РФ на долгосрочный период и ее представляет в Правительство РФ», в том числе исследований экономического профиля (пп. «б (1)»), т.е. по сути выполняет часть государственных функций, реализуемых Минобрнауки России. См.: Постановление Правительства РФ от 27.06.2014 №589 (ред. от 29.05.2023) «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» // Собрание законодательства РФ. 07.07.2014. №27. Ст. 3771.

		Наиболее распространённой является практика передачи МКУ полномочий муниципального заказчика, оператора по сбору местных налогов ³⁴ .
	Государственные внебюджетные учреждения – федеральные фонды	Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России, СФР) ³⁵ Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) ³⁶
	Некоммерческие организации ³⁷ , в т.ч. государственные компании	Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор») ³⁸
	автономные некоммерческие организации	Автономные некоммерческие организации (АНО), которым переданы отдельные полномочия ОГВ, относящиеся к государственному управлению в сфере экономики. К числу таких АНО в частности относятся: торгово-промышленные палаты ³⁹ ,

34. В 2023 г. согласно данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» (https://www.budget.gov.ru/Главная-страница?_adf.ctrl-state=1c0vm605tk_4®ionId=45000000) публичные услуги, связанные с государственным управлением и обеспечением военной безопасности оказывали 2862 муниципальных учреждения разных типов. В соответствии с абз. 39 ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) муниципальное казенное учреждение вправе оказывать муниципальные услуги, выполнять работы и (или) исполнять муниципальные функции в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов МСУ. См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 14.04.2023, с изм. от 22.06.2023) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. №31. Ст. 3823.
35. В соответствии со ст. 5 Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации», созданный путем присоединения к Пенсионному фонду РФ Фонда социального страхования РФ. Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России, СФР) осуществляет, в частности, публичные полномочия по назначению и выплате пенсий по обязательному пенсионному страхованию и государственному пенсионному обеспечению; по организации инвестирования средств пенсионных накоплений.
36. ФОМС – «некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в соответствии с настоящим Федеральным законом для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования» – ст. 5 Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. №326-ФЗ 206 обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
37. На сегодня утвержден лишь Реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг. См.: Постановление Правительства РФ от 26 января 2017 г. №89 «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг» // Собрание законодательства РФ.06.02.2017. № 6. Ст. 937.
38. Согласно ст. 4 Федерального закона от 17.07.2009 №145-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 14.07.2022) «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3582) Росавтодор оказывает государственные услуги и выполняет иные полномочия в сфере дорожного хозяйства, обеспечивает достижение иных целей, определяемых правительством.
39. Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 (ред. от 01.05.2022) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.08.1993. № 33. Ст. 1309.

			АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» ⁴⁰ ; АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (АНО АСИ) ⁴¹ ; АНО «Роскачество» ⁴² , АНО «Национальный научный центр компетенций в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции» (АНО «ННЦК» ⁴³ , иные АНО, учрежденные Правительством РФ, другими органами государственной власти и др. ⁴⁴
5.	Иные органы и организации, которым делегированы отдельные полномочия в сфере экономики		Государственный Совет Российской Федерации, ⁴⁵

40. В соответствии с пп. «м» п.12 Устава, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 27.12.2014 №2751-р (ред. от 29.04.2023) «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 12.01.2015. №2. Ст. 537) данное АНО выявляет и поддерживает проекты и инициативы, способствующие реализации и продвижению национальных, федеральных проектов и входящих в их состав региональных проектов, оказывает финансовую поддержку направлений социально-экономического и научно-технического развития РФ в соответствии с установленными Правительством РФ правилами предоставления соответствующей поддержки.
41. В соответствии с п.3 распоряжения Правительства РФ от 11.08.2011 №1393-р (ред. от 10.11.2020) «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (Собрание законодательства РФ, 15.08.2011, № 33, ст. 4946) АНО АСИ запрашивает у ФОИВ материалы, необходимые при проведении экспертизы по проектам нормативных правовых актов ФОИВ, регулирующих отношения, участниками которых являются субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности».
42. Согласно распоряжению Правительства РФ от 30.04.2015 № 780-р (ред. от 09.09.2022) «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Российская система качества» (СЗ РФ. 11.05.2015. Ст. 2853) АНО «Роскачество», в частности, выполняет функции органа по добровольной сертификации продукции, выдает сертификаты соответствия, предоставляет заявителям право на применение знака соответствия, приостанавливает или прекращает действие выданных им сертификатов соответствия; проводит конкурс на соискание премий Правительства РФ в области качества.
43. В соответствии с пп. «г» и «д» п.12 Устава, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 12.04.2020 №991-р (ред. от 19.08.2022) «Об утверждении устава автономной некоммерческой организации «Национальный научный центр компетенций в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции» (АНО «ННЦК») участвует в разработке мер, направленных на противодействие незаконному обороту промышленной продукции, включая меры профилактики, а также мер, направленных на повышение эффективности их реализации; участвует в проведении мониторинга ситуации в сфере незаконного оборота промышленной продукции на территории Российской Федерации
44. Например, АНО «Национальные приоритеты» (Устав утвержден распоряжением Правительства РФ от 30.11.2019 №2880-р (Собрание законодательства РФ. 2019. №49. Ст. 7192).
45. Одной из функций Государственного Совета РФ в соответствии с пп. «а» п.1 ст.5 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ (СЗ РФ. 04. 12.2020. № 50 (часть III). Ст. 8039) является содействие Президенту РФ по вопросам определения приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

			Совет Безопасности Российской Федерации ⁴⁶ , Администрация Президента Российской Федерации ⁴⁷ , Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей; уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ ⁴⁸ , Российский научный фонд (РНФ) ⁴⁹ , координационные, экспертные, консультативные органы при органах государственной власти ⁵⁰ , технические комитеты по стандартизации и др. ⁵¹
--	--	--	---

46. В частности, согласно п.2 и пп. «б» п.4 ч. ст.14 Федерального закона от 28.12. 2010 №390-ФЗ «О безопасности» (Собрание законодательства РФ.2011.№1.Ст. 2) к основным задачам Совета безопасности отнесено формирование государственной политики в области обеспечения безопасности (в том числе экономической) и контроль за ее реализацией; подготовка предложений Президенту РФ о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности.
47. Согласно Положению об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 06.04. 2004 №490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2004. №15. Ст. 1395), Администрация Президента РФ является государственным органом, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ (в т.ч. по вопросам государственной политики в сфере экономики, регулирования экономических отношений).
48. Федеральный закон от 07.05 2013 №78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2013. №19. Ст. 2305).
49. В соответствии со ст. 2 и 3 Федерального закона от 02.11.2013 № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ.04.11.2013. № 44. Ст. 5630) РНФ «является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме фонда», который осуществляет финансовую и организационную поддержку «фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, опытно-конструкторских и технологических работ, опытно-конструкторских разработок, подготовки научных кадров, развития научных коллективов, занимающих лидирующие позиции в определенной области науки».
50. Например, для подготовки научно обоснованных рекомендаций по принципиальным вопросам судебной практики при Верховном суде РФ (в том числе для подготовки проектов постановлений Пленума Верховного суда РФ, содержащих разъяснения по вопросам применения экономического законодательства), действует Научно-консультативный совет, состав которого утверждается Пленумом Верховного суда РФ (ст.19 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 №3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2014. №6. Ст. 550).
51. В соответствии с ч.1 и 3 ст.11 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О стандартизации в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3953) технические комитеты по стандартизации создаются федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации, в том числе для подготовки предложений о формировании государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации.

6.	Иные организации и граждане, которым могут быть делегированы отдельные властные полномочия в сфере экономики	Не являющие органами власти и их учреждениями, юридические лица любых организационно-правовых форм, предусмотренных гражданским законодательством РФ, индивидуальные предприниматели, физические лица	Специализированные организации, привлекаемые государственными и муниципальными заказчиками для выполнения функции организатора закупки ⁵² , саморегулируемые организации ⁵³ , эксперты привлекаемое органами государственной власти для целей осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики, судопроизводства по гражданским, административным и уголовным делам, предметом которых являются экономические отношения, третейские суды ⁵⁴ , аудиторы ⁵⁵ , нотариусы ⁵⁶ и др.
----	--	---	--

52. См.: ст. 40 Федерального закона от 5.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст. 1652).
53. В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (Собрание законодательства РФ. 2007. №49. Ст. 6076) саморегулируемые организации самостоятельно осуществляют контроль за деятельностью членов саморегулируемой организации путем проведения плановых и внеплановых проверок, применения к нарушителям мер дисциплинарного воздействия.
54. См.: Федеральный закон от 24.07.2002 №102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002 №30. Ст. 3019.
55. См.: Федеральный закон от 30.12.2008 №307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (Собрание законодательства РФ. 2009. №1. Ст. 15).
56. См.: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года №4462-1 (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №10. Ст. 357).

Таблица 2.2. Подсистема ФОИВ, для которых полномочия государственного управления в сфере экономики относятся к основной или одной из основных функций (2023 г.)

Вышестоящий орган, осуществляющий руководство подведомственными министерствами и ведомствами	Министерства и подведомственные им агентства (а) и службы (с)	Агентства	Службы
Президент Российской Федерации		Управление делами Президента Российской Федерации	ФСТЭК Росфинмониторинг
Правительство Российской Федерации	Минприроды России <i>Росгидромет (с)</i> <i>Росприроднадзор (с)</i> <i>Росводресурсы (а)</i> <i>Рослесхоз (а)</i> <i>Роснедра (а)</i>	Росрезерв	Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) Росреестр Роспотребнадзор Ростехнадзор
	Минпромторг <i>Росстандарт (с)</i>		
	Минвостокразвития		
	Минсельхоз <i>Россельхознадзор(с)</i> <i>Росрыболовство (а)</i>		
	Минстрой России		
	Минтранс России <i>Ростраснадзор (с)</i> <i>Росавиация (а)</i> <i>Росавтодор (а)</i> <i>Росжелдор (а)</i> <i>Росморечфлот (а)</i>		
	Минфин России <i>Федеральная налоговая служба (с)</i> <i>Федеральная пробирная палата (с)</i> <i>Росалкогольрегулирование (с)</i> <i>Федеральная таможенная служба (с)</i> <i>Казначейство (с)</i> <i>Росимущество (а)</i>		
	Минцифры России <i>Роскомнадзор (с)</i>		
	Минэкономразвития России <i>Росаккредитация (с)</i> <i>Росстат (с)</i> <i>Роспатент (с)</i>		
	Минэнерго России		

2.2. Административная реформа и выработка принципов институциональных преобразований

Идея *административной реформы* была выдвинута Президентом России в его Послании Федеральному собранию от 16 мая 2003 г., в котором «жизненная необходимость» такой реформы была связана с «плохой подготовкой бюрократии к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны» и с тем, что подобная «слабость государства сводит на «нет» экономические и другие реформы».

В целях реализации установок данного Послания был издан Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» (далее – Указ № 824), в котором цели административной реформы были конкретизированы и уточнены следующим образом: 1) «повышение эффективности деятельности системы ФОИВ, 2) «создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов».

Для достижения целей названной реформы были определены ее шесть приоритетных направлений на период 2003–2004 гг., которые по своей сути отражают базовые положения планируемых институциональных преобразований и которые по своей сути могут быть пролонгированы и на последующие годы:

- 1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- 2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- 3) развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- 4) организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предо-

ставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

5) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

6) оптимизация деятельности территориальных органов ФОИВ⁵⁷.

Постановлением Правительства РФ №451 от 31 июля 2003 г. была создана Комиссия по проведению административной реформы (далее – Комиссия), на которую была возложена задача рассмотрения предложений по реализации перечисленных выше направлений реформы.

По итогам начального этапа работы Комиссии вышел Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ №314), который заложил основу новой системы публичного управления вообще и в сфере экономики в частности, не затрагивающую, однако, непосредственно законодательную и судебную ветви власти, подсистему органов публичной власти, обладающую признаками конституционно не оформленной контрольной ветви власти, а также государственные корпорации, фонды, государственные компании, бюджетные (в том числе учреждения, автономные некоммерческие организации) и иные организации, уполномоченные на выполнение отдельных публичных функций.

Основной целью Указа № 314 было объявлено «формирование эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», состоящей из двух подсистем, руководимых соответственно Президентом РФ и Правительством РФ, каждая из которых включает три типа ФОИВ(ов): федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

В мае 2004 г. полномочия Комиссии были расширены за счет функций по реализации уже поступивших предложений.

57. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19750> (дата обращения: 17.08.2024).

Дополнительно к задачам Комиссии была отнесена оптимизация структуры и функций ФГУ, ФГУП и ФКП, подведомственных ФОИВ⁵⁸. В последующие годы содержание основных направлений административной реформы подвергалось корректировкам именно посредством уточнения задач Комиссии.

Анализ указанных корректировок (круг задач Комиссии, связанных с изменением содержания приоритетных направлений реформы, в течение 20 лет уточнялся 17 раз) позволяет сделать вывод, что эти вынужденные трансформации предопределили вызревание потребности государства в осуществлении общей (пакетной) институциональной реформы в сфере публичного управления экономикой. Такая реформа не сводится просто к оптимизации баланса функций и полномочий органов власти всех ветвей, иных субъектов, наделенных отдельными властными полномочиями в сфере экономики, а включает в себя одновременную гармонизацию «экономического» законодательства в широком значении этого понятия. Как показала практика, последовательное совершенствование сначала отдельных (пусть даже наиболее крупных и важных) структурных институтов публичного управления, а затем отдельных институтов экономического законодательства не принесло ожидаемых результатов.

В основу институциональных преобразований системы публичного управления экономикой в рамках административной реформы был положен *принцип организационно-структурного обособления основных управленческих функций*, которые до ее начала были в совокупности или в разных сочетаниях представлены в каждом органе исполнительной власти федерального и регионального уровней.

Политическое решение распределить однородные функции исполнительной власти по разным типам органов власти, в сущности, представляло собой реализацию идеи разделения властей на ветви на уровне одной ветви власти. В основу дан-

58. См.: Постановление Правительства РФ от 21 мая 2004 г. №248 «О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // Собрание законодательства РФ. 31.05.2004. №22. Ст. 2179.

ного решения была положена гипотеза том, что такая дифференциация функционала исполнительной власти позволит не только достичь сформулированные в Указе №824 цели (повышение эффективности деятельности системы ФОИВ, создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов), но и минимизировать нерешенные с начала 1990-х годов проблемы плохой управляемости экономикой переходного типа, связанные в первую очередь с чрезвычайным распространением «верховой», т.е. относящейся к представителям власти, коррупции. Был даже сформулирован принцип: «рост эффективности борьбы с коррупцией в органах власти оправдывает стагнацию и даже спад в экономике», что, на наш взгляд, является методологическим заблуждением.

Общая история цивилизации и государственности показывает, что никогда и никому в мире не удавалось достигать стабильного успеха в борьбе с коррупцией за счет изменения системы и структуры органов власти, перераспределения их функционала. В отличие от всевозможных структурно-функциональных новелл заметный антикоррупционный эффект могут создавать, например, делегирование негосударственному субъекту конкретной государственной функции в полном объеме, автоматизация такой функции, уменьшение численности государственного аппарата, что соответствует задачам развития публичной парадигмы государственного управления. Это, разумеется, не опровергает полезности мер борьбы с коррупцией для достижения целей повышения эффективности публичного управления экономикой, если использование таких мер действительно ведет к снижению распространенности и (или) степени опасности коррупционного поведения.

В уже упомянутом Указе №314 были закреплены нормативные определения понятий 5 видов (групп) основных функций исполнительной власти.

1. Под *функциями по принятию нормативных правовых актов* (функция подзаконного нормотворчества) было

предложено понимать издание на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов обязательных для исполнения ОГВ и МСУ, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

2. *Функции по контролю и надзору* (функции государственного контроля) были определены как состоящие из трех элементов, включая: 1) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением указанными выше категориями субъектов установленных Конституцией РФ, федеральными законами и другими НПА общеобязательных правил поведения; 2) выдачу органами государственной власти и МСУ, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам, т.е. *лицензионный контроль*; 3) регистрацию актов, документов, прав, объектов; 4) издание индивидуальных правовых актов;

3. В качестве самостоятельной группы функций исполнительной власти были выделены *«правоприменительные функции»*, под которыми предлагалось понимать «издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров». Указом Президента РФ от 20.05.2004 №649 *данная группа функций была исключена* из перечня основных видов функций исполнительной власти⁵⁹, по-видимому, из явного частичного совпадения определением понятий функции государственного контроля и правоприменительными функциями органов судебной и контрольной власти, не относящихся к исполнительной ветви власти.

4. Под *функциями по управлению государственным имуществом* предложено понимать: а) «осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, включая переданное ФГУП, ФКП и «государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству»,

59. Указ Президента РФ от 20.05.2004 №649 (ред. от 25.08.2010, с изм. от 12.04.2019) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 24.05.2004. № 21. Ст. 2023.

и б) «управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ».

5. К функциям по оказанию государственных услуг было отнесено осуществление ФОИВ «услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц».

В рамках Указа № 314 была предпринята попытка относительно строгого (непересекающегося) распределения основных однородных функций исполнительный власти между разными видами (категориями) государственных органов, которое на непродолжительное время стало базовым принципом построения системы органов исполнительной власти, в том числе органов публичного управления экономикой. Были определены особенности статуса каждого из трех видов ФОИВ: 1) федерального министерства, 2) федеральной службы (службы), 3) федерального агентства.

Федеральные министерства должны осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию (за исключением вопросов, регулирование которых осуществляется только Конституцией, федеральными законами или актами Правительства).

При этом федеральным министерствам запрещалось осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменению, управлению государственным имуществом (за исключением случаев, определяемых указами Президента РФ, а с мая 2004 г. — случаев, определяемых постановлениями Правительства РФ), но одновременно разрешалось координировать и контролировать деятельность подведомственных федеральных служб и агентств, в частности путем отмены противоречащих федеральному законодательству решений последних (кроме случаев, когда законом установлен иной порядок отмены решений службы или агентства), а также путем назначения федеральными министрами заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального

агентства (за исключением тех, руководство которыми осуществляет Президент РФ) (п. 3 Указа №314).

Федеральные службы (службы) в соответствии с п. 4 Указа №314 являются видом ФОИВ, осуществляющим *функции по контролю и надзору* в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, госбезопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Важным принципом организации федеральных служб по надзору в установленной сфере деятельности, закрепленным в том же пункте Указа №314, на наш взгляд, следует признать принцип коллегиального принятия решений в службах, обладающих статусом коллегиального органа.

Федеральные службы так же, как и министерства, были наделены полномочием на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных министерств, осуществляющих координацию и контроль деятельности соответствующих служб, *издавать в пределах своей компетенции индивидуальные правовые акты*. Федеральная служба (как и федеральное министерство) может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ.

Третьим видом ФОИВ согласно Указу № 314 стали *федеральные агентства*, которые должны осуществлять функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. Как уже отмечалось выше, Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 правоприменительные функции были исключены из перечня основных видов функций исполнительной власти. Одновременно федеральные агентства были наделены полномочиями по изданию индивидуальных правовых актов (при соблюдении тех условий, которые установлены для федерального агентства), ведению реестров, регистров и кадастров.

Так же, как и федеральные министерства, федеральные агентства не должны осуществлять функции по контролю и

надзору. Кроме того, федеральные агентства не вправе были и осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности. Федеральное агентство так же, как и федеральная служба, может иметь статус коллегиального органа.

Кроме того, в п.8 Указом № 314 было установлено правило, согласно которому Председатель Правительства РФ должен был иметь одного заместителя. Данное ограничение было отменено Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁶⁰ и в настоящее время Председатель Правительства РФ имеет 10 заместителей, включая одного первого заместителя, которому наряду с полномочиями по координации работы курируемых ФОИВ (10 министерств, относящихся к экономическому блоку) предоставлены также полномочия давать поручения по разработке основных направлений социально-экономического развития РФ, координации работы по достижению национальных целей развития страны. Все заместители Председателя Правительства РФ наделены полномочиями по координации деятельности курируемых ими ФОИВ, большинство из которых относится к экономическому блоку.

Изучение практики существенного расширения состава заместителей Председателя Правительства РФ, наделенных полномочиями по координации деятельности ФОИВ, в том числе относящихся к экономическому блоку, показывает, что российское правительство целенаправленно в течение последних лет реализует принцип координации публичного управления, в том числе в сфере экономики, который должен служить достижению целостности такого управления.

В настоящее время только при Председателе Правительства РФ действуют 7 правительственных комиссий экономической направленности, в том числе по вопросам: 1) повышения устойчивости российской экономики в условиях санкций; 2) стратегического развития и национальным проектам;

60. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102116856> (дата обращения: 25.06.2024).

3) контроля за осуществлением иностранных инвестиций; 4) модернизации экономики и инновационному развитию; 5) цифрового развития, использования информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности; 6) бюджетных проектировок на очередной финансовый год; 7) развития малого и среднего предпринимательства.

Из 88 действовавших по состоянию на конец августа 2023 г. координирующих структур (комиссий, центров и советов) при Правительстве РФ более половины (54) осуществляют координационные функции преимущественно в сфере экономики⁶¹. При этом нельзя не обратить внимания на то, что значительная часть этих структур была образована в последние 10 лет в качестве ответа на наиболее значимые для российской экономики вызовы, требующие оперативного реагирования со стороны федеральных органов исполнительной власти.

2.3. Вектор развития института саморегулирования

Как уже отмечалось, в соответствии с Указом №824 к числу ключевых направлений административной реформы было отнесено развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. саморегулированию было предложено придать черты организационно-правового института, которому государство могло бы делегировать часть своих функций, в том числе относящихся к сфере управления экономикой.

В конце 2007 г. эта идея была реализована на законодательном уровне с принятием Федерального закона от 1 декабря 2007 г. №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон №315).

61. Официальный сайт Правительства Российской Федерации // <http://government.ru/agencies/> (дата обращения: 20.06.2024).

Согласно Закону №315 институт саморегулируемых организаций (СРО) должен приобрести следующие преимущества перед прямым государственным воздействием на экономические отношения:

1) оптимальная (неизбыточная) стандартизация предпринимательской и профессиональной деятельности производимых членами СРО товаров (работ, услуг);

2) предоставление возможности выбора в применении тех форм регулирования, которые в наибольшей степени отвечают особенностям конкретной отрасли или сферы экономики;

3) применение механизма гражданско-правовой (имущественной) ответственности членов СРО перед потребителями их товаров (работ, услуг) (включая создание компенсационного фонда и страхование рисков наступления ответственности членов саморегулирования перед потребителями);

4) организация оперативного предметного контроля за деятельностью членов СРО (органы государственной власти и МСУ, как правило, лишены такой возможности, если хозяйствующие субъекты не являются их учреждениями);

5) формирование механизмов внесудебного урегулирования коммерческих споров членов СРО и работы с жалобами третьих лиц⁶².

Согласно данным, нашедшим отражение в утвержденной в конце 2015 г. Правительством РФ Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, на декабрь 2015 г. в России действовало 1154 СРО, в том числе более 60% (719) – в отраслях, для которых установлено обязательное членство участников рынка в СРО. При этом разработчиками данной Концепции было подчеркнуто, что общее число СРО за 5 лет (с 2010 г. по 2015 г.) увеличилось в 1,8 раза с наибольшим ростом в сфере энергетической области обследования (3,6 раза). В указанный период были созданы первые СРО в системе кредитной потребкооперации, медиации, актуарной

62. См.: Собрание законодательства РФ. 11.01.2016. №2 (часть II). Ст. 458.

деятельности и азартных игр. В иных сферах рост СРО составил до 50%, в том числе в сфере оценочной деятельности – около 50%, инженерных изысканий – 40%, архитектурно-строительного проектирования и строительства – около 20%⁶³.

В представленном в 2022 г. в Правительство РФ Докладе об уровне развития саморегулирования в Российской Федерации, который был подготовлен Минэкономразвития России, отмечалось, что на 1 января 2020 г. с момента вступления в силу Закона № 315 российская система СРО насчитывала 609 саморегулируемых организаций, объединяющих на условиях обязательного членства 227 838 субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в 12 сферах экономики. Еще 345 СРО были созданы участниками рынка на условиях добровольного членства⁶⁴. Таким образом, общее число СРО в России в 2020 г. составило 954, из которых на долю структур с обязательным саморегулированием пришлось около 56,7%.

Как видим, к 2020 г. общее число СРО в сравнении с 2015 г. уменьшилось более чем на 17%, причем весь спад пришелся на долю СРО с обязательным членством. Одновременно общее число членов СРО в сопоставимый период (2016–2020 гг.) сократилось более чем на 10% (с 250 941 до 227 858).

Анализ приведенных показателей позволяет заключить, что организационно-правовой институт СРО с момента его создания в 2007 г. получил заметное распространение среди иных форм делегирования публичных полномочий в сфере управления экономикой. Вместе с тем, нельзя игнорировать тот факт, что темпы его развития в 2015–2020 гг. не просто замедлились, но и приобрели отрицательные значения (прежде всего в секторе обязательного членства), что, на наш взгляд, не

63. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 №2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // Собрание законодательства РФ. 11.01.2016. №2 (часть II). Ст. 458.

64. См.: Доклад «О состоянии развития саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в Российской Федерации». М.: Минэкономразвития России, 2021. С. 241 // https://www.npmsopau.ru/mx/news/Доклад%20СРО%20за%202020_ИТОГ.pdf (дата обращения: 23.07.2024).

может быть преодолено исключительно за счет роста экономической активности.

В этой связи нельзя не поддержать выводов Минэкономразвития России о том, что «важнейшим направлением реформирования института саморегулирования должно стать делегирование саморегулируемым организациям отдельных государственных полномочий»⁶⁵.

Новый шаг в развитии института саморегулирования как формы института публичного управления в сфере экономических отношений, основанного на принципе делегирования полномочий был сделан с принятием Федерального закона от 11 июня 2021 г. №170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которым статья 23 Закона №315 была дополнена новыми частями, в том числе частью 4. Согласно последней, если в соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона №315 не установлено требования об обязательном членстве субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО для осуществления соответствующих видов предпринимательской или профессиональной деятельности, то федеральный государственный надзор за деятельностью таких саморегулируемых организаций не осуществляется.

Кроме того, согласно ч. 5 ст. 23 Закона №315, если СРО заключила с контрольным (надзорным) органом соглашение о признании результатов ее деятельности, то в отношении такой СРО осуществляется контроль за соблюдением условий указанного соглашения⁶⁶.

Более чем 15-летний опыт функционирования в нашей стране института саморегулирования, с одной стороны, подтвердил полезность данной формы «мягкого» управления, у которой отсутствуют многие недостатки прямого государ-

65. См.: Там же. С. 243.

66. См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106110081?index=4> (дата обращения: 31.06.2024).

ственного и муниципального администрирования, а с другой – продемонстрировал:

- ограниченность распространения данного института преимущественно сектором обязательного участия в СРО;
- недостаточность предусмотренных законодательством стимулов к добровольному переходу в режим саморегулирования, а также избыточность обременений (слишком высокий порог минимальной численности (не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности или не менее 100 субъектов профессиональной деятельности определенного вида, если федеральными законами не установлено иное) деятельности, если не установлено иное;
- необходимость значительных расходов на содержание аппарата СРО;
- необходимость создания общего компенсационного фонда для целей возмещения ущерба, причиняемого участниками СРО.

Для индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса в целом указанные обременения критичны и, как правило, непреодолимы. Решить данную проблему возможно, по нашему мнению, путем создания отдельного вида саморегулирования, основанного на организационно-правовом институте *комплаенса*, т.е. на внедрении хозяйствующим субъектом системы мер, обеспечивающих высокие гарантии соблюдения им обязательных нормативных требований (включая предупреждение в пресечение правонарушений со стороны хозяйствующего субъекта и его персонала в саморегулируемой сфере деятельности) на основе добровольно принимаемых стандартов деятельности, соответствующих или превышающих уровень требований, установленных законодательством.

На сегодня институт комплаенса получил наибольшее развитие в финансово-банковской сфере и сфере борьбы с коррупцией, а с 2020 г. также в сфере антимонопольного регулирования⁶⁷, создав тем самым дополнительные органи-

67. См.: Федеральный закон от 1 марта 2020 г №33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 02.03.2020. №9. Ст. 1125.

зационные и правовые предпосылки для: 1) распространения саморегулирования на большинство видов хозяйствующих субъектов (в том числе некоммерческие организации), в отношении которых применяется общий (профилактика правонарушений)⁶⁸ и специальные виды комплаенса; 2) трансформации публичного контроля и надзора в саморегулировании (делегированный самоконтроль) на основе первичной сертификации регуляторами в различных отраслях экономики (за исключением обороны и национальной безопасности) систем комплаенса, охватывающих все основные виды деятельности хозяйствующего субъекта, подлежащие контролю.

Таким образом, для большинства хозяйствующих субъектов должна быть открыта возможность для перехода к замещающему самоконтролю при наличии сертифицированной системы комплаенса, предусматривающей возможность индивидуального (т.е. без участия других хозяйствующих субъектов и без создания общего компенсационного фонда) присвоения уполномоченным регулятором статуса саморегулируемого хозяйствующего субъекта (Максимов, 2022).

Принимая во внимание многоотраслевой характер государственного управления экономикой (и, соответственно, множество отраслевых регуляторов), а также то, что привлекательность нового вида саморегулирования будет прямо зависеть от простоты процедуры сертификации и возможности обеспечить режим «одного окна», целесообразно рассмотреть возможность передачи функции единого регулятора в этой сфере Росаккредитации. Альтернативный вариант – учредить для реализации данной функции специальный орган власти или орган, которому будет делегировано осуществление соответствующих полномочий (например, Роскомплаенс). В последнем случае, на наш взгляд, может быть реализован принципиально новый подход в государственном регулировании,

68. См.: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.06. 2016. №26 (часть I). Ст. 3851.

предполагающий использование цифровых автоматизированных технологий экспертизы соответствия систем комплаенса хозяйствующего субъекта, претендующего на статус саморегулируемого, огромному массиву нормативных правовых актов. Данное решение позволит не только оптимизировать затраты на проведение такой экспертизы, но и повысить уровень ее обоснованности, независимости и единообразия.

17 июня 2022 г. на XXV Петербургском международном экономическом форуме Президент РФ высказал идею «отказа навсегда» от «большинства проверок всего российского бизнеса, деятельность которого не связана с высокими рисками причинения вреда»⁶⁹. Данную идею, по нашему мнению, следует рассматривать как стратегический ориентир для поэтапной трансформации комплаенса в одно из ключевых условий перехода значительной части бизнеса к саморегулированию, что, безусловно, соответствует задачам развития публичной парадигмы государственного управления.

2.4. Итоги реформирования: выводы и предложения

Изучение 20-летнего опыта реализации ключевой идеи Указа №314, которая состояла в реформировании наиболее крупной подсистемы субъектов публичного управления экономикой, включающей ФОИВ, их территориальные органы, а также организации, которым были делегированы отдельные полномочия в указанной сфере, на основе принципа относительно строгого распределения однородных (одновидовых) функций исполнительной власти между разными видами (категориями) государственных органов (министерства, службы, агентства), показывает, что к настоящему времени инициатор административной реформы фактически отказался как от самой идеи, так, по-видимому, и от связанных с ее реализацией ожиданий роста эффективности публичного управления

69. <https://rg.ru/2022/06/17/putin-poruchil-polnostiu-otmenit-bolshinstvo-proverok-biznesa.html>

и снижения уровня коррупции. На сегодня нам не удалось обнаружить ни одного исследования, которое бы содержало убедительные доказательства того что обособление однородных функций исполнительной власти в сфере экономики оправдало эти ожидания.

При значительном увеличении за последние 10 лет числа координирующих структур в Правительстве РФ (о чем было сказано выше) качество координации органов исполнительной власти экономического блока, которое бы соответствовало идее целостности публичного управления, не достигнуто. Этот вывод подтверждается, в частности, тем, что в Послании Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. Президент РФ, говоря о необходимости выведения нашей экономики на новые рубежи как о стратегической задаче политического руководства страны, специально подчеркнул, что для этого нужно «убрать любые межведомственные противоречия, формальности, обиды, недомолвки, прочую чушь»⁷⁰. Одна из главных бюрократических «обид», о которых говорит глава государства в указанном Послании, обусловлена существенными различиями в размерах денежного вознаграждения служащих, замещающих сопоставимые должности в федеральных министерствах, агентствах и службах; федеральных министерствах и ведомствах, руководство которыми осуществляет Президент России; в министерствах и ведомствах, которыми руководит Правительство РФ; федеральных агентствах и службах, непосредственно подчиненных Правительству РФ; агентствах и службах, находящихся в ведении федеральных министерств⁷¹.

Даже поверхностный анализ действующей системы вознаграждения государственных служащих, базовым критерием которой является статус органов исполнительной власти (при том, что они зачастую осуществляют сходные функции), позволяет сделать вывод, что данная система плохо интегри-

70. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения: 29.06.2024).

71. Указ Президента РФ от 25.07.2006 №763 (ред. от 20.07.2023) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3459.

рована с реальными приоритетами в сфере государственного управления. Это стимулирует непрерывное и напряженное состязание между ФОИВ за повышение своего статуса в системе органов власти, за более широкий доступ к бюджетным ресурсам, лучшие кадры, социальные пакеты, что не может не снижать уровня взаимного доверия и сотрудничества ради достижения общей цели.

Суммарный анализ опыта реформирования организационных структур публичного управления в сфере экономики в рамках стартовавшей в 2003 г. административной реформы, которая изначально была ориентирована преимущественно на двухуровневую систему федеральных органов исполнительной власти, показал, что сложившаяся на сегодня система ФОИВ существенно отличается от той идеальной модели, правовые основы которой были заложены Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314. Несмотря на многократные попытки усовершенствовать эту модель (в течение 20 лет в Указ №314 изменения вносились 19 раз), многие ключевые цели административной реформы (в том числе цели уменьшения числа субъектов публичного управления и цели уменьшения численности работников (служащих) органов власти и их учреждений) достичь не удалось. Число федеральных органов исполнительной власти и их территориальных структур уменьшилось в основном за счет федеральных агентств, но при этом существенно увеличилось число федеральных министерств «экономического блока», которым были переданы полномочия федеральных агентств, как правило, с дополнением в виде новых полномочий. Численность работников (служащих) органов государственной власти и МСУ в результате административной реформы не только не уменьшилась, но, напротив, увеличилась⁷².

72. Если в 2003 г. общее число служащих органов государственной власти и МСУ в России составляло 1,3 млн человек (90,2 служащих в расчете на 10 тыс. человек постоянного населения или 199 служащих на 10 тыс. человек, занятых в экономике), в т.ч. 38,6 тыс. служащих на федеральном уровне и 1,26 млн служащих на региональном уровне), то к 2021 г. она увеличилась почти в 2 раза — до 2,27 млн человек (156,2 человек на 10 тыс. человек постоянного населения, или 321 служащий на 10 тыс. человек, занятых в экономике), в т.ч.

Федеральный мониторинг (наблюдение, анализ, оценка и прогноз) объемов и содержания полномочий в сфере управления экономикой, делегированных органами государственной власти всех ветвей и органами местного самоуправления учреждениям таких органов, а также иным организациям и отдельным категориям граждан, в настоящее время не осуществляется. Отсутствие такого мониторинга не позволяет обеспечивать эффективного государственного и общественного контроля за реализацией соответствующих полномочий, точно оценить и оптимизировать пределы государственного вмешательства в экономику. Для разрешения данной проблемы, на наш взгляд, необходимо:

1) установить федеральным законом общие основания, условия и принципы делегирования публичных полномочий в сфере управления экономикой организациям, объединениям граждан и отдельным гражданам;

2) установить нормативным правовым актом Правительства РФ сводный порядок делегирования таких полномочий соответствующим категориям лиц;

3) учредить нормативным правовым актом Правительства РФ федеральный реестр организаций, объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, и граждан, которым на основании федерального законодательства делегированы отдельные полномочия в сфере публичного управления экономикой.

Поскольку данная реформа должна затрагивать все ветви публичной власти и все формы ее осуществления, ее концепция должна быть утверждена Президентом Российской Федерации.

до 53,1 тыс. человек на федеральном уровне и 2,22 млн человек на региональном уровне. Лишь в 2021 г. наметилась тенденция сокращения численности публичных служащих (на 2,2% по сравнению с 2020 г.). При этом на долю служащих органов исполнительной ветви власти в среднем приходилось около 85% от общей численности служащих. <https://rosstat.gov.ru/folder/11191> (дата обращения: 28.06.2024).

Глава 3

ТРАНСФОРМАЦИЯ КАДРОВОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

3.1. Проблемы государственной службы и управленческих кадровых резервов в отечественных научных публикациях

В данной главе пойдет речь о кадрах как важнейшем элементе современных институтов государственного управления. Кадры государственного управления, в широком смысле, включают в себя различные категории работников, действующих в интересах и по поручению государства от политических лидеров до специалистов бюджетной сферы и НКО с госучастием. Однако в настоящее время в России наблюдается противоречие между конституционной нормой о единой системе публичной власти, с одной стороны, и узким правовым пониманием кадров госуправления исключительно как служащих аппаратов органов государственной власти (гражданских служащих), с другой стороны. Это противоречие и перспективы его преодоления будут подробно рассмотрены далее.

Кроме того, в 2024 г. исполняется двадцать лет Федеральному закону от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», что стимулирует подведение промежуточных итогов развития данного института. Согласно статье 64 указанного федерального закона для замещения вакантных должностей гражданской службы из числа гражданских служащих и граждан формируются федеральный кадровый резерв на гражданской службе и кадровые резервы субъекта Российской Федерации, федерального

государственного органа, органа публичной власти федеральной территории и государственного органа субъекта⁷³. Такой подход логически следует из действий российского руководства по выстраиванию кадровой вертикали.

Институт государственной гражданской службы (также гражданская служба, бюрократия, госслужба) юридически оформился в России в середине 2000-х годов и, на первый взгляд, интенсивно развивается. Действуют свыше 150 федеральных законов, сотни подзаконных актов, проведено множество научных и экспертных исследований. Однако создается впечатление, что эта активность не приводит к улучшению качества бюрократии и ее общественной репутации. Так, согласно опросам, 54% россиян не доверяют государственным органам и 66% негативно относятся к государственным служащим (Жулин, Кузьминов, 2020). Распространено мнение, что между целями государственной службы и потребностями общества существует противоречие, порождающее неудовлетворенность населения.

В этой связи целесообразно выяснить позиции современных отечественных ученых и экспертов по ключевым проблемам развития гражданской службы, оценке того, как решались указанные проблемы в последние годы, и выработке рекомендаций по дальнейшим направлениям развития.

Проведем анализ подходов к ключевым группам проблем.

Первая из них связана с *противоречивым, гибридным характером законодательства*. С одной стороны, отмечается усиление нормативного регулирования государственной службы как особого вида профессиональной деятельности, но, с другой стороны, граждане считают государственными служащими всех работников государства, невзирая на правовые различия (Жумагулов, 2016). После двух десятилетий реформ государственная служба, как пишет А.А. Гришковец, все еще строится на принципах трудового права, что предполагает до-

73. В редакции Федерального закона от 10.07.2023 №287-ФЗ и Федерального закона от 19.12.2023 №605-ФЗ.

говорной характер отношений служащего с нанимателем и отсутствие специального апелляционного органа по служебным спорам (Гришковой, 2016). Правовед проф. С.Е. Чаннов также отмечает, что действующее законодательство о гражданской службе — это лишь несколько видоизмененные нормы трудового права и, по его мнению, для подавляющего большинства гражданских служащих отношения с нанимателем действительно могут регулироваться общими нормами Трудового кодекса и лишь небольшая часть должностей государственной службы действительно нуждается в особом характере регулирования, предполагающем более жесткий контроль и ограничение части конституционных прав (Чаннов, 2017) Автор предлагает распространить такое особое регулирование на государственные и муниципальные должности, часть должностей государственной гражданской и муниципальной службы, а также на часть работников организаций публичного сектора, осуществляющих публично-властную деятельность (Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 50).

Отсутствие единства системы государственной службы приводит к ситуации, когда даже в рамках гражданской службы работники различных ведомств имеют неравные условия труда и гарантии. Еще больше диспропорции между гражданской и муниципальной службой, с одной стороны, и должностями государственной (муниципальной) службы и государственными (муниципальными) должностями, с другой. По мнению ряда авторов, эти диспропорции нарушают равенство граждан и единство правовых и организационных основ всех видов госслужбы и муниципальной службы (Жулин А.Б., Кузьминов Я.И. Указ. соч. С. 15). Система и структура органов власти часто и хаотично меняются, и сформировать единообразный подход к построению аппаратов органов власти могло бы, по мнению Т.А. Занко, создание федерального органа по управлению государственной службой (Занко, 2021).

Важной проблемой остается *недостаточная ориентация государственной службы и служащих на достижение общественно-полезных целей*. Так, согласно М.С. Братанов-

ской, на выполнение показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности влияет множество сторонних факторов, что затрудняет на практике оценку конечных результатов труда служащих (*Братановская, 2016*). Различными авторами неоднократно подчеркивалась приоритетность общественных интересов в деятельности государственных служащих и необходимость создания четких целевых ориентиров в их работе (ориентация на конечный общественно значимый результат, а не на административные процессы). Для этого, в свою очередь, необходимо увязать систему стимулов и гарантий с достигнутыми результатами деятельности, обосновать зависимость размера оплаты труда и возможности должностного продвижения от реального уровня компетентности служащего (*Иванова, Подольский, 2017*). В программные документы по государственной службе эксперты рекомендуют внедрить критерии, ориентирующие на достижение конечного социально-экономического эффекта. Важно также, по замечанию В.Б. Слатинова и К.Г. Меркуловой, поставить определение заслуг и достоинств конкретных чиновников в зависимости от результатов общественной оценки их деятельности (*Слатинов В.Б., Меркулова, 2019*).

Рассуждая о возможностях объективной оценки функционирования института гражданской службы, авторы отмечают противоречие, связанное с многообразием его функций и общественных ожиданий. С одной стороны, в социальную сферу чаще приходят люди, ориентированные помогать другим, отзывчивые, неравнодушные и ценящие подобные качества в своей работе (так называемая мотивация общественного служения). В административные же учреждения охотнее идут работать люди, ценящие регламентацию, законность, порядок, субординацию и считающие подобные характеристики релевантными для чиновника-профессионала (*Калгин, Калгина, 2018*). Эти различия личностного склада следует учитывать при проектировании систем оценки и мотивации персонала. Но с другой стороны, общество ждет от всех представителей публичной сферы оказания качественных услуг и ориентации

на интересы населения. В этом смысле качественные различия между государственной службой и бюджетной сферой отсутствуют.

Растет значимость исследования *проблем цифровой трансформации государственной власти*. Они выражаются как в недостаточной нацеленности государственных служащих на внедрение инноваций, так и в имитационном характере изменений, когда дорогостоящие цифровые решения не обеспечиваются адекватной системой оценки эффективности их применения (Ковба, 2020). Мотивом цифровизации зачастую становится не повышение качества управления и услуг, а ответ на некие абстрактные «современные вызовы».

Теперь рассмотрим место кадрового резерва в исследованиях ученых, посвященных государственной службе, а также тенденции развития бюрократии в контексте теорий публичного управления. Вопросы госслужбы и кадрового резерва соотносятся между собой как общее и частное. Библиометрический анализ показал, что интерес исследователей к обеим темам довольно стабилен, причем на междисциплинарном уровне. При этом, например, юристы рассматривают кадровый резерв как способ обеспечения равного доступа граждан на службу, а социологи отмечают смещение восприятия респондентами резерва от «скамейки запасных» к инструменту для личностного роста (Масленникова, Шебураков, Татаринова, 2022).

Существующие одновременно кадровые резервы на государственной службе и управленческие кадровые резервы имеют различное регулирование, принципы работы с кадрами и органы управления, но решают сходные задачи, связанные с рекрутированием руководителей для организаций госсектора (Комиссаров, Шебураков, 2024). Резервы государственной службы сегодня нередко используются как легальный способ для внеконкурсного назначения и в этом смысле их роль отрицательная (Huskey, 2004). Система резервов на сегодня громоздкая и запутанная, так как наряду с ними существуют различные кадровые конкурсы и проекты, зачастую

более востребованные по причине внимания к ним первых лиц. Эксперты при этом констатируют, что отсутствие адаптации приводит к тому, что победители подобных конкурсов и проектов зачастую не задерживаются надолго на государственной службе (Шебураков, Татаринова, 2021).

Теории меритократии и неопатримониализма обладают в рассматриваемой сфере эвристическим потенциалом. Меритократия, или система заслуг, в одних работах связывает успех с упорным трудом и выводится из концепции *new public management*, а в других определяющим фактором успеха указывается интеллект и меритократия связывается скорее с моделью бюрократии по Веберу (Civil, Himsworth, 2020). Кроме того, зарубежный опыт указывает, что, во-первых, уровень меритократии не зависит от кодификации в нормах права, а во-вторых, меритократия не является абсолютным благом, так как способна превращаться в «жесткую и репрессивную замкнутую элиту» (Civil, Himsworth. *Op. cit.* P. 373). Если на Западе меритократия чаще рассматривается как защита чиновничества от давления со стороны политиков, то на Востоке — как противодействие кумовству, клановости и коррупции.

Формальные правовые институты в сочетании с принципал-агентскими практиками формируют неопатримониальные отношения, воспринимаемые чаще всего негативно, но при этом широко распространенные в России (Fortescue, 2020). В крупнейших развивающихся странах, таких как Бразилия и Турция, неопатримониализм доминирует в государственном управлении (Akkoynlu, 2021). Китай усиливает политическую подотчетность своей бюрократии не только в государственных органах и официальных учреждениях, но также и в частных фирмах. Руководящие должности там повсеместно замещаются из резерва «ведущих» кадров (Chan, Gao, 2018). Индийская программа «Миссия Кармайюги» реализуется с 2020 г. и предполагает изучение передового мирового опыта онлайн в рамках переподготовки управленческих кадров, но в «индийском духе» (Amitava, 2023).

При формировании кадрового резерва могут проявляться как неопатримониализм, так и меритократия. О.В. Крыштановская и И.А. Лавров рассмотрели карьерные траектории победителей известного кадрового конкурса «Лидеры России» и отметили его роль в качестве значимого социального лифта. При этом должностное повышение чаще получают действующие высокопоставленные чиновники, что указывает на скорее PR-функцию конкурса и его чисто номинальную открытость (Лавров, Крыштановская, 2023).

Факторы институционального характера, как показал обзор проведенных исследований, обуславливает создание управленческих кадровых резервов. В этой связи необходим более общий взгляд на феномен бюрократии как институт, на теории его развития и дисфункции государственного управления.

В науке государственного управления принято выделять следующие магистральные теоретические подходы:

- 1) веберийский, базирующийся на идее легитимности власти,
- 2) менеджериальный (англ. *New public management, NPM*) с акцентом на эффективности;
- 3) общественно-государственный, или сетевой, ориентированный на равенство, прозрачность и справедливость.

Ранее неоднократно отмечен синтез этих подходов и исчерпание потенциала каждого из них в отдельности (Барабашев, 2016; Борщевский, 2022). Новая парадигма устойчивого управления (*robust governance*) фокусирует внимание на безопасности и противодействие угрозам (Ansell, Srensen, Torfing, 2023) посредством усиления адаптивности, гибкости, выбора подходящих инструментов управления для каждой конкретной ситуации (Купряшин, 2023b).

Модели бюрократии предполагают ее институциональную трансформацию. На рис. 3.1 показано взаимное соотношение этих моделей. В «бюрократической» госслужбе к ней относятся должности лишь в органах государственной власти (такая модель сегодня существует в России). Другая модель,

политико-административная, действует в Казахстане и Китае. Она объединяет все должности в любых органах управления, как выборные, так и замещаемые путем назначения. Третья, «публичная» модель включает в число государственных служащих также всех работников бюджетного сектора. Это, например, система «корпусов» во Франции.



Рисунок 3.1. Соотношение моделей государственной службы
 Источник: (Борщевский, 2024b).

В зависимости от того, какая модель бюрократии реализуется в национальной юрисдикции, различается состав должностей, замещаемых из управленческих кадровых резервов (Стелина, 2019). В «публичной» модели государственной службой является всякая трудовая (служебная) деятельность в интересах государства, то есть резервы могут формироваться для замещения любых руководящих должностей в госсекторе.

В зарубежной кадровой практике увеличивается число акторов, участвующих в деятельности общественного сектора (Sullivan, Dickinson, Henderson, 2021. P. 11). В России понятие публичной службы получило широкое распространение в процессе институционализации системы публичной вла-

сти после 2020 года (Борщевский, 2022). Различные эксперты критиковали кадровую политику в госсекторе в связи с чрезмерной бюрократизацией, неравноправием участников, неопатримониальными практиками и фактическим исполнением функций государственных органов силами работников их подведомственных организаций. При сокращении чиновников они также переходят в подведомственную сферу (Шклярук, 2021). Несмотря на негативные коннотации, эти тенденции свидетельствуют о трансформации бюрократической модели госслужбы в публичную *de facto*, не оформленную юридически, но реально существующую.

Циклические процессы в российской гражданской государственной службе исследовали Е.И. Добролюбова и В.Н. Южаков. Они считают, что переходный постсоветский период в развитии бюрократии занял, по меньшей мере, двадцать лет (девяностые и двухтысячные годы). На смену переходной модели должна, по их мнению, выработаться система госуправления, ориентированная на результат (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018).

В.Н. Прокофьев и А.Г. Барабашев выделяют после 1992 г. два цикла реформ бюрократии, обусловленные общественным запросом на эффективность власти, но они, по мнению авторов, завершились неудачей. Это объясняется тем, что руководство государственной службы на практике возглавило реформу и руководствовалось при этом интересами своей корпорации. Осуществление реформы бюрократии силами самой бюрократии в каждом из двух циклов обусловило незавершенность реформы (Barabashev, Prokofiev, 2019. P. 165).

Приоритетами развития госслужбы в последние годы (2019–2023 гг.) являлись усиление безопасности, цифровизация и дальнейшая централизация (Barabashev, Klimenko, 2023. P. 44), что указывает на усиление *вертикали власти*. Данный термин обозначает концентрацию властных полномочий в руках федеральных структур и конкретно – у Президента. Институциональный характер формирования вертикали власти проявляется в законодательных изменениях и нефор-

мальных практиках. В концепте единой системы публичной власти, закрепленном в конституционных поправках 2020 г. и последующих законах, вертикаль власти получила правовое оформление. Неформальным выражением ее стала практика «управления по поручениям» и «ручной режим» осуществления власти (Кутряшин Г.А. Указ. соч. С. 180).

Вертикаль власти находит свое обязательное преломление в *кадровой вертикали*, понимаемой как организационно-правовой механизм кадровой политики, проводимой на всех уровнях власти. Кадровая вертикаль как концепт нейтральна по своему содержанию, и его вектор определяется преобладающими кадровыми практиками — формальными или неформальными. В этой связи значим вопрос об управлении государственной службой, влияющий на практическую реализацию кадровой вертикали. В то время как одни авторы утверждают отсутствие целостной системы управления государственной службой в России (Козбаненко, 2018), другие отмечают положительный опыт вертикального сотрудничества между кадровыми подразделениями государственной службы (Zaitseva, Barabashev, 2020. P. 229). Подробнее вопросы, связанные с кадровой вертикалью, будут рассмотрены в параграфе 3.3.

Конечно, проведенный обзор не исчерпывает всего спектра проблем современного развития гражданской службы, в том числе в аспекте управленческого кадрового резерва, но указывает на приоритеты в текущих исследованиях. Рассмотрим, как эти приоритеты взаимосвязаны с реальными изменениями в анализируемой сфере.

3.2. Развитие института государственной гражданской службы Российской Федерации на современном этапе

Базовым нормативным документом в сфере развития государственной гражданской службы Российской Федерации до недавнего времени являлись «Основные направле-

ния», первый вариант которых был утвержден Президентом Российской Федерации в 2016 г., а второй – в 2019 г.⁷⁴ В свою очередь, Правительство Российской Федерации выпускало планы мероприятий («дорожные карты») по реализации Основных направлений.

На период 2016–2018 гг. было установлено четыре приоритета, в рамках которых предусмотрено 16 мероприятий, предполагавших достижение 37-ми конкретных результатов⁷⁵. Итоги выполнения Основных направлений и «дорожной карты» в данный период обобщены в табл. 3.1.

Таблица 3.1. Статистика достижения целей развития гражданской службы Российской Федерации в 2016–2018

Направление	Мероприятия	Ожидаемые результаты	Выполнены	Выполнены в срок	Выполнены с опозданием	Не выполнены
Совершенствование управления кадровым составом и качества его формирования	7	21	18	15	3	3
Совершенствование профессионального развития и повышение профессионализма	5	10	10	6	4	0
Повышение престижности службы	1	1	1	1	0	0
Совершенствование антикоррупционных механизмов	3	5	5	5	0	0
Итого	16	37	34	27	7	3

Выполненными считались те мероприятия, информация о которых находилась в открытом доступе. Подобный способ анализа был избран в связи с отсутствием опубликованного отчета о выполнении Основных направлений и «до-

74. Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг.». - URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41183> (дата обращения: 23.04.2024); Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 №288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 гг.». - URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44367> (дата обращения: 23.04.2024).

75. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 №1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг.». - URL: <http://government.ru/docs/all/108244/> (дата обращения: 23.04.2024).

рожной карты» как в данный период, так и впоследствии. В свою очередь, выполненными в срок считались мероприятия, реализованные до завершения Основных направлений, а исполненные позднее — с нарушением срока. Наконец, те мероприятия, информация о которых отсутствовала в открытом доступе, учитывались как невыполненные.

Анализ соответствующих нормативных актов за 2017—2019 гг. позволяет сделать вывод, что на данном этапе ключевые успехи были связаны с такими изменениями, как:

- совершенствование организации кадровых служб органов власти;
- создание Единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы (далее — ЕИС УКС);
- введение образовательных сертификатов и грантов в рамках системы профессионального развития государственных гражданских служащих;
- утверждение методики отбора кадров по конкурсу;
- регулирование служебных кадровых стажировок;
- введение реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия;
- либерализация требований к стажу государственной службы;
- регулирование кадрового резерва в федеральном органе.

Не произошло ожидаемых изменений в системе оплаты труда, кадровом планировании и привлечении независимых экспертов. Частично эти направления были реализованы в дальнейшем⁷⁶.

Следующие Основные направления и план мероприятий по развитию гражданской службы Российской Федерации действовали в 2019—2021 гг. В данный период вновь были выделены четыре приоритета, включавших на этот раз 14 ме-

76. См., напр: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.03.2021 № 350 «Об утверждении Правил приглашения и отбора независимых экспертов, включаемых в составы конкурсных и аттестационных комиссий федеральных государственных органов».

роприятий и 34 ожидаемых результата⁷⁷, итоги реализации которых представлены в табл. 3.2.

Таблица 3.2. Статистика достижения целей развития гражданской службы Российской Федерации в 2019–2021

Направление	Мероприятия	Ожидаемые результаты	Выполнены	Выполнены в срок	Выполнены с опозданием	Не выполнены
Совершенствование порядка назначения на должности	5	11	6	1	5	5
Повышение эффективности профессиональной деятельности и развитие государственных гарантий	4	5	4	1	3	1
Внедрение новых форм профессионального развития	2	8	5	5	0	3
Ускоренное внедрение информационных технологий в кадровую работу	3	10	4	2	2	6
Итого	14	34	19	9	10	15

Источник: (Борщевский, 2024а).

Анализ соответствующих нормативных актов за 2020–2021 гг. позволяет сделать вывод, что результаты на этом этапе достигнуты по следующим основным направлениям:

- определение порядка целевого обучения кадров гражданской службы;
- установление порядка испытания при приеме на госслужбу;
- новое положение о кадровых резервах;
- единая методика проведения аттестации;
- начало ведения личных дел в электронном виде;
- изменение структуры оплаты труда гражданских служащих.

77. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.07.2019 №1646-р (ред. от 16.06.2020 №1600-р) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 гг.» - URL: <http://government.ru/docs/all/123277/> (дата обращения: 23.04.2024).

Учитывались только мероприятия, информация о которых есть в открытых источниках и которую не нужно специально запрашивать в государственным органах. В целом указанные нормативные акты решали локальные задачи и не содержали целей развития института гражданской службы на перспективу.

На неоптимальность такого подхода указывает тот факт, что после 2021 г. новая редакция Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации не была принята. Как справедливо отмечает В.Б. Слатинов, мероприятия по развитию государственной службы «растворены» в национальных проектах и нацелены на технологические изменения, не затрагивающие базовых кадровых практик и карьерных стратегий в госаппарате, что, по мнению эксперта, критически влияет на успех «политики развития» (Слатинов, Меркулова. Указ. соч. С. 161).

Усиление взаимосвязи всех звеньев публичной власти, выраженное в реализации национальных проектов, Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г., новой системе управления государственными программами, не отразились на развитии гражданской службы. Отсутствует также интеграция мер в области развития бюрократии с такими опциями, как реестр функций (полномочий) федеральных органов власти и единая цифровая платформа ГосТех. Между тем в рамках обновленной Конституции Российской Федерации формируется, как уже отмечалось, единая система публичной власти, элементом которой призвана быть трансформация кадровой модели государственного управления.

На основе анализа нормативных актов, в которых обозначены меры по решению существующих проблем («точки роста»), и научных публикаций представляется возможным предложить ряд направлений для следующего этапа развития кадровой модели государственного управления.

Во-первых, в настоящее время гражданская служба формально отделена от трудовой деятельности, но при этом недостаточны стимулы для ее эффективного и длительного прохождения. В частности, для служащих затруднено планирование карьеры, недостаточно защищены их права в служебных спорах, установленные социальные гарантии не компенсируют ограничений и т.д.

Рассмотренные выше правовые изменения способствуют дальнейшей регламентации, но не решают ни одной из системных проблем. В этой связи магистральным направлением может стать пересмотр перечня должностей гражданской службы с учетом их соответствия критериям должностного лица⁷⁸. Руководящие и наиболее ответственные должности в органах публичной власти, предполагающие осуществление контроля, надзора, разрешительной деятельности, распределение ресурсов и т.п., по мнению авторов, должны иметь публично-правовой статус, предполагающий, в частности, особый порядок наделения полномочиями, оценки эффективности, урегулирования споров, оплаты труда, ротации, отставки, социального и пенсионного обеспечения. Остальные должности в органах власти, не отвечающие признакам должностных лиц, могут регулироваться общими нормами трудового права. Следствием этого станет существенное сокращение количества должностей, требующих особого регулирования, что позволит обеспечить для них корректное соотношение прав и обязанностей, гарантий и ограничений.

Предлагаемые меры потребуют на первом этапе корректировки законодательства о гражданской службе в части ее нормативного определения и должностной классификации, а также ряда корреспондирующих правовых актов (например, реестра должностей федеральной гражданской службы).

78. Напомним, что по действующему законодательству должностными лицами считаются физические лица, действующие на профессиональной основе, на выборной основе или по специальному поручению, занимающие должности в государственной или иной организации, осуществляющие функции представителя власти, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности (см. прим. 1 к статье 285 УК РФ, прим. к статье 2.4 КоАП РФ).

На следующем этапе целесообразно уточнение норм в части планирование карьеры должностных лиц, защиты их прав в служебных спорах (возможно, создание специализированного квазисудебного органа), выравнивание объема социальных гарантий, изменение принципов оплаты труда и т.д. В служебные контракты действующих должностных лиц будут внесены новые существенные условия, а с остальными работниками государственных органов взамен служебных контрактов будут заключены трудовые договоры. Государственные гарантии гражданским служащим, вышедшим на пенсию до внесения изменений, будут предоставляться по прежним нормам.

Во-вторых, внутренняя рассогласованность системы государственной службы проявляется в отсутствии общих ценностей и миссии данного института. Очень различны, как уже отмечалось выше, организация и прохождение службы по ведомственному и территориальному принципу, в частности, в вопросах премирования, социальных гарантий, а также занятости на государственной службе молодежи, женщин, инвалидов, лиц старшего возраста.

«Точками роста» в данной сфере можно считать, например, создание ЕИС УКС, порядка прохождения испытания и служебных стажировок, регулирование работы кадровых служб. Комплексное решение видится в установлении правового статуса должностных лиц гражданской службы, сходного с офицерским корпусом военной службы или дипломатическим корпусом и предусматривающего, в частности, усложненную процедуру отбора, единую кадровую политику, регулярную оценку, обязательную ротацию, возможность перевода между органами и уровнями публичной власти.

Служащие, не являющиеся должностными лицами, по статусу могут соответствовать гражданскому персоналу воинских частей или недипломатическим работникам, выполняющим обеспечивающие функции в зарубежных учреждениях МИД. Подобные изменения ставят в повестку дня вопрос о передаче кадровых функций в отношении всех должностных

лиц в единый кадровый орган гражданской службы. Работу со служащими государственных органов, не имеющими статуса должностных лиц, продолжают осуществлять ведомственные кадровые службы.

В-третьих, обособленность гражданской службы от остального публичного сектора оставляет за рамками государственной службы публичные организации, выполняющие задания по производству продукции и оказанию услуг в интересах государства и граждан. Работники органов власти («чиновники») по закону являются гражданскими служащими, а остальные работники публичного сектора («бюджетники») – нет. Те и другие работают на государство, но имеют разный правовой статус, уровень оплаты и гарантий, а также профессионально значимые личностные качества. Так, с точки зрения граждан, все работники публичной сферы должны быть отзывчивы, нацелены на решение проблем и помощь людям, но «бюджетникам», как показывают проведенные исследования, эти черты более свойственны, чем «чиновникам». В публичных организациях контроль кадровой и финансовой деятельности значительно слабее по сравнению с органами власти, что снижает эффективность. Обычной практикой являются переходы чиновников в подведомственные структуры, где они получают более высокую зарплату и *de facto* продолжают выполнять те же задачи, что обесценивает все попытки сокращения государственных служащих.

Предпринимаются отдельные меры по гармонизации регулирования государственной службы и публичных организаций (например, запрет на иностранное гражданство и зарубежные счета, обязательное антикоррупционное декларирование как для государственных служащих, так и для депутатов, муниципальных служащих, работников Банка России и иных должностей)⁷⁹.

79. См., например, Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 № 471-ФЗ) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201212040012> (дата обращения: 23.04.2024).

В свою очередь, мы предлагаем распространить статус должностных лиц гражданской службы на руководителей и ответственных работников публичного сектора, включая бюджетные и унитарные организации, публично-правовые компании, государственные корпорации, некоммерческие организации и акционерные общества с преобладающим государственным участием, государственные внебюджетные фонды. Такое изменение потребует корректировки законодательства о государственной службе в рамках реализации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации⁸⁰, согласно которой гражданская служба может осуществляться в отдельных учреждениях и организациях, выполняющих функции госуправления.

Предлагаемая мера позволит: а) минимизировать диспропорции в правовом статусе публичных должностных лиц; б) усилить контроль в сфере публичной власти; в) проводить кадровую политику в масштабах всего публичного сектора. В частности, станет возможным использовать кадры бюджетных организаций как резерв для пополнения вакансий органов публичной власти, формировать карьерные траектории работников публичной сферы с учетом компетенций, формируемых как в государственном аппарате, так и при работе в бюджетных организациях.

В-четвертых, недостаточная ориентация государственной службы и служащих на достижение общественно-полезных целей выражается, в частности, в том, что оплата их труда и объем гарантий не привязаны к результатам деятельности, а штатное расписание и фонд оплаты труда — к объему функций органов власти.

На наш взгляд, «точкой роста» здесь может стать ревизия функций органов власти на предмет выявления и устранения избыточных, дублируемых, не реализуемых функций. Аналогичный процесс на федеральном уровне проводился в первой половине 2000-х годов в ходе административной реформы.

80. Утверждена Президентом Российской Федерации от 15.08.2001 № Пр-1496.

Необходима интеграция в одной информационной системе, в структурированном виде и с возможностью простой навигации всех норм законодательства, содержащих государственные функции, положений органов власти и их структурных подразделений с декомпозицией на должностные регламенты по отдельным должностям гражданских служащих. Это позволит проследить связи между функционалом публичных органов и должностных лиц, упростить учет и обеспечить своевременную корректировку норм при изменении объема и распределения функций государства.

Целесообразно увязать данные функции с бюджетными расходами, чтобы коррелировать объем расходов на содержание государственного аппарата с количеством реализуемых функций и численностью потребных для этого кадровых ресурсов. Здесь тоже нужна декомпозиция от бюджета ведомства до фонда оплаты труда по конкретной должности гражданской службы.

Для каждой публичной функции (полномочия, должностной обязанности) должны существовать критерии оценки, а сопоставление запланированных и достигнутых показателей позволит оценить уровень реализации функций. Важно обеспечить связь между качеством исполнения функций и их финансированием, с одной стороны, и количеством государственных служащих, участвующих в реализации данной функции, с другой. Поэтому реализация предложений призвана распространяться на все типы публичных организаций и их должностных лиц.

В-пятых, слабая ориентация государственной службы на инновации и имитация цифровой трансформации пока не способны преодолеть ни созданная в последние годы правовая база, ни новые информационные ресурсы.

По мнению авторов, современный уровень технологий позволяет интегрировать существующие информационные системы в сфере госуправления, такие как «Управление», «Электронный бюджет», федеральные порталы государственных программ и государственных услуг. Интеграция воз-

можно на проектируемой платформе ГосТех, что позволит реализовать предложенные выше меры в режиме реального времени и осуществлять объективный контроль состояния гражданской службы, оценивая ее эффективность в достижении национальных целей развития.

Не теряет актуальности проблематика, связанная с *управленческими кадровыми резервами*. Помимо формализованных резервов государственных органов, действуют резервы управленческих кадров федерального и регионального уровней и появляются квазирезервы (конкурс «Лидеры России», образовательные программы «школа губернаторов», «школа мэров»). В 2023 г. Президент Российской Федерации поддержал создание единого кадрового резерва в сфере образования⁸¹, а в 2024 г. инициировал программу «Время героев» для подготовки ветеранов и участников военной спецоперации к назначению на должности в системе госуправления⁸². Подобные практики свидетельствуют о высоком запросе на каналы карьерной мобильности.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.) предусмотрено создание федерального кадрового резерва госслужбы, резерва федерального органа, резерва субъекта Российской Федерации и резервов органов власти субъекта Российской Федерации. Также допускается создание кадровых резервов в федеральных округах и резервов муниципального уровня (ст. 11, 17)⁸³.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.) предусмотрено формирование кадрового резерва по группам должностей, включение в резерв с их согласия граждан, не победивших в конкурсе на замещение вакантной должности. Гражданские служащие включаются в резерв ведомства по итогам конкурса

81. Заседание наблюдательного совета АНО «Россия – страна возможностей» // <http://kremlin.ru/events/president/news/71697> (дата обращения: 13.02.2024).

82. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 29.02.2024 // <http://kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 29.02.2024).

83. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 25.12.2023 №639-ФЗ) «О системе государственной службы Российской Федерации».

на замещение вакантной должности, аттестации, в случае реорганизации государственного органа или призыва гражданского служащего на военную службу (ст. 64)⁸⁴.

В регионах создаются единые кадровые резервы. Это означает формирование резервов на все группы должностей в отдельных региональных ведомствах и формирование сводного резерва на должности ведущей, главной и высшей групп ведомством по управлению госслужбой субъекта Российской Федерации. Будучи включенным в кадровый резерв одного из органов власти, гражданин или гражданский служащий сразу же включается и в кадровый резерв региона, что позволяет предлагать им вакансии в различных органах в пределах одной группы должностей и перераспределять кадры между ведомствами при реорганизациях. В случае отказа от назначения в другой региональный орган резервист не исключается из регионального резерва и вакансия замещается по конкурсу лишь в тех случаях, когда от нее отказались участники резерва.

Вертикаль кадровых резервов на государственной службе и управленческих кадровых резервов представлена в табл. 3.3.

84. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 19.12.2023 № 605-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Таблица 3.3. Кадровая вертикаль на примере кадровых резервов

Вид резерва	Цель создания	Ключевые особенности	Направления развития
1	2	3	4
Федеральный резерв на государственной гражданской службе	Назначение на высшие руководящие должности в органах власти и государственных организациях	Включает лиц замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, работников государственных организаций (кроме лиц, состоящих в кадровых резервах государственных органов). Формируется по рекомендации. Предусмотрено межведомственное использование.	Включение в резерв при угрозе увольнения по сокращению. Обязательная оценка профессионального уровня кандидатов. Разграничение с ведомственными и региональными резервами, резервом управленческих кадров и квази- резервами.
Кадровый резерв федерального государственного органа	Восполнение кадровой потребности федеральных органов власти	Включает госслужащих и граждан; резервы органов в ведении Президента включают только госслужащих. Формируется по группам должностей. Формируется отдельно для центрального и территориального аппарата. Участники резерва не могут быть приняты без конкурса на аналогичную должность в другом федеральном органе.	Формирование по областям и видам профессиональной деятельности. Возможность назначения в другой орган власти. Ограничение попадания в резерв граждан, Ю не победивших в конкурсе на замещение вакантной должности.
Федеральный резерв управленческих кадров	Назначение на руководящие должности в федеральных и региональных органах власти и организациях	Включает госслужащих и работников государственных организаций. Делится на уровни. Реализуется программа профессионального развития резерва.	Интеграция с кадровыми префектами, а также с федеральным резервом госслужбы.
Резерв управленческих кадров федерального округа	Замещение руководящих должностей в территориальных органах федеральных ведомств в рамках федерального округа	Статус законодательно не урегулирован. Может существовать отдельный молодежный резерв для стимулирования поступления молодежи на госслужбу.	Использование потенциала Полпредов Президента и Управления внутренней политики Президента при проведении кадровой политики.

Окончание табл. 3.3

Вид резерва	Цель создания	Ключевые особенности	Направления развития
1	2	3	4
Региональный резерв госслужбы	Восполнение кадровой потребности органов власти региона	Единый резерв региона и органов власти субъекта РФ. Включает госслужащих и граждан. Формируется по группам должностей. Позволяет перераспределять кадры между органами власти региона.	Формирование по областям и видам профессиональной деятельности. Возможность назначения в государственные организации региона.
Региональный резерв управленческих кадров	Замещение руководящих должностей в органах исполнительной власти и государственных организациях	Единая концепция резервов управленческих кадров. Включает госслужащих и граждан. Может существовать также молодежный резерв. Рекомендации в резерв дают органы власти и организации.	Интеграция с региональными кадровыми проектами и с резервом госслужбы субъекта РФ.
Муниципальный кадровый резерв	Восполнение кадровой потребности муниципального образования	Регулируется на уровне отдельного муниципального образования и (или) региона. Включает граждан и муниципальных служащих.	Единое методическое регулирование. Интеграция с кадровыми проектами и резервом субъекта.
Кадровые преректы (квазирезервы)	Назначение на руководящие должности в органах власти и организациях	Законодательно не урегулированы на федеральном уровне. Победители включаются в резерв управленческих кадров.	Интеграция с резервом управленческих кадров как форма отбора в него.

Источник: (Борщевский, 2024б).

К настоящему времени сложились все виды кадровых резервов, предусмотренные в ст. 11 Федерального закона «О системе государственной службе Российской Федерации», а также возник ряд резервов, не предусмотренных этим законом.

Кадровые резервы государственной службы можно разделить на внешние и внутренние. Первые формируются на надведомственном уровне из действующих руководителей (резерв на выдвижение) и амбициозных молодых специалистов, в том числе извне госслужбы (перспективный резерв), и применяются для назначения на должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях бюджетного сектора. При этом используется так называемый «боковой вход», когда назначения не обусловлены опытом работы (службы) в данной организации. Вторые, внутренние резервы формируются в отдельных органах из их действующих служащих по итогам аттестации, а также из граждан, участвовавших в конкурсном отборе. Данный вид резервов нацелен на замещение должностей главной, ведущей и старшей группы. Должности категорий «руководители», «помощники (советники)» и должности, замещаемые на определенный срок и требующие допуска к государственной тайне, чаще всего замещаются без конкурса и не из резерва.

К системным проблемам кадровых резервов государственной службы относятся следующие.

- Размытые правовые нормы делают кадровую технологию резерва в принципе малоэффективной.
- Обход конкурсных процедур легализован практикой включения граждан, не победивших в конкурсе на замещение вакансии, в ведомственные резервы.
- Закрепленное законодательно право граждан и служащих состоять в нескольких резервах одновременно, что приводит к дублированию.
- Из ведомственного резерва не могут осуществляться назначения на аналогичные должности в иных органах власти или в подведомственных организациях.

Резервы управленческих кадров и квазирезервы создаются для исправления указанных недостатков. Они позволяют замещать широкий спектр должностей в публичном секторе, но обратной стороной этого становится дублирование с резервами госслужбы. Также следует отметить слабую методологическую базу резервов управленческих кадров и кадровых проектов.

Предложения по развитию вертикали резервов, представленные выше в табл. 3.3, касаются методологии отбора, согласованности целевых групп должностей и способов использования резервов различных уровней.

3.3. Кадровая вертикаль в системе государственного управления Российской Федерации

Вопрос о кадровой вертикали связан с управлением государственной службой и с ее границами.

Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 16) управление ею осуществляется на федеральном и региональном уровне. Необходимость образования соответствующего органа предусмотрена ч. 6 ст. 71 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». На федеральном уровне действуют следующие органы Президента Российской Федерации:

- Администрация Президента – в части обеспечения деятельности Президента по решению кадровых вопросов и награждения наградами.
- Государственный Совет – в части обсуждения вопросов кадровой политики.
- Совет Безопасности – в части формирования государственной кадровой политики и политики в области государственной службы;

Для обсуждения кадровых вопросов созданы комиссии при Президенте Российской Федерации:

- по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (готовит предложения Президенту по совершенствованию государственной службы, резерва управленческих кадров, стратегии развития кадрового потенциала);
 - по предварительному рассмотрению вопросов назначения судей и прекращения их полномочий (готовит предложения по кандидатурам федеральных судей);
 - по государственным наградам (готовит предложения по награждениям государственными наградами и присвоению почетных званий);
 - по вопросам кадровой политики в некоторых федеральных государственных органах (оценивает деятельность высших госслужащих, в том числе соблюдение ими законодательства о противодействии коррупции; готовит предложения о назначении на высшие должности в федеральных органах власти, продлении срока службы прокуроров, военнослужащих и федеральных гражданских служащих).

Следующие управления Администрации Президента поддерживают деятельность этих органов:

- по обеспечению деятельности Государственного Совета;
- по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции (обеспечивает исполнение полномочий Президента по кадровым вопросам, государственной службе и противодействию коррупции; контролирует исполнение правовых актов о службе; готовит предложения по противодействию коррупции, реформированию государственной службы, вопросам кадровой политики; занимается кадровым обеспечением Администрации);
 - по государственным наградам (обеспечивает награждение государственными наградами и наградами Президента (Верховного Главнокомандующего), присвоение почетных званий; готовит предложения о единой политике в области наград и геральдики);
 - по внутренней политике (обеспечивает взаимодействие Президента с Федеральным Собранием, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного

самоуправления, политическими партиями, структурами гражданского общества, а также с полномочными представителями Президента в федеральных округах).

Реализацию кадровой политики в регионах координируют полпреды Президента в федеральных округах. Они же взаимодействуют с главами субъектов Российской Федерации, анализируют эффективность работы правоохранительных органов и их кадровую обеспеченность.

Органы Президента охватывают все сферы кадровой политики государства, однако ее реализация рассредоточена. В законодательной власти кадровая политика в области государственной службы проводится каждой из палат Федерального Собрания самостоятельно. Кадровую политику в судебной власти координирует Верховный Суд Российской Федерации. В исполнительной власти действует Правительственная комиссия по проведению административной реформы, в число функций которой входят: определение предельной численности служащих федеральных органов в ведении Правительства Российской Федерации; оценка эффективности указанных органов и их руководителей; контроль реформирования государственной службы; оптимизация, реорганизация и ликвидация территориальных органов и подведомственных организаций; оценка планов по противодействию коррупции; оценка применения обязательных требований; исключение избыточных и дублирующих функций и полномочий, разграничение функций федеральных и региональных ведомств и др.⁸⁵

Теперь рассмотрим функции и взаимодействия участников кадровой вертикали на примере федерального резерва госслужбы (табл. 3.4). В данном перечне меньше участников, чем в системе управления госслужбой, которая описана выше. Так, не просматривается влияния на формирование кадрового резерва Госсовета и Совбеза.

85. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 №451 (ред. от 18.03.2021 №412) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

Таблица 3.4. Участники кадровой вертикали и их функции
на примере федерального резерва

Уровни	Функции
Президент Российской Федерации	Утверждает положения о федеральном резерве, о порядке предоставления и проверки антикоррупционных деклараций кандидатов. Утверждает форму справки о доходах, расходах, имуществе кандидатов.
Руководитель Администрации Президента	Уполномочивает рекомендовать кандидатов в резерв. Назначает проверку антикоррупционных деклараций кандидатов. Утверждает персональный состав федерального резерва и его изменения.
Помощник Президента по кадровым вопросам	Вносит предложения о включении (не включении) кандидата в резерв, а также об исключении лица из резерва при наличии оснований. Вправе вынести рассмотрение отдельных кандидатур на рассмотрение Комиссии по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров.
Управление по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции	Организует формирование резерва по предложениям рекомендателей. Вправе определять число кандидатов, представляемых рекомендателями. Согласует форму представления на кандидата, характеристики резервиста. Организует проверку кандидатов и их антикоррупционных деклараций. Дает заключение о возможности (нецелесообразности) включения в резерв. Информирует Минтруд об утверждении и изменении состава резерва. Согласует программу профессионального развития резервистов. Принимает решение об оценке профессионального уровня резервистов. Информирует Помощника о событиях, влекущих исключение из резерва.
Правительство Российской Федерации	Устанавливает штат Минтруда и объем финансирования его полномочий. Устанавливает порядок использования ЕИС УКС при работе с резервом. Утверждает гос. Задания РАНХиГС на оценку и обучение резервистов. Уполномочивает лиц в Правительстве рекомендовать кандидатов в резерв.
Аппарат Правительства	Согласует представления от органов, подведомственных Правительству. Согласует программу профессионального развития резервистов.
Минтруд России	Утверждает форму представления кандидата, характеристики резервиста. Методологически поддерживает кадровые службы и обобщает их опыт. Проверяет данные о кандидатах на соответствие нормативным требованиям. Оценивает профессиональный уровень кандидатов и резервистов. Организует профессиональное развитие резервистов. Размещает в ЕИС УКС информацию о кандидатах, составе резерва и его изменениях, о результатах обучения и оценки резервистов. Ежегодно информирует Администрацию об использовании резерва, а кадровые службы — об изменениях в составе резерва.

Окончание табл. 3.4

Уровни	Функции
Руководитель федерального государственного органа	Рекомендует в резерв лиц, замещающие государственные должности Российской Федерации, служащих федерального органа, кадры подведомственных организаций. Ежегодно дает характеристику на рекомендованных им резервистов. Вправе мотивировать исключение из резерва рекомендованного кандидата. Использует резерв для назначения на управленческие должности.
Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации	Рекомендует в резерв лиц, замещающих государственные, муниципальные должности субъекта Российской Федерации, государственных и муниципальных служащих. Использует резерв для назначения на управленческие должности. Ежегодно дает характеристику на рекомендованных им резервистов.
Кадровая служба	Получает согласие от кандидатов, необходимое для включения в резерв. Размещает в ЕИС УКС и поддерживает в актуальном состоянии данные кандидатов: хранит подлинники документов кандидатов. Размещает в ЕИС УКС характеристику рекомендателя на резервистов. Информирует Аппарат Правительства и Администрацию Президента о наступлении событий, влекущих исключение из резерва. Информирует рекомендателя и Аппарат Правительства о решении Администрации Президента об исключении резервиста из состава резерва.
Руководители организаций	Используют резерв для назначения на управленческие должности в государственных корпорациях, компаниях, внебюджетных фондах, публично-правовых компаниях и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, организациями, подведомственных федеральным госорганам.

* Рекомендателями являются уполномоченные должностные лица Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; руководители федеральных госорганов и главы субъектов Российской Федерации.

Также в таблице отсутствуют полпреды Президента в федеральных округах. Палаты Федерального Собрания и Верховный Суд Российской Федерации участвуют в формировании федерального резерва госслужбы имплицитно под обобщенным наименованием федеральных госорганов.

Тенденция централизации проявляется в минимальном влиянии комиссий при Президенте. Так, Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров представлена в модели управления федеральным резервом госслужбы лишь ее председателем – Помощником Президента по кадровым вопросам. Ведомства силового блока, а также Минфин и Минцифры не представлены как самосто-

ятельные акторы, но приписан функционал Аппарата Правительства и Минтруда. При этом Аппарату Правительства отведена функция координатора федеральных органов исполнительной власти.

Неоднозначные тенденции, описанные выше, требуют оценки как позитивных, так и негативных последствий⁸⁶, которые обобщены в виде матрицы SWOT (табл. 3.5).

Таблица 3.5. SWOT-анализ тенденций развития кадровой вертикали

Сильные стороны	Слабые стороны
1.1. Формирование вертикали кадровых резервов, предусмотренной законом. 1.2. Нормативная фиксация кадровой работы на высшем уровне бюрократии. 1.3. Реализация антикоррупционного потенциала законодательства о госслужбе.	2.1. Сложившаяся система сложна, кадровые резервы дублируют друг друга. 2.2. Работники бюджетной сферы и госкомпаний <i>de jure</i> не относятся к госслужбе. 2.3. Не гарантировано использование научных методик работы с резервом.
Возможности	Угрозы
3.1. Вовлечение кадров всех уровней власти и работников бюджетного сектора. 3.2. Установление единых требований для всех руководящих кадров. 3.3. Завершение институционализации системы управления госслужбой.	4.1. Существующие резервы не взаимосвязаны. 4.2. Институционально закреплён субъективизм при подборе кадров в резерв. 4.3. Консервируется существующее состояние кадровой сферы.

Сильной стороной создания федерального резерва государственной службы может стать окончательное формирование иерархии резервов, растянувшееся на два десятилетия. Кадровая работа в высшем звене госслужащих также впервые нормативно закреплена, хотя и недостаточно институционализирована. Напомним, что во многих странах действуют специальные службы высших руководителей для оценки и продвижения госслужащих высшей группы должностей. До последнего времени кадровая работа на данном уровне в России никак не регулировалась, создание федерального резерва стало шагом в этом направлении. Единые правила кадровой работы на госслужбе, главным образом, носят антикоррупционный характер и служат усилению подотчетности бюрократии политической власти. Проверки доходов, расходов и иму-

86. См. также: (Борщевский, 2024b).

щества, в том числе зарубежного, стали механизмом контроля за руководителями госсектора.

Возможности от создания федерального резерва видятся в окончательном складывании кадровой вертикали, которая до последнего времени реально функционировала, но не была институционально оформлена. С созданием федерального резерва движущие пружины этой системы обнажились, что проявляется, например, в сокращении влияния формальных коллегиальных органов и, напротив, повышении субъектности персоналий — отдельных должностных лиц Администрации Президента. В рамках институционализации кадровой вертикали произошло уточнение функций задействованных органов.

Давно наметившееся сближение гражданской государственной службы и работы в организациях бюджетного сектора и госкомпаниях получило продолжение, что также отчасти, ибо преодолевает неудачный институциональный дизайн «бюрократической» узкой модели госслужбы. Создание федерального резерва госслужбы вовлекает кадры всех видов государственных организаций в наполнение резерва, а резервисты могут получать должности как в органах власти, так и в других публичных структурах, что способствует переходу к «публичной» модели госслужбы.

Двойное подчинение участников резерва непосредственным руководителям (рекомендателям) и органу управления кадровой политикой (Администрация Президента) создает в кадровой вертикали дополнительное напряжение и способствует ее устойчивости.

Наряду с этим, *слабая сторона* кадровой вертикали состоит в сохранении сложной и дублируемой структуры резервов и кадровых проектов со сходными целями, но с различными принципами отбора. Как правило, резервисты могут состоять одновременно в нескольких резервах, при этом сохраняется возможность замещения должностей минуя резерв. Все это в совокупности не способствует эффективности применения кадровой технологии резерва. В перспективе це-

лесообразно закрепить соотношение федерального резерва с федеральным резервом управленческих кадров и селективными кадровыми конкурсами федерального уровня; аналогичная работа должна быть проведена на региональном уровне.

Кроме того, слабостью существующей кадровой модели является юридическое разделение кадров госслужбы и остальных организаций, создаваемых государством. На деле, участвуя в реализации государственной политики в отраслях, эти работники имеют различный правовой статус, что проявляется в различиях их подбора, оплаты, оценки, статистического учета, социальных гарантии и стажа. Формально госслужащие действуют в интересах нанимателя — государства, а работники бюджетной сферы и госкомпаний — в интересах работодателя, конкретного хозяйствующего субъекта. Госслужащие наделены публично-правовым статусом, а работники — нет. За исключением отдельных случаев⁸⁷, единая цель существования и деятельности всего публичного управления — повышение качества жизни граждан и социально-экономическое развитие страны — нормативно не закреплена. Будущее развитие законодательства, как представляется, должно ликвидировать этот пробел, чтобы обеспечить государственное управление, ориентированное на результат.

Риски и угрозы в описываемой системе связаны, в частности, со слабой вовлеченностью экспертного сообщества в реализацию кадровой политики государства. В документах, регламентирующих деятельность федерального резерва госслужбы, упоминается участие федеральных вузов в обучении резервистов, но роль экспертов в отборе и оценке кадров сведена к минимуму. Это может провоцировать субъективизм и поверхностный подход к формированию и использованию резерва.

Научно-методическое обеспечение резерва также вызывает вопросы, без чего не может быть гарантировано со-

87. За исключением ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и ст. 2 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

блюдение меритократических принципов кадровой работы. Апробированным способом меритократического отбора и выдвижения кадров является разработка моделей компетенций по должностям, развитие этих компетенций у работников и проверка соискателей на соответствие определенным компетенциям. Для отдельных должностей госслужбы модели компетенций разработаны, но для высших должностей, замещаемых из федерального резерва, эта работа еще не проведена. Затруднения связаны с упомянутой фрагментацией публичной службы.

В настоящее время сохраняются возможности для единого выдвижения кадров в резерв по субъективным критериям и столь же персонифицированные решения об исключении из резерва. Повлиять на этот процесс способны рекомендатель — давая или не давая характеристику на резервиста; Аппарат Правительства или глава субъекта Российской Федерации — согласовав или нет предложенную кандидатуру; Помощник Президента по кадрам — ужесточив или ускорив проверку конкретного кандидата.

Действуя как институты, должностные лица могут выступать от имени конкурирующих групп давления, поэтому персонификация принятия кадровых решений чревата риском подчинения кадровой политики корпоративным, земляческим и иным негосударственным интересам. Непрозрачность усугубляет эти рискованные факторы, а институциональное закрепление придает им видимость законности. В действующей модели кадровой вертикали все эти практики зафиксированы на более или менее длительную перспективу.

3.4. Перспективы трансформации кадровой модели государственной гражданской службы

Проанализировав публикации последних лет в наиболее авторитетных отечественных научных журналах, посвященных развитию гражданской службы Российской Федерации, было выявлено несколько ключевых проблем:

- отсутствие единства системы государственной службы;
- гибридный характер правового регулирования;
- недостаточная ориентация на достижение общественно-полезных целей;
- правовое обособление от бюджетного сектора;
- слабая готовность к цифровизации.

Рассмотрена практика реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы и планов мероприятий в 2016–2018 и 2019–2021 годы. В качестве недостатков правового регулирования выделено отсутствие связи с документами стратегического планирования и ясно сформулированной цели, миссии развития института гражданской службы, а также отсутствие общественного обсуждения предусмотренных изменений, их политической поддержки и специального финансового обеспечения. В то же время анализ позволил выявить «точки роста», значимые для будущего этапа развития кадров государственного управления.

На основе выводов из проведенного анализа предлагается:

- выделить из числа должностей гражданской службы те, которые дают замещающим их лицам статус должностного лица (выполнение организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей). Предусмотреть для данной группы лиц специальное регулирование служебной деятельности с повышенным объемом гарантий и ограничений, приняв за основу действующее законодательство о государственной службе, а труд остальных служащих в органах власти регулировать нормами трудового права;
- кодифицировать в одном законодательном акте нормы, регулирующие статус должностных лиц на всех уровнях публичной власти, и централизовать осуществление кадровой политики в отношении публичных должностных лиц в едином кадровом органе;
- распространить статус публичных должностных лиц на все типы организаций публичного сектора;

- обеспечить четкую связь между объемом и качеством реализации государственных функций (полномочий), с одной стороны, и числом должностей гражданской службы и бюджетными расходами, с другой;
- задействовать потенциал цифровых технологий для оценки эффективности гражданской службы в достижении национальных целей.

Каждая перечисленная позиция, безусловно, нуждается в проработке, детализации и дополнительной аргументации. Например, обсуждения заслуживает вопрос о возможности проведения единой кадровой политики в отношении должностных лиц, относящихся к разным уровням публичной власти. Нужна полноценная научная дискуссия по вопросу о возможности отказа от контрактного принципа найма для публичных должностных лиц (то есть перехода от трудовой к публично-правовой модели их отношений с нанимателем); по вопросу о соотношении объема прав и гарантий публичных должностных лиц с объемом их должностных полномочий и иным аспектам.

В данной главе предпринята попытка систематизировать ключевые проблемные моменты, привлекающие внимание исследователей и экспертов, а также оценить, в какой мере происходящие измерения способствуют решению выявленных проблем. Решения в данной сфере, очевидно, должны выходить за рамки законодательства о гражданской службе. Контуры будущей кадровой системы публичной власти, нацеленной на достижение национальных приоритетов, видятся в сочетании традиционной веберовской бюрократии с отечественным историческим опытом – удачными элементами моделей государственной службы Российской империи, советской службы и лучшими практиками постсоветской гражданской службы.

Российские исследователи неоднократно констатировали, что трудности развития госслужбы имеют институциональную природу и выражаются, в частности, в отсутствии влиятельного актора, заинтересованного в ее действенном

реформировании. В настоящее время очевидно, что реформа остановилась ввиду отсутствия интересантов (ситуация, известная как «институциональная ловушка»). Гражданское общество не озабочено тематикой госслужбы; эксперты не субъектны; чиновники удовлетворены стабильностью и потенциальной возможностью попасть в команду руководителя. Политико-административная элита полновластна в сфере кадровой политики, а возникающие конфликты улаживаются путем политического маркетинга, а не режимных изменений. Таким образом, не просматривается предпосылок для существенных трансформаций в кадровой вертикали.

Невозможность последовательного реформирования неэффективного формального института бюрократии приводит к выстраиванию параллельно с ним иного, более «инклюзивного» института, по выражению Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона. Речь идет о переходе от узкобюрократической модели госслужбы к более объемной модели «публичной» службы, при которой в кадровую вертикаль вовлекаются работники всего госсектора. Идеологическую и правовую основу для таких изменений создали поправки в Конституцию России 2020 г., предусматривающие деятельность единой системы публичной власти. Подобная система способствует усилению централизации и упрочению кадровой вертикали, так как делает муниципальных и региональных руководителей полностью подотчетными федеральному центру.

Этапом на данном пути стало создание федерального резерва государственной службы. Проведенное исследование показало, что появление такого резерва, по сути, завершает институциональное конструирование кадровой вертикали.

Ранее было доказано смешение различных принципов государственного управления на современном этапе (*Борщевский, 2022*). Большой концептуальной определенности в процессе совершенствования федерального кадрового резерва будет способствовать упрочение правового статуса резервистов, в частности наделение их правом обжаловать решения о не включении в резерв или исключении из него. Такая правовая

защищенность служащих соотносится с веберовской моделью бюрократии⁸⁸.

Сближению с менеджерской моделью будет способствовать усиление влияния экспертов и измерительных инструментов работы с резервом для оценки эффективности. Это потребует усиления внимания к вопросам методологии.

С парадигмой общественно-государственного, или сетевого, управления соотносится повышение открытости процессов формирования резерва и выдвижений из него, например, опубликование списков резервистов.

Выводом из изложенного является идентификация кадровой вертикали как неопатримониальной, сохраняющей принципал-агентские отношения за ширмой формально-правовых инструментов модерна. В рамках классических теорий транзитных, переходных обществ такая модель однозначно распознается как порочная. Однако по мере разочарования в либеральном мейнстриме и признания множественности путей развития неопатримониализм приобретает черты полноценной модели государственного управления, не требующей непрямого перехода к меритократии. Тем более, что западным странам так и не удалось искоренить принципал-агентские практики, а рейтинги стран по уровню демократии, коррупции и эффективности власти во многом дискредитировали себя с началом ковидных ограничений, «политики отмены» и неизбирательных санкций.

Смещение акцента с эффективности на устойчивость и безопасность предлагает иную оптику для оценки качества публичной власти. Поэтому за передовыми практиками государственного управления сегодня, возможно, следует обращаться не к теориям либерального мейнстрима, а к альтернативным им решениям, включая неопатримониальные практики развивающихся государств мира. Россия, не вписывающаяся в

88. Тенденция к отказу от меритократии проявляется и в ограничении использования конкурсных процедур. Так, Федеральным законом от 04.11.2022 №424-ФЗ установлен период, в течение которого по решению представителя нанимателя конкурс на гражданской службе может не проводиться при назначении на должности высшей, главной, ведущей, старшей групп.

стандартные западные подходы к публичному управлению, в XXI в. демонстрирует неплохие результаты в преодолении критических рисков и кризисов, поэтому и отечественный опыт государственного строительства представляет интерес уже не как отклонение от неких «стандартов» и «образцов», а как самобытный путь решения нетривиальных задач развития. Верность этого пути выяснится уже в непродолжительном времени, так как выстроенная система публичной власти прямо сейчас проходит испытание санкциями и вооруженным конфликтом. Итоги текущего политического цикла 2024–2030 гг. продемонстрируют способность этой системы достичь национальных целей развития с использованием кадрового потенциала системы управления и всего общества.

ГЛАВА 4

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

4.1. Цифровая трансформация государственного управления в контексте институциональных реформ

Цифровизация в настоящее время справедливо рассматривается как новый существенный тренд в социально-экономическом развитии. Практически во всех странах внедрение цифровых технологий стало важнейшим приоритетом, на цифровой базе получили развитие принципиально новые технологии искусственного интеллекта, робототехники, Интернета вещей, беспроводной связи и ряда других, внедрение которых способно значительно повысить эффективность национальных экономик.

Развитие цифровой экономики, под которой понимается новое качество экономических отношений, обусловленное глобальной цифровизацией, не может не сочетаться с системными изменениями в государственном управлении, связанными с целеполаганием, определением задач и выборов институциональных принципов цифровизации экономики. Растущие потоки информации, их трансформация в режиме реального времени, цифровизация большинства отраслей народного хозяйства, платформенная занятость и прочие тенденции информационного общества диктуют не только необходимость автоматической обработки больших объемов данных с целью принятия на их основе обоснованных управленческих решений, но и определяют важность цифровых трансформа-

ционных изменений в системе государственного управления в целом.

Впервые цифровая трансформация в качестве национальной цели развития была определена в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁸⁹ (далее — Указ 474). При этом были установлены следующие целевые показатели:

- достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;
- увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%;
- рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», до 97%;
- увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 г.

В новом Указе Президента РФ от 7 июля 2024 г. №309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»⁹⁰ (далее — Указ 309) данная национальная цель сформулирована шире — цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы. Целевых показателей теперь стало намного больше и среди них:

- достижение к 2030 году «цифровой зрелости» государственного и муниципального управления, ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, предполагающей автоматизацию большей ча-

89. Указ Президента РФ от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утратил силу) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/

90. Указ Президента РФ от 07.05.2024 №309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/

сти транзакций в рамках единых отраслевых цифровых платформ и модели управления на основе данных с учетом ускоренного внедрения технологий обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта;

- переход к 2030 году не менее 80 процентов российских организаций ключевых отраслей экономики на использование базового и прикладного российского программного обеспечения в системах, обеспечивающих основные производственные и управленческие процессы;

- увеличение к 2030 году до 95 процентов доли использования российского программного обеспечения в государственных органах, государственных корпорациях, государственных компаниях и хозяйственных обществах, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации в совокупности превышает 50 процентов, а также в их аффилированных юридических лицах;

- формирование системы подбора, развития и ротации кадров для органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе принципов равных возможностей, приоритета профессиональных знаний и квалификаций, включая механизмы регулярной оценки и обратной связи в рамках единой цифровой платформы;

- обеспечение к 2030 году повышения уровня удовлетворенности граждан качеством работы государственных и муниципальных служащих и работников организаций социальной сферы не менее чем на 50 процентов.

Несмотря на внимание со стороны главы государства, цифровая трансформация не имеет до сих пор единого полного толкования. В документах стратегического планирования приводятся различные трактовки данного термина, но законодательно закрепленного определения цифровой трансформации на сегодняшний день нет. Такая ситуация является основанием для проведения научного и экспертного анализа с целью устранения многослойности и размытости данного термина. При этом попытка описать масштабные изменения в отраслях и сферах экономики под влиянием цифровых технологий од-

ним «зонтичным» термином «цифровая трансформация», не исследовав и не закрепив его признаки, критерии, условия и т.п., создает предпосылки для уязвимости самой сферы государственного управления в условиях цифровой парадигмы.

Нельзя сказать, что к цифровизации процессов государственного управления нет должного внимания со стороны научного сообщества - это подтверждает все увеличивающийся объем публикаций в данной предметной области.

Российские исследователи справедливо отмечают, что цифровые технологии неизменно приводят к масштабным изменениям всей системы государственного управления, радикально повышая ее качество и эффективность, обеспечивая понятность и открытость принимаемых решений т.д. (Ленчук, Власкин, 2018). В публикациях указывается также на способность цифровых технологий с достаточно высокой степенью определять эффективность и результативность государственного управления за счет снижения затратности ряда оказываемых функций и повышения точности плановых и прогнозных показателей (Добролюбова и др., 2019; Добролюбова, 2018). Развитие цифровых преобразований в государственном управлении, включая создание платформенных решений федерального и регионального уровней, является следствием трансформации институтов государственного управления в целом (Смотрицкая, 2018). Для обеспечения длительных и устойчивых позиций российской экономики необходимо сформировать такие принципиально новые подходы в государственном управлении, которые будут технологическим, нормативным и культурным базисом роста страны в перспективе (Петров и др., 2018). Причем ключевая роль в цифровой трансформации государства должна заключаться прежде всего в формировании и развитии цифровых компетенций работников органов власти для понимания целевого состояния и управления происходящими изменениями (*Государство как платформа...*, 2019). Обращается также внимание на необходимость применения инструментов моделирования процессов цифровой трансформации, как на нацио-

нальном уровне (Дятлов, Лобанов, Гильманов, 2018), так и на уровне отдельных компаний (Бауэр и др., 2019).

Само понятие «цифровая трансформация» претерпело определенные изменения в своем развитии (рис. 4.1):

Этап 1. Автоматизация – внедрение новых технологических (автоматизированных) решений, которые дублируют текущие бизнес-процессы. Например, создание автоматизированных реестров для облегчения ведения бумажных записей.

Этап 2. Цифровизация – внедрение новых технологических (цифровых) решений, которые улучшают (путем упрощения или оптимизации) текущие бизнес-процессы. Например, создание различных бухгалтерских программ для ускорения расчетных процедур.

Этап 3. Цифровая трансформация – появление новых форм деятельности, что приводит к появлению качественно новых продуктов и процессов. Например, создание платформ для осуществления электронной торговли и/или предоставления электронных услуг.

На этапе непосредственно цифровой трансформации происходит образование новых форм деятельности, что приводит к появлению качественно новых продуктов и процессов (создание и развитие онлайн-платформ). В сфере государственного управления трансформируются способы взаимодействия между государством, населением и бизнесом.

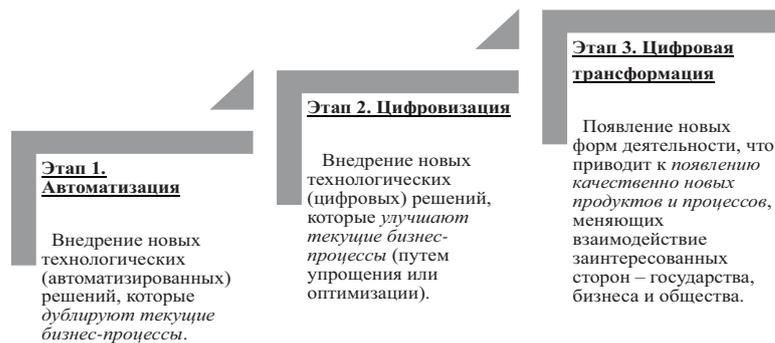


Рис. 4.1. Эволюция цифровой трансформации

Источник: составлено на основании (Государство как платформа..., 2019).

Наряду с преимуществами и возможностями создания информационных систем и платформенных решений в сфере государственного управления эксперты выделяют и сопряженные с данным явлением риски, среди которых следует учитывать правовые коллизии и нормативные пробелы, включая область защиты персональных данных и недостаточную проработанность базовой терминологии цифровой экономики (Зубарев, 2020; Яковлев-Чернышев, 2021).

Отметим, что при отсутствии единого общепринятого и соответствующим образом регламентированного определения цифровой трансформации Правительством РФ в 2021–2024 гг. было издано 10 распоряжений о стратегических направлениях в области цифровой трансформации в отраслях экономики и государственном управлении (являются отраслевыми документами стратегического планирования)⁹¹. Проведенный анализ перечисленных документов показал, что в половине из них в качестве цели цифровой трансформации отрасли заявлено достижение «цифровой зрелости», в том числе и в сфере государственного управления, на что нацеливают также президентские указы (Указ 474 и Указ 309).

Ниже представлена формула оценки «цифровой зрелости» по методике Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (Минцифры России)⁹², согласно которой «цифровая зрелость» обобщенно измеряется тремя компонентами: численность специалистов, использующих ИКТ; расходы организаций на ИКТ; достижение целевого значения цифровой зрелости:

-
91. См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2021 г. №3883-р «О стратегическом направлении в области цифровой трансформации строительной отрасли, городского и жилищно-коммунального хозяйства РФ до 2030 г.»; Распоряжение Правительства РФ от 3 ноября 2023 г. №3097-р Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации транспортной отрасли РФ до 2030 г.; Распоряжение Правительства РФ 16.03.2024 №637-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления».
92. Источник: приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 18 ноября 2020 года №600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации “Цифровая трансформация”»

$$\text{ЦЗО} = (0,25 * \text{Уии} + 0,25 * \text{Урцр} + 0,5 * \text{Уцзо}), \quad (4.1)$$

где Уии – доля достижения целевого значения численности специалистов, интенсивно использующих ИКТ, занятых в экономике, процент; Урцр – доля достижения целевого значения роста расходов организаций на внедрение и использование современных цифровых решений, процент; Уцзо – доля достижения целевого значения «цифровой зрелости» отраслей экономики и социальной сферы, процент.

Таким образом, показатель «цифровой зрелости» содержит в себе показатель достижения той же «цифровой зрелости». Отметим, что данным показателем при размытой формуле расчета и определенной тавтологии характеризуется уровень достижения национальной цели развития «Цифровая трансформация», определенной Президентом РФ в Указе 309. Кроме того, при наличии в составе формулы расчета числа специалистов, интенсивно использующих ИКТ (что такое «интенсивно» в методике не расшифровано), мероприятия и задачи по подготовке таких специалистов отсутствуют в половине из 10 проанализированных распоряжений Правительства РФ о стратегических направлениях цифровой трансформации.

Так, например, в Стратегическом направлении в области цифровой трансформации науки и высшего образования (утв. Распоряжением Правительства РФ от 21 декабря 2021 г. №3759-р) одной из проблем цифровой трансформации сферы науки и высшего образования указан «недостаточный уровень цифровой квалификации административно-управленческого персонала для разработки плана цифрового развития и стратегии цифровой трансформации образовательных организаций высшего образования». Однако в перечне поставленных к решению задач в данном документе нет тех, которые направлены на устранение указанной проблемы в части недостаточного уровня цифровой квалификации административно-управленческого персонала.

С другой стороны, в Стратегическом направлении в области цифровой трансформации топливно-энергетического

комплекса до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 12.03.2024 №581-р) указано, что «на развитие российского топливно-энергетического комплекса в сфере цифровой трансформации в настоящее время оказывает негативное влияние недостаточная обеспеченность высококвалифицированными кадрами в области информационно-коммуникационных технологий, а также недостаточные темпы реагирования системы профессионального образования на изменения потребностей организаций топливно-энергетического комплекса». В связи с этим одной из задач стратегического направления является «обеспечение развития отраслевых образовательных программ в области информационно-коммуникационных технологий, применяемых в топливно-энергетическом комплексе, в частности апробирование новых механизмов практического обучения». Такой пример корректной декомпозиции мер внутри документа показывает, что когда проблема реализации цифровой трансформации отрасли конкретизирована и далее трансформирована в задачу, то вероятность ее решения будет высока, поскольку за этим последует процесс разработки обеспечивающих ее решение мероприятий.

Для достижения целей цифровой трансформации в отраслях экономики, социальной сферы и государственном управлении должны быть четко сформулированы проблемы в сфере цифровых технологий, описано целевое состояние с конкретными измеримыми показателями, поставлены задачи и определены мероприятия, направленные на их решение, а также указаны способы их реализации, в том числе при помощи цифровых платформ. Только при условии выполнения указанной связки отраслевой документ стратегического планирования под названием Стратегическое направление цифровой трансформации может выйти за рамки декларативного намерения на бумаге и стать действенным инструментом в реализации поставленных стратегических целей государства.

Сфера государственного управления располагает значительным объемом накопленных данных, точно или близко

описывающих объект управления, что в полной мере соответствует общемировому тренду на широкомасштабную цифровизацию. Однако при значительных объемах показателей, которые органы власти научились собирать и хранить при помощи соответствующих платформ, слабым звеном остается обработка и интерпретация информации на основе этих данных, что обедняет инструментарий государственного управления в процессе принятия решений.

Негативными факторами, сдерживающими достижение «цифровой зрелости» государственного управления, могут выступать недостаток цифровых компетенций у руководителей, сопротивление цифровой трансформации со стороны существующих управленческих структур, отсутствие внутренней поддержки изменений на уровне управленческих звеньев. Для улучшения ситуации в июне 2023 г. началось тестирование государственной информационной системы (ГИС) «Нормотворчество», позволяющей одновременно работать над проектами нормативных актов сразу всем заинтересованным ведомствам, что сократит время их подготовки и ликвидирует практику обмена бумажными документами. С помощью данной системы, оператором которой назначено Минэкономки, в правительстве рассчитывают обеспечить полноту и своевременность разработки, согласования и принятия проектов, а также сократить временные и организационные издержки участников процесса за счет создания единого информационно-цифрового пространства с необходимым набором инструментов. Главное отличие новой ГИС от существующего публичного портала разработки актов regulation.gov.ru — ее закрытость: она предназначена только для непосредственных участников нормотворчества — чиновников и экспертных организаций⁹³. Таким образом, система regulation.gov.ru является ресурсом, более соответствующим публичной парадигме развития государственного управления, поскольку он предполагает общественное обсуждение подготовленных

93. Петрова В. Нормотворчество вводят в систему // Коммерсантъ. Электронная газета. 15 июня 2023. №105. <https://kommersant.ekiosk.pro/1032844>

документов, оценку регулирующего воздействия и независимую антикоррупционную экспертизу. Вместе с тем, думается, нельзя отрицать и важность системы «для внутреннего пользования», позволяющей нивелировать риски, связанные с недостаточной цифровой компетентностью государственных служащих.

В целом российское правительство старается активно работать по части цифровизации государственного управления. В октябре 2021 г. был утвержден план мероприятий цифровой трансформации государственного управления до 2030 года⁹⁴. В числе утвержденных проектов — создание автоматизированной системы сбора и анализа данных отраслей экономики и социальной сферы, платформы исполнения контрольных функций, а также системы контроля реализации стратегических государственных задач. Поставлена также задача по роботизации рутинных операций в проектной деятельности, позволяющей оценивать ход выполнения поставленных задач, целевое расходование выделенных средств, достижение утвержденных показателей.

Минцифры России в сентябре 2023 г. подготовило обновленный план цифровой трансформации государственного управления, предусматривающий реализацию с использованием цифровых технологий, в том числе искусственного интеллекта, десяти инициатив в период до 2030 года, среди которых:

- более активное использование чиновниками государственных коммуникационных сервисов (в частности, отечественных мессенджеров и почты);
- возможность выносить решения по ряду госуслуг в автоматическом режиме;
- внедрение в государственных и муниципальных подведомственных учреждениях электронного документооборота;
- переход на централизованное хранение электронных архивных документов;

94. Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2021 г. №2998-р. <http://government.ru/docs/all/137180/>

- совместное использование вычислительных ресурсов «Гособлака» и развитие государственных информационных систем на единой цифровой платформе «Гостех».

Что касается использования технологии искусственного интеллекта для автоматизации типовых процессов в органах государственной власти, то они ускоряют сбор, обработку и проверку данных при принятии уполномоченным лицом окончательных управленческих решений. Как указывают в Минцифры, речь идет об услугах и сервисах, которые могут быть оказаны по реестровой модели при условии, что необходимые данные уже есть в государственных системах⁹⁵.

Эксперты отмечают, что уже сейчас на российском рынке представлено большое количество зрелых IT-решений, которые помогают и госорганам, и частным компаниям решать задачи цифровой трансформации. За 2022 г. спрос на такие решения вырос как в количественном, так и финансовом отношении при незначительном росте цен на программное обеспечение. Стабилизации ситуации на этом рынке во многом способствовали систематизация и популяризация российского ПО со стороны государства, социальные меры для IT-специалистов, обнуление налога на прибыль для IT-компаний⁹⁶.

По данным НИУ ВШЭ, объем инвестиций в основной капитал сектора ИКТ за первые три квартала 2023 г. составил 663,5 млрд руб. и вырос по сравнению с тем же периодом 2022 г. на 41%. Основной прирост вложений приходится на производство ИКТ и ИТ-отрасль (+83 и +53% соответственно)⁹⁷. Однако имеются и менее позитивные оценки.

Как следует из отчетов Казначейства России, по ходу реализации национального проекта (программы) «Цифровая

95. Петрова В. К чиновникам подключат ИИ-ботов // Коммерсантъ. Электронная газета. 13 сентября 2023. №169. <https://kommersant.ekiosk.pro/1047172>

96. Тишина Ю. Цифровая определенность // Коммерсантъ. Электронная газета. 15 июня 2023. №105. <https://www.kommersant.ru/doc/6070646>

97. Российский сектор ИКТ: ключевые показатели. Январь–сентябрь 2023. НИУ ВШЭ. Ин-т статистических исследований и экономики знаний. <https://issek.hse.ru/news/898581936.html>

экономика Российской Федерации»⁹⁸ все время наблюдается недостаток в финансировании. Так, если в 2019 г. снижение ассигнований составило 7,4 млрд руб. (при фактическом бюджете 100,7 млрд руб.), то в 2021 г. — уже 47,2 млрд руб. (при выделенном бюджете 136,9 млрд руб.). Отметим, что федеральный бюджет на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. подразумевает еще большее сокращение финансового обеспечения нацпроекта. Так, в 2023 г. на реализацию соответствующих мероприятий предусмотрено 129,3 млрд руб., что почти в 2 раза меньше объемов, заложенных в паспорте нацпроекта, а в 2024 г. — 126,9 млрд руб., или около 62% от заложенных объемов. И это при том, что именно указанный национальный проект является основным источником финансирования процессов цифровизации у нас в стране на временном горизонте до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. (Черных, Байбулатова, 2023).

В настоящее время цифровые подходы и технологии в сфере государственного управления находятся на этапе активного развития. Их внедрение на основе качественных научных заделов при условии оптимизации имеющихся рисков и решении финансовых проблем создает базовые предпосылки для трансформации функций государственного управления, развития новых институциональных форм, обеспечивающих повышение его эффективности и качества. В целом речь идет о трансформации сервисной модели государственного управления в сторону публичной парадигмы, когда повышаются возможности на основе цифровых технологий компетентно на принципах открытости, доступности и коллективности выработать пути решения сложных макроэкономических задач.

98. Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2024 № 309 данный национальный проект будет скорректирован и получит название «Экономика данных и цифровая трансформация государства».

4.2. Формирование и развитие цифровых платформ: подходы, проблемы, перспективы

Создание и функционирование цифровых платформ является неотъемлемой частью процесса цифровой трансформации государственного управления. За счет формирования онлайн-площадок цифровые платформы позволяют на качественно новом уровне осуществлять общение между государством и гражданами, формировать среду прямого взаимодействия государства и бизнеса.

В Федеральном проекте «Цифровое государственное управление» указано на необходимость «внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг»⁹⁹.

Широкое использование платформ – это не просто приоритетный вектор цифровой трансформации государственного управления. По своей сути цифровые платформы представляют собой онлайн-инфраструктуру бесперебойного, стабильного и безопасного предоставления цифровых услуг и сервисов взаимодействующим сторонам в зависимости от сформулированного запроса. К неоспоримым преимуществам цифровых платформ относятся: равный доступ к услугам, их масштабирование, сокращение времени оказания услуги или получения ответа на запрос, преодоление территориальных границ, сокращение издержек взаимодействующих сторон, круглосуточный доступ к получению информации и пр. Таким образом цифровые платформы, формируют новые модели деятельности, изменяя при этом систему управления в целом.

Несмотря на то, что объем данных, обрабатываемых и накапливаемых цифровыми платформами, и масштабы финансирования достигают все больших значений, термин «цифровая платформа» ни в экспертном, ни в законодатель-

99. Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 №7) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/

ном поле не имеет единой трактовки. Ниже представлены некоторые подходы к его определению.

Цифровая платформа это:

- «система средств, поддерживающая использование цифровых процессов, ресурсов и сервисов значительным количеством субъектов цифровой экосистемы и обеспечивающая возможность их беспшовного взаимодействия»¹⁰⁰;

- «бизнес по организации взаимодействия внешних производителей и потребителей, которое порождает для них новую ценность. Платформа предлагает открытую, совместно используемую инфраструктуру такого взаимодействия и устанавливает управляющие условия для участников» (Паркер, Чаудари, 2017);

- «программная система, состоящая из программных прикладных и инфраструктурных компонентов, которые можно быстро переконфигурировать на основе DevOps и облачных вычислений»¹⁰¹;

- «автоматизированная информационная система особого класса. Она позволяет неограниченному либо условно неограниченному кругу лиц пользоваться ее возможностями через интернет и решать свои технологические или функциональные задачи в автоматизированном режиме» (*Стратегия цифровой трансформации...*, 2021);

- «система алгоритмизированных взаимоотношений значимого количества участников рынка, объединенных единой информационной средой, приводящая к снижению транзакционных издержек за счет применения пакета цифровых технологий и изменения системы разделения труда»¹⁰²;

100. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 №12 «Об основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71708158/>

101. Open Agile Architecture // The Open Group. URL: https://pubs.opengroup.org/architecture/o-aa-standard/#_open_agile_architecture

102. Цифровые платформы. Подходы к определению и типизации: приложение к протоколу заседания подкомиссии по цифровой экономике Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 25.04.2018 №6. URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2018/04/digital_platforms.pdf

- «экосистема участников рынка информатизации, целью функционирования которой является ускоренный вывод на рынок и предоставление потребителям в секторах экономики решений по автоматизации их деятельности (ИТ-сервисов), использующих сквозные цифровые технологии работы с данными и доступ к источникам данных, реализованные в инфраструктуре данной экосистемы»¹⁰³.

- «подрывная инновация, представляющая собой интегрированную информационную систему, обеспечивающую многосторонние взаимодействия пользователей по обмену информацией и ценностями, приводящие к снижению общих транзакционных издержек, оптимизации бизнес-процессов, повышению эффективности цепочки поставок товаров и услуг»¹⁰⁴.

Представленное разнообразие вариантов от широкого понимания цифровой платформы в качестве отдельного бизнеса или алгоритмизированных взаимоотношений до более узкого предметного описания в качестве набора программных и прикладных компонентов вызывает необходимость законодательного закрепления данного термина в целях более эффективного использования платформенных инструментов при цифровой трансформации государственного управления.

В нормативных и правовых документах аналогом цифровых платформ выступает понятие информационной системы (далее – ИС) или государственной информационной системы (далее – ГИС).

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁰⁵ (далее – 149-ФЗ) определяет информационную систему как «совокупность содержащейся в базах дан-

103. Подходы к определению и типизации цифровых платформ / АНО «Цифровая экономика» // https://files.data-economy.ru/digital_platforms_project.pdf

104. Месропян В. Цифровые платформы – новая рыночная власть // <https://www.econ.msu.ru/sys/raw.php?o=46781&p=attachment>

105. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 №149-ФЗ // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/

ных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств» (ст. 2). Данный закон дает также определение государственных информационных систем, под которыми понимаются «федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов» (ст. 13).

Достаточно формальные определения ИС и ГИС без четко описанных критериев дают возможность констатировать, что государство на современном этапе участвует в развитии платформ лишь задавая рамочные контуры для их создания и эксплуатации¹⁰⁶. Со своей стороны, Счетная палата РФ отмечает, что «на процессы государственного управления, цифровизацию и состояние ГИС сейчас влияют более 1 800 подлежащих соблюдению требований, установленных правовыми актами различного уровня»¹⁰⁷. Можно сделать вывод о смещении фокуса государственного внимания в сферу регулирования цифровых платформ вместо создания новой парадигмы управления на основании широких возможностей цифровых платформ, что и составляет сущностную основу цифровой трансформации государства.

Счетная палата в своих экспертных материалах неоднократно отмечает, что «отсутствие четкого определения ГИС приводит в том числе к непрозрачности общего количества ГИС в России. По опубликованным данным Федеральной государственной информационной системы координации информатизации (далее – ФГИС КИ), общее количество ГИС в России – 1 171 единиц. При этом, если убрать из данного ко-

106. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 года №676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации» (с изменениями на 16 декабря 2022 года) // <https://docs.cntd.ru/document/420285955>

107. Бюллетень Счетной палаты РФ. Государственные информационные системы. - №8 (297) 2022 // <http://irksp.ru/wp-content/uploads/2022/08/mrnrad21u58czwp2t05scehoiodj0y90.pdf>

личества дублирующиеся ГИС, а также ГИС, принадлежащие уже упраздненным ведомствам, останется 876 ГИС федерального уровня. Общее число региональных ГИС составляет около 8 000-12 000 единиц»¹⁰⁸.

В 149-ФЗ также указано, что ГИС «создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях» (ст. 14).

По сведениям из ФГИС КИ по состоянию на 2022 год в результате создания и эксплуатации ГИС было оцифровано более 10 000 функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, среди которых около 8 000 являются уникальными, а порядка 2 000 – обеспечивающими¹⁰⁹. Также в указанный период было разработано 72 проекта цифровой трансформации в отраслях экономики и социальной сфере (рис. 4.2).

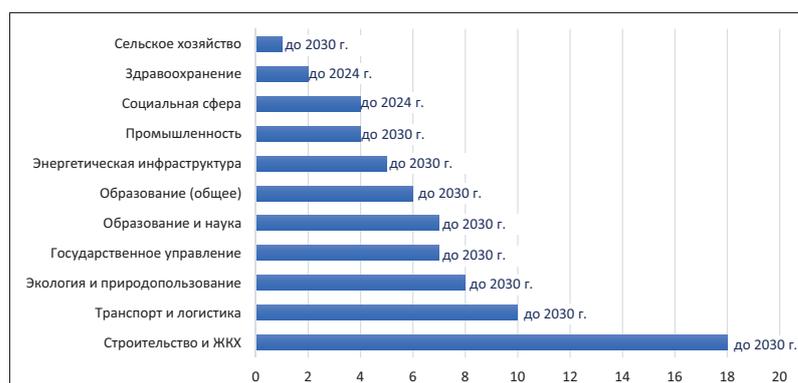


Рис. 4.2. Количество проектов цифровой трансформации отраслей экономики и социальной сферы в РФ с указанием срока окончания их реализации, шт.

Источник: составлено на основании сбора информации из официальных порталов ФОИВ.

108. Оценка открытости государственных информационных систем в России. Аналитический доклад // <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Оценка%20открытости%20ГИС%202020.pdf>

109. Федеральная государственная информационная система координации информатизации / Национальный фонд алгоритмов и программ // https://nfap.eskigov.ru/repository?page_num=1

Наиболее популярными у населения являются ГИС, позволяющие получать государственные услуги гражданам без физического обращения к органу власти или ведомству. Среди таких ГИС (платформ):

- Единая медицинская информационно-аналитическая система Московской области (далее – ЕМИАС)¹¹⁰. Оператором является Министерство здравоохранения Московской области;

- Федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»¹¹¹. Оператор – Минцифры России;

- Автоматизированная информационная система Федеральной налоговой службы (АИС «Налог-3»)¹¹².

Данный перечень, конечно, не является исчерпывающим. Число обращений граждан ежедневно растет, поэтому государство расширяет номенклатуру оказываемых услуг и электронных сервисов. Благодаря цифровым платформам население имеет возможность круглосуточного обращения за получением услуги, при этом сокращается скорость получения услуг, расширяется круг и масштаб их оказания без территориальной привязки к месту получения.

В аспекте взаимодействия государства и производителей востребованной является платформа Государственная информационная система промышленности (ГИСП)¹¹³, оператором которой является Минпромторг России. ГИСП «создается в целях автоматизации процессов сбора, обработки информации, необходимой для обеспечения реализации промышленной политики и осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти по стимулирова-

110. Единая медицинская информационно-аналитическая система Московской области // <https://emias.info/>

111. Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) // <https://www.gosuslugi.ru/>

112. Автоматизированная информационная система Федеральной налоговой службы // https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/gos_inf/4045827/

113. Государственная информационная система промышленности // <https://gisp.gov.ru/mainpage/>

нию деятельности в сфере промышленности, информирования о предоставляемой поддержке субъектам деятельности в сфере промышленности, а также для повышения эффективности обмена информацией о состоянии промышленности и прогнозе ее развития»¹¹⁴. ГИСП является удобной и функциональной платформой для взаимодействия отечественных производителей и продавцов, для осуществления госзакупок, поиска партнеров и получения различного рода информации в сфере предпринимательства.

В рамках реализации мероприятий национального проекта «Малое и среднее предпринимательство»¹¹⁵ создана и успешно функционирует цифровая платформа МСП.РФ¹¹⁶ для малого и среднего бизнеса. Разработанная совместно Федеральной корпорацией по развитию малого и среднего бизнеса (Корпорация МСП) и Минэкономразвития, платформа информирует о мерах господдержки, предлагает сервисы о проверке контрагентов и конструкторе документов, позволяет пройти бизнес-обучение, получить кредит и купить франшизу.

В части соблюдения требований о необходимости открытости реализации полномочий госорганов можно отметить такую ГИС, как Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»¹¹⁷, позволяющая получать открытую структурированную информацию, включая графическую визуализацию и удобную навигацию, по доходной и расходной части бюджета, а также прочие услуги и сервисы.

114. Федеральный закон от 31.12.2014 №488-ФЗ (ред. от 12.12.2023) «О промышленной политике в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/2da1a214db1bdf5652751bdd06706e9d99ba57f/

115. Паспорт национального проекта Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400564238/>

116. Цифровая платформа МСП.РФ // <https://msp.rf/>

117. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» // <https://budget.gov.ru/Главная-страница?regionId=45000000>

Поскольку число ГИС и прочих платформенных решений в государственном управлении постоянно изменяется, то в рамках данного исследования следует остановиться не на детальном рассмотрении их функционала и получаемых эффектов, а на выявлении и формулировке общих проблем, рисков эксплуатации и путей развития в современных условиях.

Проведенный анализ существующих проектов цифровой трансформации отраслей экономики и социальной сферы в РФ позволяет выделить следующие ключевые проблемы создания и эксплуатации ГИС, которые приводят к рискам девальвации проектов цифровой трансформации в целом.

1. *Несвязанность развиваемых ГИС с национальными целями и стратегическими национальными приоритетами.* Важность этой проблемы заключается в том, что по принципу преимущества целей и задач в документах стратегического планирования все нижестоящие документы согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹¹⁸ (далее – 172-ФЗ) и Основам государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации¹¹⁹ должны быть направлены на реализацию целей, обозначенных в верхнеуровневых документах, а именно на национальные цели развития¹²⁰ и стратегические национальные приоритеты¹²¹. Без привязки разрабатываемых ГИС и в целом проектов цифровой трансформации к целям верхнеуровневых документов целеполагания возникает риск нецелевого расходования бюджетных средств.

118. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 №172-ФЗ // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

119. Указ Президента РФ от 08.11.2021 №633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057/

120. Национальные цели развития сформулированы в Указе Президента РФ от 07.05.2024 №309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/

121. Стратегические национальные приоритеты сформулированы в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 №400) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/

2. *Отсутствие межведомственной интеграции.* В большинстве случаев собираемая и хранимая мощностями каждой отдельной платформы (системы) информация используется в рамках этой же системы (за исключением единых интегрированных информационных систем). Кроме того, в настоящее время отсутствует единая цифровая платформа, агрегирующая сведения о предоставляемых услугах, функциях и полномочиях ФОИВ в электронном виде, что не позволяет говорить об отсутствии их повторений в рамках нескольких ГИС. Поэтому локализованность данных приводит к риску дублирования функционала платформ, а следовательно, к перерасходу бюджетных средств (в случае создания, развития и эксплуатации ГИС).

3. *Отсутствие верификации и валидации данных в системах.* В существующей практике цифрового государственного управления каждый ФОИВ работает со своим набором данных (ведомственных показателей), которые часто не согласованы с данными других органов власти. Причина возникновения проблемы несопоставимости одноименных показателей или дубликации разноименных, но одинаковых по смыслу, заключается в отсутствии единой методологии и методик расчета показателей, в различных подходах к составу данных и их поставщикам, в большом числе ошибок при ручном вводе данных в систему. В условиях искажения реальных исходных данных возрастает риск некорректной их интерпретации для принятия управленческих решений.

4. *Технологическая и архитектурная разобщенность* на сегодняшний день не позволяет осуществить «бесшовную» интеграцию существующих ГИС. Это приводит к риску снижения качества проектов цифровой трансформации из-за невозможности синхронизации планов по развитию цифровых платформ в рамках данных проектов.

5. *Высокие непрозрачные затраты при создании, развитии и эксплуатации ГИС.* По причине технологической и архитектурной разобщенности, а также в силу отсутствия регламентированных нормативных трудозатрат в данной сфере

возникают сложности разработки единых подходов к оценке стоимости создания, развития и эксплуатации существующих и новых ГИС. В этой связи риск некорректной оценки стоимости создания ГИС и вытекающая из этого сложность планирования расходов на их развитие являются существенными.

6. *Цифровая монополизация рынков.* Новая модель государственного управления на основании создания и эксплуатации цифровых платформ несет в себе риск нарушения недискриминационного доступа к информации в ГИС, поскольку у существенного их числа операторами являются частные компании.

Растущим количеством стратегических направлений цифровой трансформации и цифровых платформ, составляющих их технологическую основу, государство активно показывает свое стремление к улучшению качества государственного управления на основании технологических преобразований. Однако переход в государственном управлении к масштабному и на постоянной основе использованию цифровых платформ не должен рассматриваться в качестве конечной цели цифровой трансформации. Итогом этого процесса должно быть, во-первых, повышение качества жизни граждан за счет увеличения скорости и количества предоставления электронных государственных услуг, во-вторых, повышение эффективности бизнес-процессов за счет быстрых и понятных сервисов информирования, поддержки предпринимательства, а также прозрачного взаимодействия с государственными органами.

Очевидно, что в длительной перспективе масштабы цифровой трансформации отраслей экономики и социальной сферы будут нарастать, оставаясь в фокусе государственного управления. Меры государственной политики, направленные на регулирование процессов цифровой трансформации, реализуются посредством их закрепления в соответствующих нормативных и правовых документах, число которых будет расти. Поэтому одна из первоочередных задач, которые необходимо решить уже сегодня — это привести базовые документы целеполагания к тому виду, когда они будут иметь

сформулированные, взаимосвязанные и сопоставимые между собой цели, задачи и мероприятия с оценкой достаточности соответствующего ресурсного обеспечения, особенно в части цифровой трансформации.

По сведениям из Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»¹²² система стратегического планирования Российской Федерации содержит около 60 000 документов федерального, регионального и муниципального уровней (стратегии, прогнозы, программы, проекты, планы и пр.), а также включает порядка 450 000 показателей. Документы стратегического планирования в указанной системе представлены в виде реестра. Общими недостатками такого формата документов являются следующие:

- документы не образуют собой систему взаимосвязанных элементов в формате «цель—задача—мероприятие—показатель»;
- не отражены причинно-следственные связи между принятым государственным решением и уровнем социально-экономического развития и национальной безопасности;
- отсутствует возможность количественной оценки вклада документа стратегического планирования в достижение национальных целей и стратегических национальных приоритетов.

Для обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам необходим переход от существующего формата реестра документов к совокупности документов в формате взаимосвязанной системы элементов «цель—задача—мероприятие—показатель» строго в соответствии с принятой архитектурой документов стратегического планирования в рамках единого цифрового информационного пространства.

Данная задача по созданию платформенных решений в сфере стратегического планирования на сегодняшний день

122. Государственная автоматизированная информационная система «УПРАВЛЕНИЕ» / Документы стратегического планирования // <https://gasu.gov.ru/stratdocuments>

закреплена в нормативных правовых документах следующим образом:

- «в целях информационного обеспечения стратегического планирования создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования ...» (172-ФЗ, ст. 14, п.1)¹²³;

- «сбор, комплексная аналитическая обработка данных, оценка динамики реализации стратегических национальных приоритетов и документов стратегического планирования, информационная поддержка участников стратегического планирования при принятии управленческих решений обеспечиваются посредством единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления в Российской Федерации ...» (Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, ст. 46)¹²⁴.

Таким образом, формирование единого цифрового информационного пространства в интересах стратегического управления может быть достигнуто созданием Единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического планирования (ЕЦИАП СП). Создание ЕЦИАП СП приведет к повышению эффективности цифрового государственного управления в части принятия оперативных решений на основе доступа к соответствующим данным, что позволит:

- проводить анализ достаточности документов и мероприятий для обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, в том числе в части цифровой трансформации;

- обеспечивать непротиворечивость целей и задач в документах стратегического планирования, касающихся реализации цифровых инициатив в госуправлении;

123. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/7e401e9853f6013481f7e3e4b7727aad1ec7bb5c/

124. Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. №633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402915816/>

- обнаруживать избыточные или дублирующие элементы в документах стратегического планирования;

- осуществлять мониторинг достижения целевых индикаторов.

К числу ожидаемых результатов создания ЕЦИАП СП относятся (Беляевская-Плотник, 2023):

- обеспечение преемственности, сбалансированности и непротиворечивости целей, задач и мероприятий в документах стратегического планирования, что может быть достигнуто на основании использования интеллектуальных встроенных инструментов (лингвистический, семантический, логический анализ) проверки связанности и преемственности обязательных атрибутов документов стратегического планирования (цели, задачи и показатели) строго в соответствии с утвержденной архитектурой документов стратегического планирования;

- реализация мониторинга и контроля достижения поставленных целей и задач в документах стратегического планирования, что может быть достигнуто путем разработки информационных аналитических панелей, предоставляющих органам власти информацию об уровне достижения целевых показателей документа на выбранную дату;

- выявление рисков и угроз недостижения целевых показателей, что может быть реализовано путем графической визуализации отслеживания динамики показателей в границах целевых и пороговых значений в режиме реального времени;

- повышение контроля реализации мероприятий документов стратегического планирования, что может быть реализовано путем указания в отдельном блоке информации о персональной ответственности должностных лиц за достижение контрольных точек реализации документа;

- обоснование разработки новых и корректировки действующих документов стратегического планирования путем оцифровки и ввода в систему изменений в документах уровня целеполагания и/или на основании доказанной невозможности

сти достижения целевых показателей в заданные сроки на основании недостаточности ресурсов;

- прогнозирование и сценарное моделирование рисков и угроз национальной безопасности и социально-экономического развития;

- автоматический конструктор документов стратегического планирования;

- экспертиза документов стратегического планирования;

- поддержка принятия управленческих решений, в том числе с использованием методов математического моделирования и/или технологий искусственного интеллекта.

Таким образом, одним из направлений повышения эффективности государственного управления в условиях цифровой трансформации российской экономики является формирование единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического планирования, призванной систематизировать, упорядочить и сбалансировать между собой документы стратегического планирования, являющиеся правовым основанием реализации принимаемых государственных решений в сфере цифровых инициатив. Предлагаемая платформа при условии выполнения цифровой прослеживаемости и межведомственной интеграции даст возможность получения и передачи метаданных в режиме реального времени. Это позволит получать и отслеживать достоверную актуальную информацию, фиксировать и устранять повторы в мероприятиях цифровой трансформации в различных ГИС и обеспечивающих документах, проводить оценку динамики реализации стратегических национальных целей и иных документов стратегического планирования в части цифровой трансформации с учетом их ресурсной обеспеченности. Вместе с тем, здесь имеются и определенные институциональные риски, анализ которых будет проведен в следующем параграфе.

4.3. Институциональные риски цифровой трансформации в сфере государственного управления

Впечатляющие результаты применения цифровых технологий в государственном управлении, экономические, социальные и политические выгоды от стремительного, практически взрывного их внедрения нельзя не соотносить с сопутствующими серьезными рисками, которые нуждаются в обозначении, должном анализе и принятии мер по их предотвращению.

Хотя критика процессов цифровизации не получила значительного распространения, некоторые специалисты указывают на негативные стороны цифровой трансформации, связанные с потенциальными угрозами от такой деятельности (См., например (Кузякин Ю.П., Кузякин С.В., 2023. С. 55)). При этом акцентирование внимания на рассматриваемых рисках особенно существенно в среде правоведов, но ими же и отмечается, что юриспруденция оказалась не готова к цифровой трансформации и еще не произошло правового осмысления происходящих процессов. Так, долгое время не уделялось внимания теоретическим исследованиям, связанным с цифровизацией, нормативно-правовые ее аспекты не прорабатывались, в частности не проводилась адаптация зарубежной терминологии, не был разработан отдельный нормативный акт, регулирующий цифровые отношения, и в итоге в сфере цифровизации государственного управления наблюдается утрата правом своей внутренней логики (Там же. С. 55–56; *Цифровая трансформация и государственное управление*, 2022. С. 222).

Наиболее масштабно риски отечественной обширной и форсированной цифровой трансформации были выявлены и оценены Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) в докладе «Цифровая трансформация и защита прав граждан в цифровом пространстве» (*Цифровая трансформация и защита прав граж-*

дан..., 2021). СПЧ оценивает данные риски как существенные и высокие «как для прав и интересов человека и гражданина, так и для государственного суверенитета» в связи с неконтролируемым развитием цифровой среды. Отмечается, что основным недостатком цифровизации состоит в том, что она осуществляется без внимания к «защите ключевых конституционных прав граждан, без прогнозирования возможных социальных рисков и без сценарного моделирования последствий цифровизации для будущего людей» (Там же. С. 4, 9). В докладе указываются особые факторы развития цифровой среды, которые усиливают риски, но зачастую не принимаются во внимание, во-первых, это высокая скорость изменений, выражающаяся в сверхбыстром, экспоненциальном развитии данной среды и непредсказуемость динамики и направлений ее развития; во-вторых, ее постоянно возрастающая и мало контролируемая сложность (Там же. С. 19–20).

СПЧ представил результаты своего исследования в Правительство РФ вместе с разработанной им Концепцией обеспечения защиты прав и свобод в цифровом пространстве, предусматривающей запрет не только компаниям, но и органам власти собирать массивные базы данных о гражданах, однако она не была принята во внимание, поскольку вошла в противоречие с реализуемой государством концепцией развития платного доступа частных компаний к данным государственных информационных систем (Королев, Лебедева, Старикова, 2021).

Любопытно, что вопрос о рисках и угрозах цифровой трансформации в концептуальных правовых актах, направляющих этот процесс, как правило, не поднимается. Исключением является только «Стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления»¹²⁵, отдельный раздел которого озаглавлен как «риски стратегиче-

125. Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 №2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2024 г. №637-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // СПС «Гарант».

ского направления». Однако в этом документе перечисляются лишь риски, негативно влияющие на реализацию цифровых инициатив (проектов), а именно: отсутствие необходимых технологий, недостаточный спрос на получение государственных услуг в электронной форме, невозможность интеграции информационных систем, сложность координации мероприятий, необходимость привлечения дополнительного финансирования и т.п.

В качестве важнейшего институционального риска на сегодняшний день исследователи рассматривают все большее внедрение в практику государственного управления *цифрового профилирования*, под которым понимается систематический и целенаправленный процесс сбора, фиксации и классификации данных, относящихся к отдельным лицам (или социальным группам) с использованием алгоритмических механизмов (*Цифровая трансформация и защита прав граждан...*, 2021. С. 24; Степанов, Басангов, 2024. С. 59–60). Что особенно важно, помимо сбора и хранения информации в рамках профилирования, речь идет также о предоставлении доступа к такой информации, в том числе лицам вне контура государственного управления – например, согласно разработанному Банком России Основным направлениям развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 г. и период 2024 и 2025 гг. под цифровым профилем понимается «инфраструктура, созданная на базе Единой системы идентификации и аутентификации и предназначенная для получения организациями достоверной информации, необходимой для оказания услуг, из государственных баз данных с согласия гражданина»¹²⁶. Также Банк России указывает, что цифровой профиль позволяет получать информацию о своих клиентах из государственных информационных систем финансовым (т.е. сторонним) организациям¹²⁷.

126. Информация Банка России от 06.12.2022 «Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов» // СПС «Гарант».

127. Информация Банка России от 17.05.2024 «Возможности Цифрового профиля расширены» // СПС «Гарант».

Цифровое профилирование продвигается на государственном уровне в связи с развитием работы государственных информационных систем, в частности для обеспечения предоставления государственных услуг в электронном виде, и рассматривается в качестве значимого компонента цифровой среды. При этом уже осуществляется переход из экспериментального режима профилирования¹²⁸ к централизации данных в рамках единой инфраструктуры и созданию национальной системы управления данными¹²⁹ с тенденцией к постепенному расширению как сфер применения собираемых данных, так и перечня, и количества субъектов, получающих к ним доступ (Холодная, 2022. С. 23). В настоящее время к данным Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) получили доступ кредитные, страховые, микрофинансовые организации, операторы связи, работодатели и др., а также некоторые владельцы агрегаторов информации о товарах (услугах), владельцы информационных ресурсов поиска сотрудников и работы – например, ООО «ВКонтакте», ООО «КЕХ eКоммерц», (Авито.ру), ООО «Хэдхантер», ООО «Вайлдберриз», ООО «Яндекс», ООО «Интернет Решения» (Ozon) (с согласия гражданина на предоставление такого доступа).

128. Постановление Правительства РФ от 03.06.2019 №710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах» // СПС «Гарант».

129. Постановление Правительства РФ от 14.05.2021 №733 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая информационная платформа национальной системы управления данными» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «Гарант»; Постановление Правительства РФ от 27.03.2021 №453 «О проведении эксперимента по осуществлению идентификации и аутентификации с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» пользователей социальных сетей, потребителей (заказчиков) и продавцов (исполнителей), иных сторон договоров при использовании ими информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», предоставляющих возможность ознакомиться с предложением о заключении договора купли-продажи товара (выполнения работ, оказания услуг), заключить такой договор, в том числе агрегаторов информации о товарах (услугах), а также пользователей информационных ресурсов поиска сотрудников и работы» // СПС «Гарант».

Ярким примером реализации цифрового профилирования является московская ГИС, содержащая персонализированную базу данных о каждом москвиче с большим набором данных¹³⁰. При этом для пополнения базы расширен функционал личных кабинетов пользователей портала mos.ru, которые для получения различных услуг сами вводят свои данные: о фактическом месте жительства, водительском удостоверении, месте работы, карте «Тройка» и др., включая даже номер своего читательского билета в библиотеку и данные о питомцах. Кроме того, при входе на портал через другие учетные записи (Госуслуги, Sber ID, Tinkoff ID) данные этой учетной записи добавляются в ГИС автоматически.

Перспективы развития цифрового профилирования в России следует связать с законопроектом об обороте данных, отстаиваемом Минцифры России и находящемся на рассмотрении в Государственной Думе. Он подразумевает создание единой государственной информационной системы (единая ГИС), в которую по запросу Минцифры России любые операторы персональных данных будут обязаны направлять обрабатываемые ими такие данные¹³¹. И хотя согласно законопроекту операторы при предоставлении данных должны их обезличить по методике, устанавливаемой Правительством РФ, также указывается, что если у них не будет такой возможности, то данные должны предоставляться и без обезличивания. Получения согласия граждан на передачу сведений о них в единую ГИС не предполагается. При этом агрегированные данные согласно проекту будут использоваться не только широким кругом государственных органов и государственных внебюджетных фондов, но и передаваться иным организациям и лицам, перечень которых будет определен отдельно. Заместителем Председателя Правительства РФ Д. Чернышенко

130. Постановление Правительства Москвы от 09.02.2021 №102-ПП «О государственной информационной системе «Система централизованного ведения профиля заявителя» // СПС «Гарант».

131. Проект федерального закона №992331-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О персональных данных”» (в части уточнения порядка обработки персональных данных) / URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/992331-7> (дата обращения: 09.06.2024).

озвучено, что данные из единой ГИС будут использованы для обучения нейросетей и предоставлены их разработчикам, и правительство даже готово делиться с бизнесом теми данными, которые получает¹³².

Законопроект встретил сопротивление со стороны крупных российских компаний прежде всего потому что появление такой единой ГИС с централизованной информацией о гражданах может повлечь риски утраты конфиденциальности данных, в том числе охраняемой законом информации (например, банковской тайны) (Рожков, 2024).

Таким образом, можно констатировать, что продолжает расширяться доступ к персональным данным со стороны все более широкого круга лиц. Во взаимосвязи с тенденцией к концентрации персональных данных в единой системе возникают справедливые опасения в их неконтролируемом распространении. Кроме того, использование физическими лицами сведений из ЕСИА для регистрации в социальных сетях, на маркетплейсах, в финансовых организациях и т.п. оставляет «цифровой след», а значит, создает возможности для государственных органов по отслеживанию, анализу и прогнозированию действий граждан (Сиземова, Бурова, 2023. С. 145). Такое теневое расширение данных цифрового профиля влечет за собой риски скрытой дискриминации, а также открывает возможности для применения механизмов социального мониторинга по «китайскому варианту», позволяющему оценивать и даже регулировать поведение населения.

В КНР система социального рейтинга в государственном управлении реализуется с 2014 г. На основе обработки значительного массива информации о гражданах определяется уровень их «социальной репутации» с присвоением индивидуального рейтинга, на основе которого проводится политика поощрений (предоставление различных льгот и субсидий, и

132. Правительство ожидает принятия закона по данным для обучения ИИ уже осенью / РИА Новости. 18.08.2023 / URL: <https://ria.ru/20230818/chernyshenko-1890864115.html> (дата обращения: 09.06.2024); Чернышенко заявил, что правительство не будет конкурировать с бизнесом в сфере данных / Тасс. 04.06.2021 / URL: <https://tass.ru/ekonomika/11562013> (дата обращения: 09.06.2024).

т.п.) и рестрикций (включение в «черные списки», что подразумевает различные ограничения и запреты – на виды возможной трудовой деятельности, учебы, пользование некоторыми видами транспорта, приобретение недвижимости, получение кредитов и др.) (*Цифровая трансформация в государственном управлении*, 2023. С. 109–112).

Уже сейчас в России присвоение гражданам определенного рейтинга (а вместе с ним определенных преимуществ или возможностей) на основе оценки их действий, участия в определенной деятельности постепенно внедряется не только коммерческими компаниями (например, кредитный рейтинг заемщика, расчеты страховых тарифов для клиентов, рейтинги таксистов и пассажиров в сервисе «Яндекс. Go»), но и на уровне государства – например, в московском проекте «Активный гражданин».

При этом опросы российских граждан показывают скорее негативное отношение к перспективам введения элементов подобной системы. Так, опрос 2021 г. Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, выполненный в целях изучения отношения россиян к публичному раскрытию конкретных типов сведений о них, показал, что каждый второй респондент не готов делиться своими персональными данными даже при условии, что это необходимо для обеспечения его собственной безопасности в районе проживания (Там же. С. 115–116). Опрос ВЦИОМ, проведенный в 2021 г. по тематике сохранности персональных данных, показал, что половина опрошенных (50%) считает основной причиной утечек данных злоупотребление полученными данными стороной, которая имеет к ним доступ¹³³. Недавний опрос ВЦИОМ об информационной безопасности, проведенный в марте 2024 г., констатировал отсутствие единого мнения по вопросу влияния новых технологий на безопасность персональных данных: каждый третий опрошенный (33%)

133. Сохранность персональных данных: результаты опроса / ВЦИОМ. 07.09.2021 / URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/sokhrannost-personalnykh-dannykh> (дата обращения: 09.06.2024).

считал, что новые технологии скорее не повлияют на сохранность личной информации и персональных данных, но еще треть (32%) была уверена, что новые технологии скорее понизят сохранность личной информации и персональных данных¹³⁴.

Смежный значимый риск, который следует упомянуть, связан с использованием в государственном управлении интеллектуальных систем поддержки решений (технологий искусственного интеллекта), которые в перспективе, с приобретением достаточной автономности, получают возможности для принятия управленческих решений. В частности, технологии ИИ уже начинают рассматриваться и применяться в судопроизводстве и в правотворчестве (Залоило, 2021; Лантев, 2021), и исследователями констатируется неизбежность перехода к использованию персонализированных правил (оптимизированных под конкретного человека прав, обязанностей, санкций) и даже к персонализированному праву (Харитонов, Ци Сунь, 2023).

В Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.¹³⁵ отмечается, что одной из причин низкого уровня доверия населения к технологиям искусственного интеллекта является отсутствие понимания того, как искусственный интеллект достигает результатов (п. 8), и ставится задача по повышению уровня такого доверия (пп. «з» п. 28.1). Непрозрачность алгоритмов, заложенных в такие интеллектуальные системы, невозможность проконтролировать при машинном обучении нейронных сетей причинно-следственные связи, на основе которых были сделаны выводы, определенно создадут как сложности для оспаривания таких решений лицами, в отношении которых они были приняты, так и возможности для манипулирования и дискри-

134. Цифровая самооборона: результаты опроса / ВЦИОМ. 12.03.2024 / URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/cifrovaja-samooborona> (дата обращения: 09.06.2024).

135. Указ Президента РФ от 10.10.2019 №490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СПС «Гарант».

минации (в том числе при наличии в них «закладок», подмен или редактирования алгоритмов).

Например, СПЧ в своем докладе отмечает проблему обжалования отказов в кредите в банках, где кредитоспособность заемщика анализируется алгоритмами ИИ, такой отказ «происходит мгновенно, без объяснений, притом с занесением этого факта в системы кредитной истории» и оспорить это решение и исправить запись, как правило, возможности нет (*Цифровая трансформация и защита прав граждан...*, 2021. С. 49). В государственном же управлении замена обезличенными машинными алгоритмами человеческого усмотрения при принятии решений еще более опасна и нуждается в осмыслении, а также в установлении границ допустимого применения искусственного интеллекта.

Поскольку цифровая трансформация подразумевает консолидацию ГИС, а объемы поступающей в них информации всё более увеличиваются, возникающие в этой связи институциональные риски касаются также защиты данных в ГИС:

- от неправомерных посягательств (несанкционированного доступа, искажения, удаления и хищения, в том числе в результате киберпреступлений, что, в свою очередь, при попадании данных к сторонним лицам может приводить и приводит к совершению мошеннических действий с их использованием, иным манипуляциям в личных или корпоративных целях);

- от потери или искажения информации в результате технических причин (сбоев, вирусов и т.д., особенно в условиях отсутствия дублирования информации в бумажном виде).

Действующим информационным системам абсолютную защищенность хранимой в ГИС информации обеспечивать не удается (*Головин, Большакова, Наумова, 2020. С. 5*).

Показательно, что в феврале 2024 г., по данным Роскомнадзора, произошла утечка 500 млн записей о россиянах одновременно, и это больше, чем весь объем данных, утечка которых зафиксирована в течение 2022–2023 гг. По инфор-

мазии ведомства такие утечки увеличиваются в несколько раз из года в год, однако данный государственный орган не всегда раскрывает операторов данных, поэтому оценить уровень защищенности ГИС с этой стороны не представляется возможным¹³⁶. Так, в 2023 г. Роскомнадзором зафиксировано 168 утечек данных с попаданием в открытый доступ более 300 млн записей о россиянах. В судах рассмотрено 87 протоколов, составленных РКН, с назначением штрафов (в рамках административного судопроизводства) в размере более 4,6 млн руб. В 2022 г. – 140 утечек и 66 протоколов на сумму более 2,4 млн руб., в 2021 г. составлено 4 протокола на сумму 200 тыс. руб.¹³⁷ Несмотря на то что угрозы безопасности данных растут, правовое регулирование остается несоответствующим этому серьезному вызову, даже с учетом имеющейся тенденции к ужесточению законодательства, регулирующего обработку персональных данных, и усилению ответственности за нарушения в данной сфере – как известно, жесткость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения¹³⁸.

В некоторой степени выявлению Роскомнадзором подобных правонарушений препятствует мораторий на любые плановые проверки IT-компаний, действующий в течение 2022–2024 гг. (согласно ст. 26.4 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ¹³⁹).

-
136. «Роскомнадзор сообщил об утечке 500 млн данных о россиянах за один раз» / РБК. 23.02.2024 / URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/65d7ef3d9a7947d8608dbbb3> (дата обращения: 09.06.2024).
 137. «Роскомнадзор зафиксировал 168 утечек данных в 2023 году» / Портал «Право.гу». 09.01.2024 / URL: <https://pravo.gu/news/250809/> (дата обращения: 09.06.2024).
 138. К уголовной ответственности по статьям 137, 272, 274 УК РФ, связанным с утечкой и кражей персональных данных, в 2023 г. привлечено всего 462 человека (в 2022 г. – 445 человек) / Судебная статистика РФ: уголовное судопроизводство. Данные о назначенном наказании по статьям УК / URL: <https://sudstat.ru/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения: 09.06.2024).
 139. Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «Гарант».

Президент группы компаний InfoWatch Н. Касперская отмечает быстрый и масштабный рост количества утечек в стране при наступлении ответственности за них практически в единичных случаях. Во многом на последнее влияет, по ее мнению, сложность выявления источников утечки. Кроме того, она указывает, что сверхпрочная защита баз данных — крайне сложное и дорогое дело, и в случае массового внедрения новой технологии в сфере информационной безопасности на нее тут же начинаются профессиональные атаки. В качестве рисков поспешной цифровизации ею также выделяется уязвимость программно-аппаратных средств, в том числе в силу многолетнего использования оборудования иностранного производства (Касперская, 2023; Грамматчиков, 2021).

В качестве контрмер, направленных на устранение таких рисков, следует указать на положения законодательного акта о безопасности критической информационной инфраструктуры (2017 г.)¹⁴⁰, способствующие обеспечению защищенности и устойчивому функционированию значимых информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей и автоматизированных систем управления, используемых в опорных для экономики и безопасности предприятиях и организациях, государственных органах. Постепенно действие данного федерального закона распространилось на более широкий круг лиц, однако поскольку предусмотренные в нем требования достаточно сложны и дорогостоящи в реализации, а также требуют участия государственных органов (например, прохождение сложной процедуры включения в реестр, проведение аттестации оборудования, согласование с уполномоченным органом закупок программного обеспечения и т.д.), данный механизм хотя и является необходимым, но все же имеет ограниченный характер применения.

Подводя итоги, еще раз отметим, что интенсивно проводимая цифровая трансформация государственного управления, ее во многом стихийный характер, огромное количество

140. Федеральный закон от 26.07.2017 №187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СПС «Гарант».

изданных документов, регламентирующих данный процесс, при одновременном отсутствии концептуального подхода и надлежащего правового обеспечения вызывает серьезные опасения в безопасности данного процесса и создает множественные риски, связанные с применением цифровых технологий.

ГЛАВА 5

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

5.1. Государственные программы как инструмент управления социально-экономическим развитием

Государственной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики¹⁴¹. Государственные программы направлены на решение ключевых задач экономической, социальной, структурной, инновационной и инвестиционной политики страны. На основе Указов Президента, федеральных законов и решений Правительства Российской Федерации определяются приоритеты развития социально-экономического развития страны, и в соответствии с этими целями разрабатываются государственные программы РФ, расходы на которые находят отражение в Бюджете Российской Федерации.

Отметим, что в современных геополитических и экономических условиях особую актуальность приобретает проблема эффективности реализации союзных программ. Союзные программы в большей степени ориентированы на развитие интеграции Беларуси и России в рамках поэтапно формируемого единого экономического пространства Союзного государства. Однако в контексте беспрецедентных санкций

141. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // (с изменениями). // Информационно-правовой Гарант RU. <http://base.garant.ru/198991> (дата обращения: 17.05.2024).

эффективность реализации союзных программ становится одним из существенных условий для устойчивости и развития национальных экономик и обеспечения национальной безопасности. В этой связи объектом нашего исследования выступают как государственные программы РФ, так и союзные программы России и Беларуси.

*Государственные программы РФ:
планы и результаты реализации*

В соответствии с планами в РФ к 2026 году должно быть реализовано 51 государственная программа и 4 федеральные целевые программы (рис. 5.1).

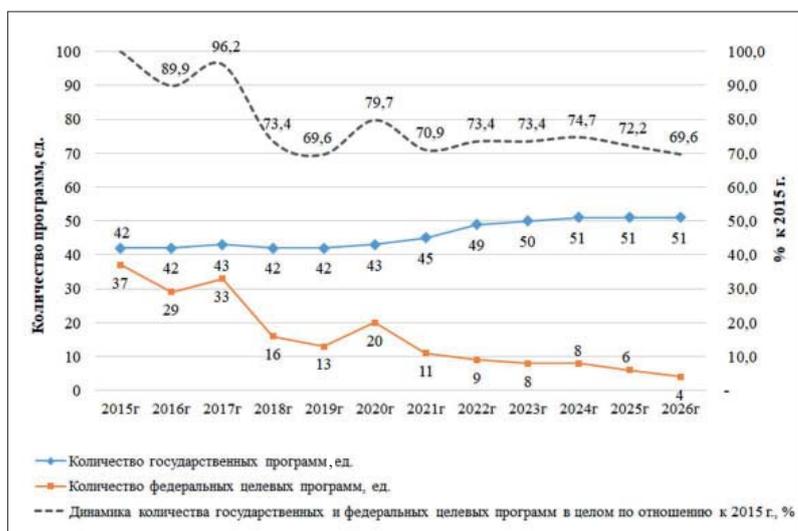


Рис. 5.1. Динамика государственных и федеральных целевых программ в 2015–2026 гг.

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» <https://ophmao.ru/upload/iblock/bf9/ykj1exdtqu20isoqsmw6bbjn8htvkkp0/002.PZ.docx> (дата обращения: 18.05.2024); (Звягинцев, 2022а).

В целом, рассматривая динамику реализации программ за 10-летний период можно резюмировать, что наблюдается рост числа государственных программ (на 21,43%). В то же

время число федеральных целевых программ (ФЦП) имеет тенденцию к существенному снижению. Так, если в 2015 году было 37 ФЦП, то в 2026 планируется реализовать только 4 ФЦП, то есть количество федеральных целевых программ сократится практически в 9 раз по сравнению с 2015 годом.

Очевидно, что увеличение количества госпрограмм требует роста объема финансирования, так, затраты на государственные программы в 2026 году планируются в сумме 25051,9 млрд руб., что в 3 раза больше, чем в 2015 году (рис. 5.2). В то же время бюджетные ассигнования на ФЦП в 2026 году планируются в объеме 0,03 млрд руб., что значительно меньше (в 53,3 раза), чем в 2015 году.

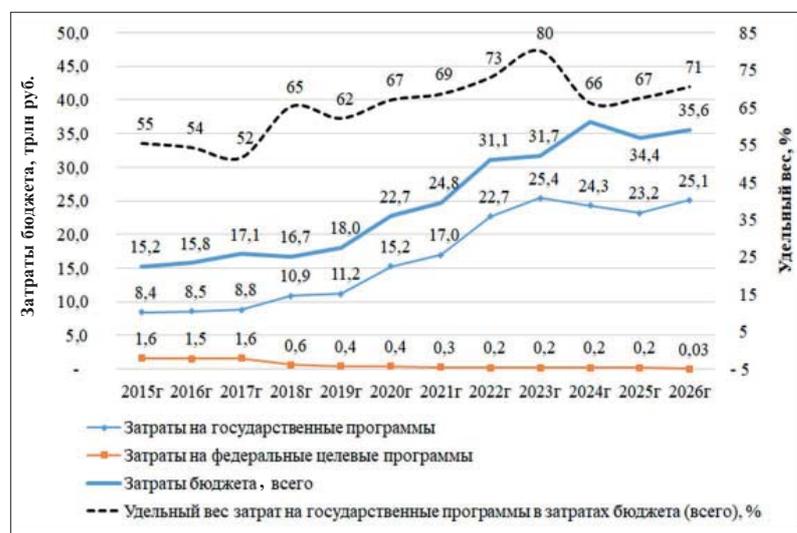


Рис. 5.2. Затраты федерального бюджета на реализацию государственных и федеральных целевых программ (ФЦП) Российской Федерации (2015–2026 гг.)

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» <https://orhmapo.ru/upload/iblock/bf9/ykj1exdtqu20isoqsmw6bbjn8htvkkp0/002.PZ.docx> (дата обращения: 18.05.2024); (Звягинцев, 2022а).

Как следует из данных, представленных на рис. 5.2, расходы бюджета на государственные программы в 2015 году составляли 55%, в 2024 году — 66,1%, а в 2026 году достигнут

71% всей расходной части федерального бюджета. В целом объем федерального бюджета должен составить 35,6 трлн российских рублей в 2026 году (рис. 5.3), то есть по сравнению с 2015 годом он увеличится в 2,34 раза.



Рис. 5.3. Затраты бюджета Российской Федерации, в том числе на государственные программы (2015–2026 гг.)

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» <https://ophmao.ru/upload/iblock/bf9/ykj1exdtqu20isoqsmw6bbjn8htvkkp0/002.PZ.docx> (дата обращения: 19.05.2024); Таблицы инфляции. Уровень-инфляции.рф, (дата обращения: 21.05.2024); (Звягинцев, 2022а).

В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации в 2022 году в Перечень государственных программ РФ включены три новых направления: 1) возможности для самореализации и развития талантов, без закрытой части; 2) комфортная и безопасная среда для жизни, без закрытой части; 3) цифровая трансформация (табл. 5.1). В табл. 5.1, 5.2 представлены данные, характеризующие затраты (расходы) на государственные программы по направлениям (в млрд руб.) и в процентном отношении. Как следует из представленных данных, в 2025 году бюджетное финансирование государственных программ должно сократиться, а в 2025 году планируется его рост по отношению к 2024 году.

Таблица 5.1. Затраты на государственные программы по направлениям в 2024–2026 гг., млрд руб.

Наименование 2	Законопроект		
	2024 год 3	2025 год 4	2026 год 5
Затраты – всего	24 289 417,1	23 168 901,3	25 051 892,7
в том числе по направлениям:			
Сохранение населения, здоровье и благополучие людей	4 802 326,9	4 918 652,1	5 127 405,5
Без закрытой части. Возможности для развития талантов и самореализации	822 081,4	565 812,6	637 627,1
Без закрытой части. Безопасная и комфортная среда для жизни	3 980 511,4	3 555 133,8	3 724 757,1
Достойный и эффективный труд, и успешное предпринимательство	3 632 481,3	4 018 409,4	4 559 338,1
Без закрытой части. Развитие науки, промышленности и технологий	2 586 847,6	2 251 088,5	2 448 516,8
Цифровая трансформация	353 414,9	255 742,1	262 272,0
Сбалансированное региональное развитие	1 661 514,1	1 647 604,0	1 685 525,3
Без закрытой части. Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества	2 600 607,3	2 636 775,8	2 637 832,7
Закрытая часть. Затраты на реализацию госпрограмм	3 849 632,3	3 319 682,9	3 968 618,2

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» <https://orhmapo.ru/upload/iblock/bf9/ykj1exdtqu20isqsmw6bbjn8htvkkp0/002.PZ.docx>. (дата обращения: 20.05.2024).

В структуре расходов по направлениям наибольшая доля приходится на «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (табл. 5.2). На втором месте «Достойный и эффективный труд, и успешное предпринимательство», наименьший процент в затратах федерального бюджета приходится на направление «Цифровая трансформация» (1,1% в 2025–2026 гг.).

Таблица 5.2. Затраты федерального бюджета на государственные программы РФ по направлениям, %

Направления 1	Законопроекты		
	2024 год 2	2025 год 3	2026 год 4
Затраты, всего	100,0	100,0	100,0
в том числе:			
Затраты на госпрограммы в общем объеме расходов федерального бюджета, %	66,4	67,4	70,5
в том числе по направлениям:			
Сохранение населения, здоровье и благополучие людей	19,8	21,2	20,5

Окончание табл. 5.2

Направления	Законопроекты		
	2024 год	2025 год	2026 год
1	2	3	4
Без закрытой части.	3,4	2,5	2,6
Возможности для развития талантов и самореализации			
Без закрытой части. Безопасная и комфортная среда для жизни	16,4	15,4	14,8
Достойный и эффективный труд, и успешное предпринимательство	15,0	17,3	18,2
Без закрытой части. Развитие науки, промышленности и технологий	10,6	9,7	9,8
Цифровая трансформация	1,5	1,1	1,1
Сбалансированное региональное развитие	6,8	7,1	6,7
Без закрытой части, Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества	10,7	11,4	10,5
Закрытая часть. Затраты на реализацию госпрограмм	15,8	14,3	15,8

Источник: Расчет автора по: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». <https://ophmao.ru/upload/iblock/bf9/ykj1exdtqu20isoqsmw6bbjn8htvkkp0/002.PZ.docx> (дата обращения: 21.05.2024).

В 2026 году затраты на реализацию госпрограмм (закрытая часть) – увеличить на 10,5% по сравнению с 2025 годом. Удельный вес их в структуре общих затрат на государственные программы составит 15,8% в 2026 году.

Результаты обобщения и анализа представленных данных позволяют сделать вывод о том, что на финансирование государственных программ государство направляет значительные ресурсы, удельный вес которых в общем объеме расходов федерального бюджета растет и составит в 2026 году 70,5%. Таким образом, именно через институт государственных программ осуществляется финансирование и реализация комплекса мер для достижения определенных целей социально-экономического развития страны.

В условиях СВО достижение технологического суверенитета приобретает особую значимость для Российской Федерации. В этой связи остановимся на программах, обеспечивающих выполнение этой задачи более подробно.

Очевидно, что для обеспечения технологического суверенитета нашей страны необходимо значительное финансирование государственных программ, связанных с развитием науки и образования. Однако финансирование направления

без закрытой части «Развитие науки, промышленности и технологий» занимает в общей структуре расходов небольшую долю (около 10%), и за рассматриваемый период (2024–2026 гг.) планируется сокращение расходов на 5,34%. Направление «Развитие науки, промышленности и технологий» имеет целью создание и внедрение в производство новых технологий, что чрезвычайно важно, так как в настоящее время наблюдается активное обновление производственных технологий, например, за период 2015–2023 гг. рост количества новых производственных технологий составил около 96%¹⁴².

Однако если рассматривать результаты реализации госпрограмм с позиции управленческого воздействия, то следует отметить, что госпрограммы данного направления не оказывают существенного влияния на рост инновационной активности российских предприятий. Более того, инновационная активность организаций РФ в 2022 году составила 11,0% и уменьшилась по сравнению с 2018 годом (составляла 12,8%).¹⁴³

Проблема неэффективности государственных программ находится в фокусе внимания российских государственных исполнительных органов власти. Оценка качества государственных программ по уточненной методике, разработанной Счетной палатой¹⁴⁴, показала следующие результаты (табл. 5.3):

1. По параметру «оценка формирования и использования системы показателей» – по 3 государственным программам установлен высокий уровень. По 5 государственным программам установлен уровень выше среднего. По 22 государственным программам установлен средний уровень, и по 6 государственным программам установлен уровень ниже среднего.

142. Федеральная служба государственной статистики. <https://rosstat.gov.ru/>, n3-09_2022.xls (live.com), n3-11_2022.xls (live.com), (дата обращения: 23.05.2024).

143. Там же.

144. Методика оценки реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета, утвержденная Коллегией Счетной палаты (протокол от 28 февраля 2023 г. №9К (1614). <https://pravo.ppt.ru/protokol/279281>

2. Наибольшее количество государственных программ имеют уровень выше среднего по параметру «оценка качества по ресурсам и результатам» 19 ед. и среднему уровню – 12 ед.

По 12 государственным программам оценка их качества вообще не проводилась. В части оценки состава показателей (в соответствии с Методикой) низкий уровень присвоен 20 из 37 госпрограмм, то есть 54,1% госпрограмм.

Таблица 5.3. Количество государственных программ, получивших оценку качества в 2022 году, единиц

Уровень качества	Оценка качества государственных программ			
	по параметру, ресурсам и результатам		по параметру формирования и использования системы показателей	
	Количество, ед.	Процент	Количество, ед.	Процент
Высокий уровень	6	16,2	3	8,1
Выше среднего	19	51,4	5	13,5
Средний уровень	12	32,4	22	59,5
Ниже среднего	-	-	6	16,2
Низкий уровень	-	-	1	2,7
ВСЕГО	37	100,0	37	100,0

Источник: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год // Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. — <https://ach.gov.ru/audit/budget-2022> (дата обращения: 27.05.2024).

В итоге, по оценке Счетной палаты, 35 из 47 госпрограмм в той или иной степени не соответствуют документам стратегического планирования¹⁴⁵.

Низкая эффективность государственных программ вызвана тем, что:

- плановые значения отдельных показателей госпрограмм не достигнуты;
- некачественное заполнение фактических значений показателей государственных программ;
- низкое качество планирования значений показателей государственных программ, которое не учитывает фактических значений в предыдущих отчетных годах;

145. Там же.

• задачи государственных программ и их структурные элементы не всегда совпадали с их паспортами.

Постановлением Правительства¹⁴⁶ были утверждены критерии планируемой эффективности реализации государственной программы, а именно экономической и социальной эффективности. Они определяли оценку вклада государственной программы в экономическое и социальное развитие РФ. Однако данное Постановление Правительства РФ утратило силу¹⁴⁷.

Вопросы качества государственных программ нашли отражение в большом пласте исследований ведущих российских ученых. Авторы в своих работах рассматривают недостатки разработки государственных программ, анализируют институциональные предпосылки их неэффективности (Братченко, 2021а; Звягинцев 2016, 2020, 2022а, 2022б; Мхитарян 2019; Райзберг, 2018; Тулякова, 2017). По мнению директора Института народнохозяйственного прогнозирования РАН Александра Широва, главная проблема госпрограмм в том, что «мы пока еще не научились качественно оценивать их эффективность»¹⁴⁸.

Программы Союзного государства

Программы Союзного государства – это комплекс совместных мероприятий по укреплению безопасности, решению крупных социально-экономических задач государств–участников Договора о создании Союзного государства¹⁴⁹. Они осуществляются в соответствии с Порядком разработки

146. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». <https://docs.cntd.ru/document/902228825> (дата обращения: 11.06.2024).

147. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 №786. <https://base.garant.ru/400820533/>. ПП О системе управления государственными программами.pdf (дата обращения: 11.06.2024).

148. Костенко Ярослав. Минэк оценил реализацию госпрограмм // Ведомости, 05 июля 2023 г.

149. Программы Союзного государства. <https://soyuz.by/projects/ldfklr>. (дата обращения: 10.06.2024).

и реализации программ Союзного государства¹⁵⁰ и финансируются из бюджета Союзного государства. Российская Федерация и Республика Беларусь перечисляют в бюджет Союзного государства соответственно в долях: 65% и 35%¹⁵¹.

Динамика количества программ (союзных) РФ и Беларуси в 2010–2024 гг. представлена на рис. 5.4. Как следует из представленных данных, количество реализуемых союзных программ не было постоянным. Так, в 2010 году союзных программ было 18 ед., а в 2011 году – 13 ед., в 2015, 2017, 2021 годах по 9 ед., в 2022–2023 годах – 4 ед. и в 2024 году – 5 ед.

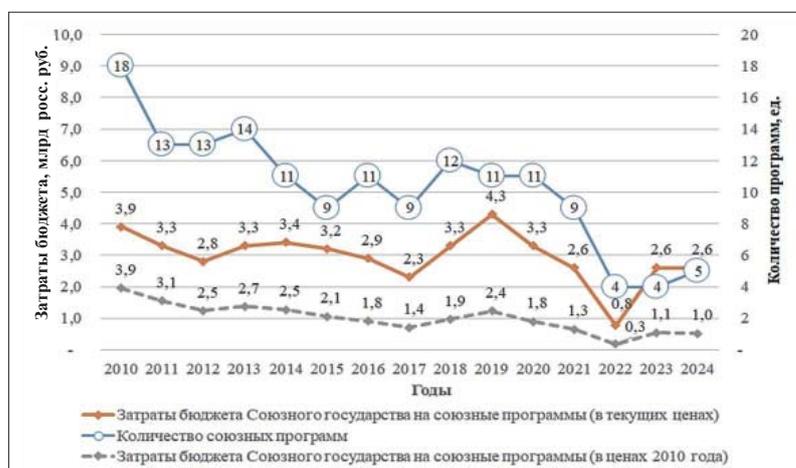


Рис. 5.4. Количество программ (союзных) Российской Федерации и Республики Беларусь и затраты бюджета

Союзного государства на их реализацию в 2010–2024 гг.

Источники: Декрет № 1 О бюджета Союзного государства на 2010–2022 годы. Принят Постановлением Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. <https://base.garant.ru/70555630/>, <https://rg.ru/2015/03/13/dekret-site-dok.html/xn--c1angbpdf.xn--p1ai>, (дата обращения: 10.05.2024); Бюджет Союзного государства за 2015–2022 гг. [postkomsg.com>budget/](https://postkomsg.com/budget/), (дата обращения: 20.06.2024); Таблицы инфляции. Уровень-инфляции.рф, (дата обращения: 22.06.2024).

150. Постановление Совета Министров Союзного государства от 11 окт. 2000 г. №7 (ред. от 13.06.2018 г. №12). О Порядке разработки и реализации программ Союзного государства и Перечне совместных программ, подпрограмм, проектов и мероприятий // Bii.by [Электронный ресурс] – URL: <http://bii.by/tx.dll?d=71011/> (дата обращения: 12.06.2024).

151. Декрет Высш. гос. совета Союзного государства от 3 марта 2015 г. №3 «О Порядке формирования и исполнения бюджета Союзного государства» // Rg.ru [Электронный ресурс] – URL: <https://rg.ru/2015/03/13/dekret-site-dok.html/> (дата обращения: 14.06.2024).

В свою очередь, расходы бюджета Союзного государства на программы осуществляются вне зависимости от их ежегодного количества. В 2010 году было 18 союзных программ и затраты на них составляли 3,9 млрд руб., а в 2019 году – 11 программ и затраты составляли 4,2 млрд руб. Количество союзных программ уменьшилось на 38,9%, а затраты увеличились на 7,7% и т.д. В целом по сравнению с 2010 годом количество союзных программ Российской Федерации и Республики Беларусь уменьшилось в 4,5 раз, а финансирование – в 0,33 раза. В 2022 году финансирование программ Союзного государства составило 0,1 млрд руб. в ценах 2000 года, а по сравнению с затратами 2010 года сократилось в двенадцать раз.

Одним из факторов снижения количества программ Союзного государства являются управленческие провалы в планировании, в том числе:

- многолетние сроки разработки и согласования союзных программ;
- отсутствие эффективного механизма отбора союзных программ;
- недостатки системы стратегического планирования в Союзном государстве.

Отметим, что в целом за период с 2000 по 2022 год было реализовано 57 союзных программ, которые имели целью внедрение новых технологий и организацию производства инновационной продукции (табл. 5.4).

Таблица 5.4. Перечень новых технологий и инновационной продукции (2000–2022 гг.)

Союзные программы	Количество, ед.
Вычислительная сверхпроизводительная техника и программное обеспечение	4
Микросистемы и тепловизионная техника, микро-радио-опто и СВЧ - электроника	10
Промышленность пищевая и сельское хозяйство	5
Приборы, оборудование и технологии для космоса	4
Выпуск нитей, композиционных материалов и волокон химических	3

Окончание табл. 5.4

Союзные программы	Количество, ед.
Сельхоз- и автомобилестроение (дизельное)	3
Фармакология и медицина	3
Защита общих информационных ресурсов	3
Безопасность и правоохранительная деятельность, оборона	9
Технология таможенных процессов и ее инфраструктура	5
Охрана окружающей среды и гидрометеорология	3
Социально-трудовые отношения	1
Преодоление последствий чернобыльской катастрофы	4
ИТОГО	57

Источник: Бюджет Союзного государства за 2015–2022 гг. postkomsg.com/budget/

С 2000 по 2022 год наибольшее количество – 10 союзных программ было реализовано в области микросистем и тепло-визионной техники, микро-радио-опто- и СВЧ-электроники. Девять программ Союзного государства связаны с безопасностью, правоохранительной деятельностью и обороной.

Исследование практики разработки и реализации программ Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь позволило выделить ряд недостатков, снижающих их эффективность:

1. В связи с большим сроком от разработки до утверждения союзных программ (3 – 5 лет) они теряют свою актуальность.

2. Для разработки союзных программ не предусмотрено отдельного финансирования.

3. Нет четкой системы ответственности за невыполнение союзных программ заказчиками.

4. Действительный контроль за деятельностью головных исполнителей со стороны государственных заказчиков союзных программ не осуществляется. За период реализации программ Постоянный Комитет Союзного государства также не осуществлял постоянного мониторинга и контроля.

5. Институциональная основа разработки и реализации союзных программ не сформирована в полной мере, отсутствуют законодательные акты по учету, оценке и управлению используемых активов.

б. Достоверной и полной базы данных об объектах имущества, которые были созданы или приобретены в результате реализации союзных программ, нет, а также система комплексного учета имущества отсутствует¹⁵².

Для преодоления указанных недостатков, по нашему мнению, в первую очередь необходимо сформировать соответствующую институциональную базу: регламентировать принципы и порядок стратегического планирования союзных программ на период до 10 лет; разработать нормативно-правовую базу для оценки и учета имущества Союзного государства; создать правовой механизм учета и использования совместной собственности Союзного государства; создать систему контроля за эффективностью расходования средств и оценки социально-экономической эффективности союзных программ России и Беларуси.

Обобщая результаты проведенного исследования, можно сделать следующие выводы.

- Благодаря союзным программам значительно повышен уровень интеграции экономики Союзного государства России и Беларуси. Но в условиях беспрецедентного санкционного давления требуется повышение их эффективности.

- Надо устранить имеющиеся недостатки в институциональных основах формирования как государственных, так и союзных программ. Особое внимание следует обратить на создание и реализацию новых технологий, выпуска новой военной продукции. Это позволит создать условия для обеспечения технологического суверенитета и национальной безопасности стран.

- Цели и операционные задачи каждой государственной и союзной программы должны быть взаимоувязаны и сопряжены со стратегическими целями развития экономики стран, целями и задачами других программ (данная проблема будет подробно рассмотрена в следующих разделах данной главы монографии). Так, разработка новой техники вызывает

152. Антонов А. Счетная палата оценила реализацию программ Союзного государства. <https://vz.ru/news/2020/11/23/1071861.html>

дополнительно производство новой марки стали, новых комплектующих и других материалов, то есть требуется создание и производство этих материалов в других отраслях.

- Для исправления замечаний Министерства экономического развития России необходимо сделать инвентаризацию паспортов государственных программ нашей страны. Надлежит провести инвентаризацию паспортов госпрограмм и их структурных элементов в ГИИС «Электронный бюджет».

Отдельно хотелось бы отметить, что в настоящее время не реализуется в полной мере Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который был принят Государственной Думой в 2014 году. Не получили развития балансовые инструменты стратегического планирования, обеспечивающие межотраслевую увязку ресурсов, спроса и предложения. Как отмечает Руслан Гринберг, научный руководитель Института экономики РАН, «сегодня, как ни парадоксально, России необходимо возвращаться к планированию»¹⁵³.

Итак, государственные и союзные программы входят в число ключевых инструментов управления социально-экономическим развитием нашей страны, а также Союзного государства России и Беларуси. Вместе с тем, при реализации как государственных, так и союзных программ возникают проблемы, в значительной мере связанные с недостатками существующей нормативно-правовой базы, содержательного наполнения и нормативной регламентации процедур их планирования и выполнения. Совершенствование институциональных основ, принципов и технологий разработки программ будет способствовать повышению эффективности национальной экономики наших стран и в целом Союзного государства.

153. Зотина Н. Экономист Руслан Гринберг: России необходимо возвращаться к планированию // РИА Новости [Электронный ресурс]. <https://ria.ru/20221229/grinberg-1841999685.html> (дата обращения: 25.06.2024).

5.2. Несогласованность целей государственных программ в контексте институционального анализа

В качестве одной из значимых проблем при разработке и реализации государственных программ (далее – ГП) можно выделить недостаточное в них качество целеполагания. Так, в «Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента № 633 от 8 ноября 2021 г. (конкретно, в п. 42 д¹⁵⁴) подчеркивается актуальность «разработки методик и алгоритмов, обеспечивающих... непротиворечивость целей, задач и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования», то есть их согласованность. В научной литературе также активно обсуждается этот вопрос. Подробный обзор проблематики по этой теме можно найти в (Братченко, 2023а). В работах (Братченко, 2023б, 2024) показано, что в качестве одной из причин недостижения социально-экономических целей госпрограмм выступает несогласованность показателей с теми социально-экономическими задачами, которые госпрограмма призвана решить.

Вышесказанное актуализирует гипотезу о том, что какие-то из этих прецедентов несогласованности неслучайны, и что они могут иметь институциональные корни. Именно эту проблему мы решили исследовать в данном параграфе. Наша задача – изучить институциональный ландшафт и попытаться понять, в какой степени феномен несогласованности целей в государственном управлении в целом и государственных программах в частности может быть обусловлен действующими нормативными документами.

В качестве непосредственных объектов анализа в нашем исследовании будут выступать:

154. «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», утверждены Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. №633 - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308250005> (дата обращения 12.03.2024).

- Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – закон №172-ФЗ)¹⁵⁵;

- постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 года №786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»¹⁵⁶ (далее – ПП №786);

- приказ Минэкономразвития от 17 августа 2021 г. №500 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»¹⁵⁷ (далее – Приказ МЭР №500);

- «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», утверждены Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. №633¹⁵⁸ (далее – Указ №633);

- Правила формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, утверждены Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2023 года №752¹⁵⁹ (далее – ПП №752).

Кроме того, мы будем обращаться к данным конкретных государственных программ. В силу известных обстоятельств данные за 2022 и 2023 гг. являются практически недоступными, поэтому преимущественно мы будем использовать данные за 2021 г.

Предметом нашего анализа выступает несогласованность целевых параметров государственных программ, которые включают цели, показатели, мероприятия и контрольные события госпрограмм (подробнее об этом см. (Братченко, 2024. С. 32–33)).

155. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 12.03.2024).

156. URL: <https://base.garant.ru/400820533/> (дата обращения 12.03.2024).

157. URL: <https://rulings.ru/acts/Prikaz-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-17.08.2021-N-500/> (дата обращения 12.03.2024).

158. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308250005> (дата обращения 12.03.2024).

159. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1301568705> (дата обращения 12.03.2024).

Прежде чем перейти к содержательному анализу, представляется уместной терминологическая ремарка: так же, как и в предыдущих работах (Братченко, 2023б, 2024), качественные цели и задачи социально-экономического развития мы ассоциируем со стратегическими целями государственного управления, а показатели (обладающие свойствами SMART – измеримости и т. п.) – с оперативными целями. Кроме того, мы исходим из того, что действительной целью государственного (как и любого другого) управления является достижение стратегических целей, то есть решение социально-экономических проблем и задач, ради которых эти госпрограммы и разрабатывались (Братченко, 2024. С. 31). Так, действительной целью подпрограммы «Развитие транспортного и специального машиностроения» госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (в части сельскохозяйственных машин) является в первую очередь обеспечение специальной техникой отечественных аграриев, вытеснение с внутреннего рынка импортных машин, во вторую очередь – выход на зарубежные рынки, рост экспорта российской техники. А достижение планового значения основного показателя программы (индекса производства) носит вспомогательный характер.

С этой точки зрения критичными выступают два случая – несогласованность показателей госпрограммы со стратегическими целями ГП и несогласованность мероприятий со стратегическими целями и показателями ГП.

Рассмотрим, каковы институциональные условия и требования для каждого из этих случаев в нормативных документах, регулирующих разработку и реализацию государственных программ.

1. Соотношение стратегических целей и показателей в государственных программах.

1. Начнем анализ с базового документа — закона о стратегическом планировании¹⁶⁰ (№172-ФЗ). Прежде всего отметим, что его непосредственным объектом выступает государственное управление в целом, а государственные программы рассматриваются в нем лишь как один из документов государственного управления¹⁶¹.

Закон №172-ФЗ оперирует как категориями «цели», «цели социально-экономического развития», «цели и задачи социально-экономического развития» (например, в стт. 3, 4, 8, 16 и др.), так и категорией «показатели», причем эти термины понимаются как разные категории — поскольку часто они употребляются вместе с союзом *и*: «цели и показатели» (например, в стт. 7, 10, 16, 19). Внимательно читая текст закона, исходя из контекста, можно предположить, что цели и цели социально-экономического развития можно отнести к стратегическим целям государственного управления.

Как соотносятся цели и показатели согласно закону о стратегическом планировании?

В п. 1 ст. 7 закона о стратегическом планировании говорится об измеряемости цели, что создает впечатление, что цели социально-экономического развития, стратегические цели должны быть количественными (аналогичное требование содержится в п. 17 ПП №786 и в п. 30 Указа №633). Но если цели измеряемы, то чем они отличаются от показателей, зачем нужны показатели и почему цели не показатели? А если цели и показатели одно и то же, то почему в других местах проводится дихотомия «цели — показатели» и говорится о необходимости соответствия показателей целям? Вместо того чтобы четко показать разницу между (стратегическими) целями и показателями, а также разъяснить, что понимается

160. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 №172-ФЗ - URL: <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 30.04.2024).

161. См. п. 31 ст. 3 №172-ФЗ.

под соответствием показателей целям социально-экономического развития, законодатели смешивают две эти категории, закладывая основы для несогласованности стратегических целей в государственном управлении.

Ниже (в п. 11 ст. 7) разъясняется, что «принцип измеряемости целей означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования». В п. 17 ПП № 786 также говорится: «Для каждой цели государственной программы (комплексной программы) формируются показатели».

То есть *показатели* не тождественны целям, а являются средством их оценки, обычно это количественные оценки, хотя в госпрограммах широко используются и качественные показатели. Показатель — это лишь одномерная проекция качественной стратегической цели, лишь один ее аспект (*Братченко, 2024. С. 31*). К сожалению, такая важная мысль высказана в законе весьма вскользь. Именно поэтому «достижение оперативных целей (плановых значений индикаторов) далеко не всегда обеспечивает достижения стратегических целей, в том числе в государственном управлении... Поэтому оперативные цели не являются эквивалентом стратегических, заменить стратегическую цель (решение социально-экономической проблемы или задачи) на оперативную (на систему показателей) без существенного ущерба для качества управления нельзя» (*Братченко, 2023б. С. 83*).

В пику содержанию п. 11 ст. 7 в п. 1 ст. 7 закона говорится: «организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах... соответствия показателей целям», а в п. 12 ст. 7 закона о стратегическом планировании вводится принцип соответствия: «Принцип соответствия показателей целям означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического

планирования... должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (п. 12 ст. 7). В чем должно заключаться это соответствие, не уточняется, никаких конкретных требований или критериев соответствия в нормативных документах не сформулировано. Не случайно отмечается, что «недостатком системы критериев разработки целевых показателей является и отсутствие критерия соответствия индикаторов целям» (Блохин и др., 2019. С. 22).

Соответствие, как известно, выражает согласованность, равенство — полное или в каком-либо отношении (Ожегов, Шведова, 1977). В этой связи, поскольку в законе ничего не упоминается о неполном или частичном соответствии показателей целям социально-экономического развития, постольку из этого следует, что пп. 1 и 12 постулируют полное соответствие показателей стратегическим целям и задачам; между тем, в п. 11 говорится о том, что показатель является оценкой, то есть одним из аспектов социально-экономической цели: это означает, что содержание пп. 1 и 12 противоречит сказанному в п. 11 и в значительной степени нивелирует сказанное в п. 11. То есть *принцип соответствия в том виде, в каком он прописан в законе №172-ФЗ и в приказе МЭР № 500 невозможно реализовать на практике. Это означает, что в институцию стратегического планирования заложен противоречивый, заведомо нереалистичный конструкт*¹⁶².

Что в этой ситуации можно и желательно сделать?

- Представляется принципиально важным разделить цели и показатели, это две разные категории. Следует четко определить: цели — стратегические, носят качественный ха-

162. Причина этого недоразумения, вероятно, кроется в том, что авторы закона о стратегическом планировании неправомерно применили требования оперативного менеджмента/управления к вопросам стратегического менеджмента/управления. Да, действительно, «цели должны быть конкретными и измеримыми» (Мескон, Альберт, Хедоури, 1992. С. 266), но: «В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что... будущее можно изучить методом экстраполяции (Ансофф, 1989. С. 18).

ракти; показатели - оперативные/операционные¹⁶³, могут носить в том числе и долгосрочный характер, обладают свойствами SMART.

- Выбор показателей должен осуществляться таким образом, чтобы показатели были *согласованными* со стратегическими целями госпрограмм. В этой связи возникает вопрос о том, что такое согласованность целей – в целом в управлении, и при разработке и реализации государственных программ в частности.

В общем контексте согласованность означает слаженность и единую направленность действий, отсутствие противодействий и противоречий. Соответственно, согласованность целей означает ситуацию, когда достижение одной цели содействует достижению другой, и наоборот. Однако если цели связаны причинно-следственными связями, их согласованность оказывается односторонней, а не двухсторонней, не симметричной. То есть если цель А выступает одной из причин цели В, то достижение цели А должно содействовать достижению цели В, а вот достижение цели В вовсе не обязательно будет содействовать достижению цели А. Например, повышение конкурентоспособности обычно приводит к росту спроса и, как следствие, к увеличению объемов производства. А вот рост производства вовсе не обязательно приводит к повышению конкурентоспособности и даже, более того, не является индикатором повышения конкурентоспособности, поскольку рост производства может иметь место в результате целого ряда иных причин. Поэтому при выборе целевых параметров государственных программ следует обязательно анализировать, являются ли эти параметры зависимыми друг от друга, связаны ли они причинно-следственными связями, и уже исходя из этого принимать решение о выборе целей (Братченко, 2024. С. 31).

163. Терминология в русском языке еще до конца не устоялась, поэтому в литературе используются оба термина, и «оперативный», и «операционный», и каждый несет свои оттенки смысла. Поэтому в данной работе мы будем использовать оба термина.

Согласованность означает, что показатели должны быть выбраны таким образом, чтобы достижение показателей содействовало достижению стратегических целей ГП или, другими словами, чтобы выбранные показатели были необходимы для достижения стратегических целей.

Что делать с требованием соответствия? Здесь видится два выхода: либо оставить требование соответствия, но пояснить, что оно означает согласованность (что усложнит, утяжелит конструкцию стратегического планирования), либо отказаться от требования соответствия и заменить его на требование согласованности, подробно разъяснив, что под ним понимается. Очевидно, что замена слова «соответствие» на слово «согласованность» без должного объяснения ничего не даст.

Следующий вопрос, требующий анализа – положение Приказа МЭР № 500 относительно того, что «количество показателей государственной программы... формируется исходя из необходимости и достаточности для достижения целей государственной программы» (ст. 18 Приказа МЭР № 500). Относительно требования необходимости было сказано выше. Вопрос в том, что понимается под *достаточностью*.

Поскольку показатель выступает лишь приблизительной одномерной проекцией многомерной качественной цели, он не может являться ее полным эквивалентом. Никакое конечное количество не может быть эквивалентно бесконечности, никакое конечное количество показателей не может полно характеризовать стратегическую цель. Тем не менее, очевидно, что показателей в госпрограмме (как и в государственном управлении в целом) должно быть конечное количество. И не просто конечное, но обозримое, то есть количество, которым возможно управлять. То есть количество, которое можно держать в голове и понимать основные причины и факторы, влияющие на данный управляемый параметр (цель). Потому что мониторинг (множества показателей) – это не про управление, это про бюрократию.

Мы полагаем, что показателей действительно должно быть конечное и небольшое количество. Ориентировочно

число показателей должно соответствовать числу значимых аспектов проблемы (стратегической цели).

При этом важно понимать, что в любой момент может стать понятным (особенно в текущих волатильных условиях), что показателей недостаточно: чтобы стимулировать достижение стратегической цели, надо отслеживать еще один аспект проблемы, который ранее был не важен, или надо посредством введения еще одного (или не одного) показателя попытаться подстегнуть решение еще какого-нибудь аспекта проблемы, которая при действующей системе показателей не решается.

Отметим, что в настоящее время, согласно п. 11 Правил, утвержденных ПП №752, критерием эффективности реализации ГП является формула, ключевым фактором в которой выступают показатели ГП. Для того чтобы достигались стратегические цели ГП, критерий эффективности ГП должен быть пересмотрен. Показатели должны перестать быть критериями эффективности реализации ГП, они должны играть вспомогательную роль. Критерием эффективности должно стать достижение стратегических целей (подробнее об этом в (Братченко, 2024. С. 42)). Да, отслеживать достижение стратегических целей не так просто, механистической бюрократической процедурой в таком случае не обойтись, но это является необходимым условием решения задач и проблем социально-экономического развития страны.

Вышесказанное относится не только к госпрограммам, но и к широкому кругу задач государственного управления.

2. Несогласованность стратегических целей и показателей ГП с мероприятиями ГП

Мероприятие выступает фундаментальной категорией стратегического планирования:

- задача социально-экономического развития определяется в законе о стратегическом планировании как комплекс взаимоувязанных мероприятий (п. 14 ст. 3 172-ФЗ);

- государственная программа также определяется как документ, содержащий комплекс мероприятий (п. 31 ст. 3 172-ФЗ; ст. 2 ПП № 786);

- *мероприятие выступает как средство, обеспечивающее достижение целей и решение задач социально-экономического развития* (пп. 14, 31, 32, 35 ст. 3 172-ФЗ, п. 5 ст. 8 172-ФЗ; ст. 11 и 27 Приказа МЭР № 500);

- формирование и проведение комплекса мероприятий объявляется основной задачей стратегического планирования (п. 5 ст. 8 172-ФЗ).

Совокупность мероприятий должна обладать рядом свойств:

- сбалансированности совокупности мероприятий с целями, задачами и показателями — в данном случае мы имеем в виду ГП, хотя закон говорит о документах стратегического планирования в целом (п. 5 ст. 8 172-ФЗ);

- выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития (а, значит, в частности, мероприятий, что следует из п. 5 ст. 8 172-ФЗ) должен отвечать принципу результативности и эффективности.

В нормативных документах не прописано, каким образом должны обеспечиваться сбалансированность (согласованность), результативность и эффективность и как законодатель предполагает действовать в случаях, когда *de facto* в документах государственного управления (в частности, в государственных программах) или по результатам их реализации обнаруживаются прецеденты несогласованности, нерезультативности и неэффективности.

Кроме того, в нормативных документах ничего не сказано относительно того, каким образом следует выбирать мероприятия, чтобы они обеспечивали достижение стратегической цели.

В этом контексте выглядит совершенно неслучайным, что в работе (Братченко, 2024. С. 37–40) выявлен ряд прецедентов несогласованности мероприятий ГП со стратегическими или оперативными целями этих ГП. И закономерно,

что реализация данных мероприятий не может привести к достижению целей данных госпрограмм. То есть мероприятия в данных случаях не исполняют своей функции согласно 172-ФЗ и не выступают средствами достижения целей данных госпрограмм. Так происходит, в частности, потому что авторы вышеупомянутых нормативных документов не опираются на опыт мировой науки (военной науки, политологии, менеджмента, науки государственного управления и др.), в которых средством достижения цели выступает стратегия (целостное видение способа достижения цели), и вместо этого средством достижения цели объявляют набор мероприятий (то есть эклектичный набор действий без требования их содержательной целостности).

Здесь уместно отметить, что стратегию в понимании 60-х годов прошлого века (подробнее см. (Chandler, 1962. P. 16)) можно разбить на набор мероприятий. Стратегию в современном понимании термина (реализуемую в условиях волатильной реальности) невозможно разбить на мероприятия (подробнее см. (Ансофф, 1989. С. 27; Виханский, 2016. С. 107; Тамбовцев, Рождественская, 2020. С. 29–30)). Но даже в понимании стратегии шестидесятилетней давности набор мероприятий совсем не обязательно будет стратегией. И анализ ряда конкретных государственных программ показал, что они не содержат стратегий, то есть целостного видения способа достижения цели, их мероприятия представляют собой эклектичный набор предполагаемых действий. И именно отсутствие стратегий является одной из значимых причин недостижения целей государственных программ (причем не только стратегических целей ГП, но и оперативных целей, то есть показателей ГП).

Для успешной реализации государственных программ, для достижения их стратегических целей, должны быть *выработаны (а затем реализованы) стратегии* достижения этих целей.

Что в этой ситуации можно и желательно сделать?

Поставить все на свои места:

- ввести понятие «стратегия» (стратегии как способа достижения цели, а не как документа) в институциональное поле стратегического планирования, отведя категории «мероприятие» подобающее ей место элемента реализации стратегии;

- предписать необходимость выработки стратегии для достижения каждой стратегической цели государственного управления (в том числе национальных целей, стратегических целей национальных проектов, стратегических целей госпрограмм и др.), а также необходимость включать лаконичное описание стратегии в тексты соответствующих документов (паспортов национальных проектов, паспортов государственных программ и др.);

- в этом контексте важно помнить, что конкретные национальные проекты, государственные программы и другие инструменты решения задач государственного управления (достижения стратегических целей) разрабатываются в рамках конкретных временных горизонтов с возможным последующим продлением в случае необходимости (например, временной горизонт действующей в настоящее время ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» – до 2030 г.¹⁶⁴), в то время как сами стратегические цели (такие как повышение конкурентоспособности отечественной промышленности) могут простираться за временные рамки действующей программы;

- набор мероприятий планируется в привязке ко времени и должен представлять собой совокупность действий в течение определенного периода времени, необходимых для реализации стратегии и обеспечивающих на данном временном отрезке достаточный/удовлетворительный прогресс в достижении стратегических целей, решении стратегических задач и проблем, то есть совокупность мероприятий должна

164. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»» - URL: <http://government.ru/docs/all/91634/> (дата обращения - 08.05.2024).

формироваться для достижения стратегических целей, а не для достижения показателей, как это имеет место в настоящее время, — показатели в этой конструкции должны играть вспомогательную роль.

Важно понимать, что при использовании стратегирования *роль показателей* меняется: показатели должны выбираться таким образом, чтобы *при их помощи стал возможен контроль за реализацией стратегии*. В этом случае достижение планового значения показателя будет содействовать достижению стратегической цели.

Мы вынуждены констатировать, что в действующей институциональной конструкции связь целей и показателей зафиксирована ровно в противоположном направлении: «Для каждой цели государственной программы (комплексной программы) формируются показатели, отражающие конечные общественно значимые социально-экономические эффекты (эффекты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации) от реализации государственной программы (комплексной программы)» (пп. 17, 23 ПП №786). Аналогичные требования сформулированы в ст. 4, 18 Приказа МЭР №500. В такой конструкции *достижение плановых значений показателей не содействует достижению стратегических целей*, что является одной из значимых причин недостижения стратегических целей ГП.

При этом практика современного государственного управления в Российской Федерации предполагает статичность показателей — набор показателей выбирается и утверждается на весь период действия программы. Время от времени набор показателей может подвергаться ревизии, выбирается и утверждается другой набор показателей, но опять на весь период действия программы.

Для эффективной реализации стратегии и достижения стратегических целей ГП желательно *дифференцировать набор показателей и набор мероприятий так, чтобы различным стадиям реализации стратегии соответствовали различные показатели и различные мероприятия*.

В условиях современной волатильной среды *показатели и мероприятия*, утверждаемые при составлении ГП, не должны действовать неизменными до конца действия госпрограммы, как это имеет чаще всего место в настоящее время, а *должны адаптироваться по мере изменения обстоятельств, как внешних, так и выявляющихся в процессе реализации стратегии.*

Все эти изменения должны найти отражение в нормативных документах стратегического планирования.

5.3. Институциональные предпосылки несогласованности национальных целей и целей государственных программ

Понятие «национальная цель» появилось в качестве категории государственного управления в 2018 г., в указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁶⁵. Через два года (Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»)¹⁶⁶ количество и состав национальных целей было пересмотрено, их число сократилось до пяти. В редакции Указа от 7 мая 2024 г. №309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»¹⁶⁷ их стало семь.

165. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» - URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения 08.05.2024).

166. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_380244/95306fd63c6d78809f4ae93a22b776b264fcb0d7/ (дата обращения: 08.05.2024).

167. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. №309 «Указ о национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/ (дата обращения: 08.05.2024).

В период с мая 2018 г. по май 2021 г. имела место следующая ситуация: национальные цели были сформулированы, но совокупность целей государственных программ и национальных проектов, то есть основных инструментов достижения целей государственного управления, не имела никакого отношения к национальным целям.

Принятие Постановления Правительства РФ от 26 мая 2021 г. №786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (далее – ПП № 786) ознаменовало новый этап, использование новой методологии государственного управления по достижению национальных целей, включающую систематизацию и включение всех национальных проектов и государственных программ в Единый план. То есть согласно замыслу, институциональная конструкция Единого плана выступает инструментом достижения национальных целей.

Именно эта нормативная конструкция выступает предметом нашего анализа по следующим пунктам.

1. Несогласованность национальных целей со стратегическими целями ГП

До принятия ПП №786 необходимость достижения стратегических целей госпрограмм предполагалась, но их эффективное достижение не было обеспечено институциональным механизмом (это зависело от того, насколько квалифицированно были выбраны показатели и мероприятия соответствующей программы, см. п. 4.1.), в силу чего стратегическая цель в результате выполнения программы или проекта могла оказаться не достигнутой. То есть в конструкции, действовавшей до 2021 г., стратегическим целям отводилась второстепенная роль (Братченко, 2023б. С. 93).

С принятием ПП №786 ситуация качественно изменилась: с этого момента стала обязательна увязка госпрограмм (разрабатываемых для решения широкого круга социально-экономических задач и проблем и достижения соответствующих стратегических целей) с достижением национальных

целей (ст. 5 ПП № 786). В постановлении есть упоминание об обеспечении приоритетов социально-экономического развития и национальной безопасности, но на практике в паспортах ГП напротив каждого показателя указывается национальная цель, достижению которой содействует данный показатель.

То есть теперь целью, например, ГП «Развитие авиационной промышленности» выступает не стратегическая цель ГП, собственно развитие авиационной промышленности, а достижение национальных целей. Как сказано в тексте данной ГП: «Успешная реализация Программы будет способствовать достижению... национальных целей к 2030 году». «Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности»... за счет достижения планового значения показателя Программы «Валовая добавленная стоимость отрасли авиастроения»¹⁶⁸.

То есть стратегические цели в тексте программы формулируются, на их основании выбираются показатели, и далее о необходимости достижения стратегических целей никто даже не вспоминает, поскольку в соответствии со ст. 5 ПП № 786 реализация госпрограммы и, соответственно, достижение плановых значений показателей должно содействовать достижению национальных целей. Если до принятия ПП № 786 стратегические цели ГП могли быть достигнуты (при определенных условиях, см. выше), то после принятия ПП № 786 достижение стратегических целей ГП в системе государственного управления стало незначимым.

Это означает, что стратегические цели государственных проектов (государственных программ) *de facto* выпали из процесса управления, перестали быть целями (Братченко, 2023б. С. 93).

168. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 303 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2022 г. № 2114) - URL: <http://government.ru/docs/all/91333/> (Дата обращения 11.05.2024).

Между тем, именно достижение стратегических целей является действительной целью управления (Братченко, 2023б. С. 82). А в действующей институциональной конструкции достижение стратегических целей государственных проектов/программ не предусмотрено, только – национальных целей.

Но ведь национальные цели, будучи глобальными целями социально-экономического развития страны, также относятся к стратегическим целям государственного управления, почему же важно сохранить стратегические цели госпрограмм (а также нацпроектов), наряду с национальными целями, в качестве действительных целей государственного управления? В чем же состоит содержательная разница между национальными целями и целями госпрограмм (нацпроектов)?

Количество и состав национальных целей определяется указами Президента Российской Федерации.

Согласно ст. 29 ПП № 786, разработка государственных программ осуществляется на основании перечня государственных программ Российской Федерации, утверждаемого Правительством Российской Федерации. Государственные программы... разрабатываются для достижения национальных целей, реализации приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (ст. 16 ПП № 786). То есть число ГП соответствует числу важнейших социально-экономических проблем (включая достижение национальных целей), настоятельно требующих своего решения. Для каждой ГП формулируются свои стратегические цели, отражающие социально-экономические задачи, требующие решения. В настоящее время реализуется 51 госпрограмм и 13 национальных проектов.

Вероятно, попытка существенно уменьшить число приоритетов государственного управления посредством введения национальных целей обосновывалась необходимостью решения насущной проблемы государственного управления, захлебывающегося под валом разнородных, мало связанных

друг с другом показателей. Однако экономика России — слишком сложный объект управления, чтобы пяти или семи целей, даже целей самого верхнего уровня, оказалось достаточно. Как справедливо отмечают Е.Б. Ленчук и В.И. Филатов, «безусловно, заявленные социальные цели крайне важны, но для будущего развития страны этого явно недостаточно. Утвержденные во исполнение указов Президента РФ и национальных проектов стратегические цели практически не затрагивают производственный потенциал национальной экономики, который как раз и формирует предпосылки экономического роста и повышения глобальной конкурентоспособности страны» (Ленчук, Филатов, 2023. С. 16–17).

Таким образом, целей должно быть столько, сколько нужно. Стратегических целей, являющихся истинной целью государственного управления, как минимум должно быть не меньше числа государственных программ.

Однако, чтобы стратегические цели ГП стали целями государственного управления, следует внести коррективы в целый ряд нормативных документов: ПП № 786, Приказ МЭР № 500, Указ № 633, ПП № 752 и др.

2. Несогласованность национальных целей с показателями, мероприятиями и контрольными событиями ГП

Какова роль и место мероприятий, то есть действий исполнителей по реализации ГП, в действующей институциональной конструкции?

С одной стороны, сама ГП определяется в ПП № 786 как комплекс планируемых мероприятий, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации (ст. 2 ПП № 786). Несколько ниже, в ст. 17, говорится, что для каждой цели государственной программы формируются показа-

тели, а в ст. 15 констатируется, что мероприятия представляют собой действие (совокупность действий), направленное на достижение показателей государственных программ.

То есть в действующей институциональной конструкции мероприятие выступает средством достижения цели (см. пп. 14, 31, 32, 35 ст. 3 172-ФЗ, п. 5 ст. 8 172-ФЗ, п. 27 Приказа МЭР № 500). При этом получается, что выбор мероприятий должен обеспечивать достижение одновременно национальных целей, стратегических целей госпрограмм и показателей ГП. Но, к сожалению, одним мероприятием почти невозможно обеспечить достижения нескольких целей. Это возможно только если цели согласованы между собой, то есть одна цель выступает необходимым условием для достижения другой: например, стратегические цели ГП «Охрана окружающей среды» содействуют достижению национальной цели «Экологическое благополучие». Но в общем случае выбор мероприятий не обеспечивает достижения национальных целей, действующая институциональная конструкция этого не предусматривает.

Из действующей методики оценки эффективности выполнения государственных программ следует, что действительной целью исполнителя ГП является достижение плановых значений индикаторов. От этого непосредственно зависит оценка эффективности реализации ГП (см. ст. 11 ПП № 752), то есть оценка эффективности его деятельности. У составителя (исполнителя) ГП не возникает ответственности ни за достижение стратегических целей программы, ни за достижение национальных целей. Соответственно, у него не возникает и заинтересованности в достижении данных целей (Братченко, 2021б. С. 262–263). Поэтому на практике выбираются:

- такие показатели и их значения, которые могут быть относительно легко достигнуты;
- такие мероприятия, которые содействуют достижению показателей ГП, а не стратегических целей ГП и не национальных целей.

Отсюда непосредственно следует следующее. Несмотря на то что напротив каждого показателя в паспорте госпрограммы указывается национальная цель, достижению которой должен содействовать данный показатель, *выбор мероприятий* нацелен на достижение показателей и, таким образом, *не нацелен на достижение национальных целей*. То есть реализация мероприятий не обеспечивает достижения национальных целей.

Это означает, что ПП №786, *разрабатываемое специально для достижения национальных целей посредством государственных программ, свою миссию выполнить не сумело: институциональная система управления госпрограммами, реализуемая в соответствии с этим Постановлением (и базирующимся на ПП №786 Приказом МЭР №500, Указом №633 и ПП №752) не обеспечивает достижения национальных целей*.

Все вышесказанное означает, что институциональная конструкция разработки и реализации государственных программ демонстрирует недостаточную эффективность и все более настоятельно требует пересмотра. Без их ревизии говорить о кардинальном повышении качества государственного управления, о достижимости как национальных целей, так и стратегических целей государственных программ, об эффективном решении социально-экономических задач государственного управления вряд ли возможно.

ГЛАВА 6

КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

6.1. Институт контрактных отношений в системе публичного управления. Контрактная система закупок

В современной экономике институт контрактных отношений выступает в качестве одного из ключевых институтов публичного управления. Под институтом контрактных отношений авторами понимаются все формы контрактных отношений с участием публичной стороны в лице органа государственной власти или местного самоуправления, государственного фонда, института развития, государственного или муниципального учреждения, государственной корпорации, государственного или муниципального унитарного предприятия и других коммерческих и некоммерческих организаций с государственным участием.

В рамках данного методологического подхода институт контрактных отношений включает все многообразие контрактов с участием публичной стороны, в том числе контракты (договоры) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, специальные инвестиционные контракты, соглашения о государственно-частных и муниципально-частных партнерствах, концессионные соглашения, а также соглашения о предоставлении адресных мер государственной поддержки в виде субсидий, грантов, займов (кредитов) на льготных условиях. Корректность такого подхода, на наш взгляд, подтверждается формирующимся трендом последнего десятилетия на

постепенный перевод большей части механизмов бюджетного финансирования (в том числе при выделении субсидий на выполнение государственного задания) и государственной поддержки в контрактную форму с заключением соответствующих договоров и соглашений, предусматривающих конкретные цели, задачи и результаты, права, обязанности и ответственность сторон.

В настоящее время в российской экономике наибольшее развитие получили контрактные отношения с участием публичной стороны в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – государственные и муниципальные закупки) и закупок товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц (далее – регулируемые корпоративные закупки).

Базовым законодательным актом в сфере государственных и муниципальных закупок выступает Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ¹⁶⁹ (далее – Закон № 44-ФЗ), в сфере регулируемых корпоративных закупок – Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ¹⁷⁰ (далее – Закон № 223-ФЗ). В совокупности данные виды закупок формируют контрактную систему закупок.

По данным Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС в сфере закупок), по итогам 2023 г. объем государственных и муниципальных закупок в рамках Закона № 44-ФЗ составил 10,2 трлн рублей, объем регулируемых корпоративных закупок в рамках Закона № 223-ФЗ – 10,6 трлн рублей¹⁷¹. При этом следует учитывать, что представленные данные по объемам закупок учитывают только открытые закупки, информация о которых публикуется в ЕИС в сфере

169. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями).

170. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изменениями и дополнениями).

171. Статистика Единой информационной системы в сфере закупок / Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 08.05.2024).

закупок. Вместе с тем, в период после 24.02.2022 в политике информационной открытости закупок в силу объективных причин произошли существенные изменения (рассмотрены подробнее ниже в данной главе) и значительный объем ранее открытых закупок перешел в категорию закрытых и потому не учитывается при формировании статистики ЕИС в сфере закупок.

В этой связи обратимся к данным за 2021 г., которые, на наш взгляд, более полно отражают объемы закупок в рамках контрактной системы. Так, по данным ЕИС в сфере закупок, по итогам 2021 г. объем государственных и муниципальных закупок составил 9,9 трлн рублей, объем регулируемых корпоративных закупок – 23,0 трлн рублей¹⁷². Таким образом, в 2021 г. объем регулируемых закупок в рамках контрактной системы превысил 25% ВВП страны.

Последние 20 лет именно контрактная система закупок является одной из приоритетных сфер масштабных институциональных реформ, проводимых в нашей стране (*Смотрицкая, 2019а*). При этом, с одной стороны, к настоящему времени в российском обществе достигнут консенсус относительно недостаточной эффективности функционирования контрактной системы закупок, с другой стороны – среди представителей регуляторов и экспертного сообщества отсутствует единое мнение о причинах ее неэффективности и единая позиция в части целей, задач и механизмов ее реформирования.

В рамках современной теории общественного выбора большинство функций современного государства рассматриваются в контексте обеспечения общественных потребностей, к которым относятся в том числе и потребности в определенных товарах, работах и услугах (*Осипов, Смотрицкая, 2015*). В этой связи в современной смешанной экономике контрактная система закупок становится одним из ключевых механизмов публичного управления и регулирования, кото-

172. Статистика Единой информационной системы в сфере закупок / Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 08.05.2024).

рый обеспечивает как текущие общественные потребности, так и достижение стратегических целей социально-экономического развития. При этом в экономиках с большим государственным участием значимость и возможности контрактной системы закупок в качестве механизма публичного управления в силу объективных причин достаточно высоки. Действительно, контрактная система закупок не только обеспечивает функционирование государства в части исполнения его текущих обязательств, но и в значительной степени влияет на достижение стратегических целей социально-экономического развития, эффективность реализации национальных проектов, формирование и реализацию приоритетов промышленной политики.

Примечательно, что эволюция в понимании целей, задач и принципов развития института контрактных отношений в значительной степени обусловлена эволюцией общих управленческих концепций и сменой доминирующих экономических и управленческих парадигм. В частности, на эволюцию теории и практики организации контрактной системы закупок в той или иной мере оказали влияние транзакционная теория, новый государственный менеджмент (NPM) и «достойное управление» (GG) (Шувалов, 2017).

В контексте рассмотрения эволюции подходов к развитию контрактной системы закупок особое внимание обращают на себя следующие принципы нового государственного менеджмента, сформулированные в начале 1990-х годов (Osborne, Gaebler, 1993), но остающиеся актуальными в наши дни.

Первый принцип – ориентация на цели, то есть переход органов государственной власти и организаций общественного сектора от приоритета следования нормам, правилам и регламентам к приоритету целеполагания и достижения поставленных целей.

Второй принцип – ориентация на рынок, то есть внедрение рыночных механизмов в систему государственного управления и общественный сектор, осуществление государ-

ственного предпринимательства не в ущерб рынку, а в партнерстве с ним.

Примеры успешного внедрения нового государственного менеджмента целом ряде развитых стран обусловили достаточно высокую и длительную популярность данной концепции и многочисленные попытки ее применения при реформировании систем государственного управления во многих развивающихся странах. Однако в развивающихся странах и странах с переходной экономикой попытки внедрения нового государственного менеджмента, как правило, приводили к усугублению социальных проблем, росту социальной напряженности и деформации роли государства в общественных отношениях, что во многом стало результатом излишней уверенности в универсальности предлагаемых реформ без учета институционального контекста (Шувалов, 2017).

Попытки переосмысления недостатков нового государственного менеджмента, ставших очевидными в результате реформ во многих странах и в значительной степени обусловленных «иллюзией глобальной конвергенции», привели к зарождению концепции «достойного управления», ключевым отличием которой стал частичный отказ от идей универсальности и акцент на необходимости учета институционального и культурно-исторического контекста при проектировании и проведении реформ (Pollitt, 2001).

6.2. Формирование контрактной системы закупок: цели и достигнутые результаты

В нашей стране эволюцию законодательного и нормативного правового регулирования контрактной системы закупок также представляется возможным рассмотреть в контексте смены доминировавших в стране управленческих концепций.

Так, период 2005–2013 гг., определяемый принятием и функционированием Федерального закона от 21.07.2005

№94-ФЗ¹⁷³ (далее — Закон №94-ФЗ), в значительной степени связан с доминировавшей в тот период в нашей стране концепцией административной реформы, основанной на принципах нового государственного менеджмента. Нормативный каркас указанного периода отражал новые для России принципы и подходы к регулированию контрактной системы закупок, часть из которых действует и в настоящее время, обуславливая многие управленческие провалы в ее функционировании, включая унификацию закупочных процедур с их ориентацией на закупку массовой стандартизированной продукции по минимальным ценам, введение института начальной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК), устанавливаемой заказчиком, и единственной нормативной модели контракта с фиксированной ценой. Вместе с тем, установка на внедрение в максимально сжатые сроки законодательной и нормативной правовой базы, направленной на борьбу с коррупцией и экономию бюджетных средств, в итоге привела к тому, что основной упор был сделан на ужесточение процедурной регламентации и контроля, а также на ограничение выбора методов проведения закупок, нередко в ущерб их качеству (*Смотрицкая, 2019b*).

Основной целью разработки и принятия Закона №44-ФЗ стало повышение эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет внедрения системного подхода к формированию, заключению и исполнению контрактов, а также обеспечения прозрачности всего цикла закупок от планирования до приемки и оценки результатов.

Вступление в действие в 2014 году Закона №44-ФЗ (и целого ряда соответствующих нормативных правовых актов), а также дальнейшее его развитие можно рассмотреть в контексте постепенной переориентации доминирующей в нашей стране концепции регулирования контрактной систе-

173. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями).

мы закупок в направлении концепции «достойного управления». Период с 2013 г. по настоящее время характеризуется постепенным внедрением в контрактную систему закупок целей, задач и механизмов, ориентированных на поддержку российской промышленности, стимулирование процессов импортозамещения и инвестиций в реальный сектор экономики, поддержку малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО), а также постепенным совершенствованием этих механизмов (зачастую ситуативным).

В свою очередь, регулируемые закупки стали использоваться в качестве инструмента регулирования и реализации антикризисных мер в период мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. В рассматриваемый период были внедрены меры поддержки отечественных производителей, в том числе преференции для поставщиков продукции российского происхождения по определенной номенклатуре в размере 15% от цены контракта. Однако практическое применение данной и других антикризисных мер было затруднено нормами действовавшего в то время законодательства (Закона № 94-ФЗ). В этой связи встал вопрос о необходимости качественной модернизации сложившейся системы регулирования закупок, что и было реализовано с принятием в 2011 г. Закона № 223-ФЗ, положившего начало специальному нормативному государственному регулированию закупок отдельных видов юридических лиц.

В современной экономической реальности контрактная система закупок выступает одним из ключевых антикризисных инструментов, действие которого направлено как на усиление влияния государства на внутренний спрос с целью поддержки и стимулирования развития отечественного производства, так и на поддержку и стимулирование развития МСП путем создания благоприятных условий для его участия в государственных и муниципальных закупках и регулируемых корпоративных закупках.

Стоит отметить, что сформированная контрактная система закупок прошла проверку на прочность как минимум дважды – в период 2014–2016 гг. в связи с конъюнктурными шоками и санкционными ограничениями в результате событий «Крымской весны» (Смотрицкая, Черных, 2016) и в период 2020–2021 гг. в связи с пандемией COVID-19 и преодолением ее социально-экономических последствий. Как будет показано ниже, контрактная система закупок проявила себя достаточно гибким, эффективным механизмом и в контексте новых вызовов, возникших в период после 24.02.2022.

Отметим, что за период действия наиболее значительные изменения претерпел Закон №44-ФЗ, они затронули более половины его статей (Смотрицкая, 2019b). Однако эти изменения не всегда были последовательными, а в некоторых случаях и противоречивыми, что во многом отражает отсутствие согласованной долгосрочной концепции развития и реформирования контрактной системы закупок, преобладание тех или иных ведомственных интересов регуляторов. В итоге, одна часть изменений была ориентирована на развитие контрактной системы закупок в качестве механизма публичного управления, реализацию ее регулирующих и стимулирующих функций, в том числе в части развития отечественной промышленности и защиты внутреннего рынка. При этом другая часть изменений характеризует частичный откат к прежней модели (периода действия Закона №94-ФЗ) с усилением процедурной регламентации и ориентацией на формальные показатели конкуренции и экономии бюджетных средств. Таким образом, в настоящее время действует редакция Закона №44-ФЗ, сформированная в результате многочисленных и не всегда последовательных изменений.

Обобщение результатов анализа изменений законодательного и нормативного правового обеспечения контрактной системы закупок и статистических данных о функционировании контрактной системы закупок в период с 2018 г. (по отдельным аспектам – с 2014 г.) позволило выделить следующие ключевые тенденции ее трансформации и развития.

1. Постепенная конвергенция правового регулирования государственных и муниципальных закупок и регулируемых корпоративных закупок

Данная тенденция проявляется в постепенном сокращении разнообразия законодательно разрешенных и используемых на практике способов осуществления закупок. В сегменте государственных и муниципальных закупок и в сегменте регулируемых корпоративных закупок активно продвигаются четыре эталонных способа закупок: электронный аукцион, электронный конкурс, электронный запрос котировок, закупка у единственного поставщика.

По итогам 2022 г. можно отметить значительное возрастание совокупной доли перечисленных эталонных способов в системе закупок (табл. 6.1).

Таблица 6.1. Совокупная доля эталонных способов закупок, %

Показатель	2018 г.	2022 г.
Государственные и муниципальные закупки (Закон № 44-ФЗ)		
В общем количестве извещений о проведении закупок	83,7	100,0
В общей стоимости извещений о проведении закупок	81,8	100,0
Регулируемые корпоративные закупки (Закон № 223-ФЗ)		
В общем количестве извещений о проведении закупок	41,0	71,7
В общей стоимости извещений о проведении закупок	36,3	47,7

Источник: данные Минфина России¹⁷⁴.

В целом наблюдается устойчивая тенденция к сближению правового регулирования государственных и муниципальных закупок и регулируемых корпоративных закупок, интеграция корпоративных закупок в институциональный контур контрактной системы путем расширения масштабов регулирования и усиления регламентации процедур их проведения (Смотрицкая, 2019а).

2. Цифровизация контрактной системы закупок

Данная тенденция проявляется в переводе информационного обеспечения закупок, процедур и юридически значи-

174. Контрактная система. Мониторинг закупок. Отчеты / Официальный сайт Минфина России. — URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 08.05.2024).

мых действий и документов в электронную форму. Цифровизация системы закупок в последние годы становится одним из основных направлений ее реформирования как в России, так и во многих других странах мира. Принято выделять следующие стадии развития закупок с точки зрения уровня их цифровой зрелости (Шувалов, 2020):

- закупки 1.0 – закупки, осуществляемые без использования или с минимальным использованием цифровых технологий и решений;
- закупки 2.0 – закупки, осуществляемые через специализированные государственные цифровые платформы (системы), которые функционируют относительно изолированно от других цифровых платформ и ресурсов;
- закупки 3.0 – закупки, осуществляемые через специализированные государственные цифровые платформы (системы), которые интегрированы с другими цифровыми платформами и ресурсами и используют отдельные технологии обработки и анализа больших данных и искусственного интеллекта для поиска и анализа данных, контроля действий сторон закупок и других целей.

В настоящее время контрактная система закупок в России находится на стадии закупок 3.0, внедряются и совершенствуются соответствующие платформы и технологии. В среднесрочной перспективе прогнозируется наступление следующей стадии развития регулируемых закупок – закупки 4.0, которые будут характеризоваться практически полной цифровизацией, широкомасштабным использованием технологий распределенного реестра и искусственного интеллекта, значительно более высоким уровнем автоматизации процессов.

В нашей стране важным этапом в цифровизации закупок был период 2018–2019 гг. В соответствии с принятыми нормативными актами с января 2019 г. государственные и муниципальные заказчики обязаны проводить практически все закупки, за исключением отдельных случаев, в электронной форме. Оба сегмента контрактной системы закупок –

государственные и муниципальные закупки и регулируемые корпоративные закупки – включены в контур ЕИС в сфере закупок. По итогам 2022 г. можно отметить значительное возрастание доли закупок в электронной форме (табл. 6.2).

Таблица 6.2. Доля закупок в электронной форме, %

Показатель	2018 г.	2022 г.
Государственные и муниципальные закупки (Закон №44-ФЗ)		
В общем количестве извещений о проведении закупок	60,0	96,9
В общей стоимости извещений о проведении закупок	69,0	99,9
Регулируемые корпоративные закупки (Закон № 223-ФЗ)		
В общем количестве извещений о проведении закупок	41,2	63,4
В общей стоимости извещений о проведении закупок	38,5	76,0

Источник: данные Минфина России¹⁷⁵.

3. Постепенное внедрение и расширение использования механизмов стимулирования инвестиций, развития промышленности и импортозамещения

При заключении контрактов установлена система преференций для производителей (поставщиков) продукции и программного обеспечения российского производства (разработки). Для поставщиков, являющихся стороной специальных инвестиционных контрактов (СПИК), предусмотрена возможность участия в закупках в качестве единственного поставщика. Также предусмотрена возможность заключения контрактов со встречными инвестиционными обязательствами (офсетных контрактов).

Отметим, что нормы законодательства о возможности заключения офсетных контрактов оказались востребованными на практике, закупки в рамках таких контрактов в 2020–2022 гг. демонстрировали устойчивую положительную динамику (табл. 6.3).

175. Контрактная система. Мониторинг закупок. Отчеты / Официальный сайт Минфина России. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 08.05.2024).

Таблица 6.3. Закупки в рамках офсетных контрактов, 2020–2022 гг.

Показатель	2020	2021	2022
Количество заключенных офсетных контрактов, шт.	11	159	175
Общая стоимость заключенных офсетных контрактов, млн рублей	1,5	1 612,1	3 859,3

Источник: данные Минфина России¹⁷⁶.

Вместе с тем, в целом рассматривая показатели эффективности функционирования контрактной системы закупок за период ее функционирования, можно сделать вывод об отсутствии положительной динамики в ее развитии. Так, показатель конкурентности, рассматриваемый регулятором как один из ключевых показателей эффективности контрактной системы закупок и определяемый как среднее количество заявок на один лот, на протяжении десятилетия не демонстрирует значимого роста (рис. 6.1) (Шувалов, 2023). Высокое значение такого показателя, как доля несостоявшихся закупок в общем количестве объявленных закупок: например, по итогам «предвоенного» 2021 г. значение этого показателя составило почти 15%¹⁷⁷ (см. также далее табл. 6.5), позволяет сделать предположение о наличии системных проблем при функционировании контрактной системы закупок.

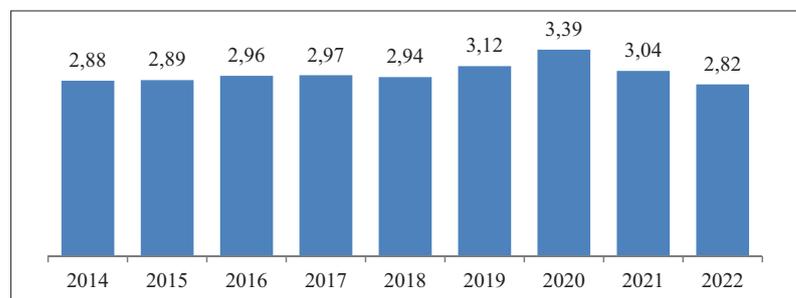


Рис. 6.1. Среднее количество заявок на 1 лот при проведении государственных и муниципальных закупок

Источник: данные Минфина России¹⁷⁸.

176. Контрактная система. Мониторинг закупок. Отчеты / Официальный сайт Минфина России. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 08.05.2024).

177. Контрактная система. Мониторинг закупок. Отчеты / Официальный сайт Минфина России. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 08.05.2024).

178. Контрактная система. Мониторинг закупок. Отчеты / Официальный сайт Минфина России. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 08.05.2024).

Следует отметить, что принцип эффективности закупок, декларируемый в статье 6 Закона № 44-ФЗ, содержание по тексту не раскрывается, критерии и показатели оценки такой эффективности не устанавливаются, что можно считать концептуальным недостатком Закона № 44-ФЗ в части целеполагания (Хатунцев, 2018). В результате законодательная и нормативная правовая база контрактных закупок ориентируется преимущественно на скрупулезную и избыточную регламентацию закупочных процедур, а не на постановку целей и оценку достигнутых результатов. В итоге нередко ситуации, при которых фактическая неэффективность деятельности заказчиков маскируется формальным соблюдением процедур. Так, на практике гарантированные электронным аукционом прозрачность процедуры отбора поставщика и экономия бюджетных средств нередко приводят к отказу многих добросовестных поставщиков от участия в аукционах из-за заниженной НМЦК.

Непрерывное и зачастую хаотичное реформирование правовой базы контрактной системы закупок в период с 2014 г. привело к деформации изначально декларируемых целей ее создания, подмене их ведомственными целями, позволяющими отдельным ведомствам решать собственные задачи. К примерам такого рода подмен можно отнести разработку и внедрение в контрактную систему закупок комплекса норм, ориентированных на максимизацию конкуренции без учета отраслевой (продуктовой) и ведомственной специфики, по инициативе ФАС России, а также на максимизацию экономии бюджетных средств, по инициативе Минфина России. Однако, согласно выводам аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, средние показатели конкуренции и экономии не дают объективного представления об эффективности функционирования контрактной системы закупок, поскольку не учитывают отраслевых (продуктовых) и ведомственных особенностей, а также объемов бюджетов заказчиков (Шувалов, 2021).

Таким образом, приоритет обеспечения высокой конкуренции при максимальной экономии бюджетных средств, фактически подменивший критерий эффективности закупки при упрощенном понимании самого понятия добросовестной конкуренции, выступает одной из ключевых проблем развития контрактной системы. В отдельных случаях заложенная действующими нормами регулирования установка на повышение конкуренции любой ценой приводит даже к курьезным ситуациям, когда наиболее высокие показатели конкуренции демонстрируются при закупках продукции неконкурентных отраслей как результат высокой конкуренции за заказы между спекулянтами. При этом справедливая конкуренция в сфере закупок ограничивается самими нормами действующего законодательства, требующими внесения участниками закупок обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта.

Так, на практике достаточно распространена следующая схема. Допустим, на рынке работает единственный отечественный производитель того или иного сложного изделия. Поскольку в соответствии с действующим законодательством заказчик не имеет права устанавливать требования к наличию кадров, производственных мощностей и других характеристик, прямо указывающих на то, что участник закупки является именно производителем продукта, такие закупки нередко привлекают профессиональных посредников. Производитель объективно не имеет возможности снизить цену контракта ниже уровня рентабельности, в результате чего за счет демпинга в закупках побеждают именно профессиональные посредники, которые впоследствии пытаются разместить заказ у проигравшего производителя на своих условиях. В итоге производитель либо соглашается на контрактацию с посредником на невыгодных для себя условиях (на грани рентабельности), либо – в случае его отказа – исполнение заказа срывается и государственный контракт расторгается¹⁷⁹.

179. А. Ларин. 5 главных проблем при участии в госзакупках / RB.RU. – URL: <https://rb.ru/opinion/b2g-problems/> (дата обращения: 08.05.2024).

В некоторых субъектах Российской Федерации аналогичная ситуация складывается в сфере строительных подрядов как следствие того, что организаций, имеющих допуск СРО на проведение строительных работ, объективно значительно больше, нежели организаций, реально занимающихся строительными работами и располагающими необходимыми кадрами, техникой и опытом¹⁸⁰.

Доминирующая в нашей стране парадигма развития контрактной системы закупок вынуждает заказчиков оставаться, по определению М. Барзлея, консервативными бюрократическими структурами, неукоснительно соблюдающими процедуры, не позволяя им эволюционировать в сторону гибких постбюрократических структур, ориентированных на достижение общественно полезного результата (Красильников, Сивинцева, Троицкая, 2014). При этом многими экспертами подчеркивается, что коррупционные риски в контрактной системе закупок более эффективно нивелируются не детальностью процедурного регулирования, а оценкой по результатам и общественным мониторингом и контролем (Барабашев, 2016; Balaeva et al., 2022; Moszoro, Spiller, 2018; Rodionova et al., 2022).

Примечательно, что согласно результатам проведенного в 2022 г. эмпирического исследования (Rodionova et al., 2022) распространенная в нашей стране практика «предопределенного выбора» (по некоторым оценкам, ее применяют более половины государственных и муниципальных заказчиков), при которой закупочная документация изначально формируется под конкретного участника закупок, часто обусловлена не оппортунистическим поведением заказчика, а его намерением заключить контракт с надежным и проверенным поставщиком, минимизировать риски неисполнения контракта и обеспечить надлежащее качество поставляемых товаров (работ, услуг) в условиях неадекватного процедурного регулирования и ограниченных возможностей выбора подходящего

180. Госзаказ под прицелом спекулянтов / Портал СРО. – URL: <https://sroportal.ru/news/federal/goszakaz-pod-pricelom-spekulyantov/> (дата обращения: 08.05.2024).

способа закупки. Не менее примечательно, что почти половина участников закупок относятся к такой практике с пониманием. Таким образом, избыточное процедурное регулирование, не решая проблему коррупции, провоцирует нарушения со стороны добросовестных заказчиков, заинтересованных в достижении общественно полезного результата.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать вывод, что сложившаяся ситуация во многом стала возможной вследствие распространения в нашей стране особого вида управленческих провалов, при которых общественные (общегосударственные) интересы подменяются ведомственными (Смотрицкая, 2019b).

В заключение рассмотрим такой аспект, как ориентированность функционирующей в нашей стране контрактной системы закупок на содействие инновационному развитию российской экономики. Напомним, что согласно Закону №44-ФЗ принцип стимулирования инноваций является одним из основных принципов функционирования контрактной системы.

Тем не менее, ни сам Закон №44-ФЗ, ни принятые для его практической реализации нормативные правовые акты не содержат конкретных, практически применимых и проявивших эффективность механизмов стимулирования инноваций. Механизмы стимулирования инноваций через контрактную систему закупок, оправдавшие себя в других странах, в нашей стране не предусмотрены (Шувалов, 2018).

Более того, Закон №44-ФЗ содержит нормы, которые, на наш взгляд, препятствуют практической реализации принципа стимулирования инноваций:

- не предусмотрена обязанность заказчика осуществлять учет и сравнительную оценку качественных, функциональных и экологических характеристик товаров при оценке и сопоставлении конкурсных заявок;
- отсутствует ответственность заказчика за закупку устаревшей, в том числе ресурсоемкой и (или) экологически небезопасной продукции;

- ограничены возможности использования заказчиком критерия стоимости жизненного цикла продукции (совокупной стоимости владения) при оценке и сопоставлении заявок, что вынуждает заказчика при прочих равных условиях отдавать предпочтение более дешевой в закупке продукции вместо инновационной продукции, которая может быть дороже в закупке, но дешевле в использовании;

- ограничены возможности использования заказчиком процедуры запроса предложений, ориентированной на поиск имеющихся на рынке, но не известных заказчику инновационных продуктов и решений;

- ограничены возможности использования заказчиком процедуры конкурентных переговоров, которая применяется во многих странах при размещении заказов на разработку и поставку новой технически сложной продукции.

Таким образом, на наш взгляд, действующая в нашей стране контрактная система закупок в части реализации принципа стимулирования инноваций не может быть охарактеризована как эффективная.

6.3. Контрактная система и реализация мобилизационных мер: механизмы адаптации

Начиная с марта 2022 г. наша страна сталкивается с масштабным, постоянно расширяющимся и углубляющимся санкционным давлением. Санкционные запреты и ограничения на поставки в Российскую Федерацию широкой номенклатуры технологий и продуктов (финальной продукции, систем, подсистем, узлов, комплектующих и расходных материалов) создают серьезные проблемы для обеспечения государственных, муниципальных и корпоративных нужд и требуют создания новых логистических, технологических и производственных цепочек, способных обеспечить бесперебойные поставки необходимой продукции путем создания российских аналогов (импортозамещения) и (или) организации «параллельного импорта». К настоящему времени

введены запреты и ограничения на поставки в нашу страну многих видов оборудования, включая научное и телекоммуникационное; российские пользователи ранее закупленного импортного оборудования сталкиваются с трудностями при приобретении комплектующих и расходных материалов, а также с отказами в гарантийном и сервисном обслуживании.

Так, введенные в 2022–2023 гг. санкционные ограничения затронули более 60% российских компаний обрабатывающей промышленности. Болезненность санкционного давления для российской экономики обусловлена, в частности, высокой степенью зависимости многих отраслей отечественной обрабатывающей промышленности от импорта полуфабрикатов и комплектующих: например, в производстве машин, оборудования, компьютеров и электроники отношение стоимости импорта полуфабрикатов и комплектующих к отраслевому обороту превышает 70%, в производстве лекарств – составляет около половины (Симачев, Яковлев, Голикова и др., 2023).

Принимая во внимание высокую долю государственных, муниципальных и регулируемых корпоративных закупок в ВВП страны, представляется естественным, что контрактная система закупок может и должна стать одним из действенных антикризисных инструментов стимулирования деловой активности, поддержки отечественной промышленности и процессов импортозамещения, а также повышения эффективности бюджетных расходов.

Так, в период с февраля 2022 г. был принят значительный пакет законодательных и нормативных правовых актов, в том числе вносящих изменения в нормы Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ. Принятые антикризисные меры могут быть сгруппированы следующим образом.

Первая группа мер направлена на повышение гибкости и оперативности (в том числе смягчение процедурного регулирования) закупок в рамках государственного оборонного заказа (ГОЗ) и для прочих нужд Специальной военной операции (СВО), включая реабилитацию ее участников. В рамках

данной группы мер также принят комплекс правовых норм, регулирующих особенности закупок для нормального жизнеобеспечения граждан.

Вторая группа мер направлена на внедрение системы преференций и ограничений для развития отечественной промышленности, запрет на государственные и муниципальные закупки у резидентов оффшорных зон, оптимизацию регулирования заключения и исполнения офсетных контрактов (в том числе на основании актов высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации), оптимизацию регулирования корпоративных закупок, необходимых для обеспечения единого технологического процесса. Кроме того, в рамках данной группы мер с учетом текущей экономической обстановки предусмотрены более благоприятные условия исполнения контрактов. Например, отменено требование об обязательном внесении обеспечения исполнения контракта, предусмотрена возможность изменения существенных условий контракта при наличии объективных оснований.

Третья группа мер предусматривает временное смягчение требований об обязательном привлечении МСП и СОНКО к участию в отдельных видах закупок. Однако проведенный анализ показывает, что, несмотря на смягчения требований об обязательном привлечении МСП и СОНКО к участию в регулируемых закупках, по итогам 2022 г. и трех кварталов 2023 г. значимого снижения участия МСП и СОНКО в государственных и муниципальных закупках не произошло. В свою очередь, в сегменте регулируемых корпоративных закупок наблюдался рост участия МСП (табл. 6.4). Результаты исследования позволяют сделать предположение об относительно высокой конкурентоспособности отечественных МСП, занимающихся поставками государственным (муниципальным) и корпоративным заказчикам, а также о наличии заинтересованности заказчиков в приобретении продукции МСП.

Таблица 6.4. Доля МСП и СОНКО в закупках, %

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г. (1-3 кв.)
Государственные и муниципальные закупки (Закон № 44-ФЗ)			
В общем количестве заключенных контрактов	64,9	67,0	67,5
В общей стоимости заключенных контрактов	40,4	38,7	37,8
Регулируемые корпоративные закупки (Закон № 223-ФЗ)			
В общем количестве заключенных контрактов	52,8	56,6	69,0
В общей стоимости заключенных контрактов	30,3	39,3	48,8

Источник: рассчитано по данным Минфина России¹⁸¹.

Четвертая группа мер направлена на оптимизацию (снижение) требований к информационной открытости закупок юридических лиц, ставших объектом санкционных ограничений, и повышение дисциплины в контрактной системе закупок за счет усиления мер ответственности, включая расширение перечня оснований для включения в реестр недобросовестных поставщиков.

В результате принятого комплекса мер по итогам 2022 г. и трех кварталов 2023 г. показатели эффективности функционирования системы государственных и муниципальных закупок не продемонстрировали значимой отрицательной динамики относительно предыдущих лет (табл. 6.5, 6.6), что позволяет сделать предположение об их своевременности и эффективности для обеспечения стабильности поставок в условиях санкционного и инфляционного давления.

Таблица 6.5. Доля несостоявшихся закупок (Закон № 44-ФЗ), %¹⁸²

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г. (1-3 кв.)
Все закупки, в том числе:	14,7	15,6	15,5
- работы по строительству, реконструкции и ремонту	22,3	19,3	15,6
- поставки лекарственных препаратов	28,3	33,5	33,0
- поставки медицинских изделий	5,7	8,4	6,2

Источник: рассчитано по данным Минфина России¹⁸³.

181. Контрактная система. Мониторинг закупок. Отчеты / Официальный сайт Минфина России. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 08.05.2024).

182. Доля процедур, по итогам проведения которых не заключен контракт, в общем числе проведенных процедур.

183. Контрактная система. Мониторинг закупок. Отчеты / Официальный сайт Минфина России. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 08.05.2024).

Таблица 6.6. Доля расторгнутых контрактов (Закон №44-ФЗ), %¹⁸⁴

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г. (1-3 кв.)
Все закупки, в том числе:	6,5	9,2	4,7
- работы по строительству, реконструкции и ремонту	14,2	13,6	6,9
- поставки лекарственных препаратов	5,0	5,4	1,8
- поставки медицинских изделий	5,2	6,6	2,7

Источник: рассчитано по данным Минфина России¹⁸⁵.

В то же время, несмотря на принятые меры, действующая законодательная база контрактной системы закупок не в полной мере отвечает таким приоритетным задачам, как импортозамещение и обеспечение технологической независимости российской экономики.

6.4. Целевой образ развития контрактной системы закупок

В настоящее время развитие нормативной и правовой базы контрактной системы, как и ранее, идет преимущественно в направлении регламентации исключений для отдельных ситуаций, групп товаров и (или) заказчиков, а не для системной сегментации и дифференциации регулирования. Существующая избыточная универсальность регулирования в сфере контрактной системы закупок не способствует полноценному использованию ее возможностей для преодоления санкционного давления в части обеспечения импортозамещения и технологической независимости. Сохраняется и проблема высокой волатильности регулирования – многие принятые меры изначально имеют ограниченный срок действия.

В этой связи для реализации приоритетных задач российской экономики в условиях «новой реальности» представляется целесообразным разработать и внедрить:

184. Доля контрактов, расторгнутых в отчетном периоде, в общем числе контрактов, заключенных в отчетном периоде.

185. Контрактная система. Мониторинг закупок. Отчеты / Официальный сайт Минфина России. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 08.05.2024).

- правовые нормы, обеспечивающие приоритет прямых целей и задач осуществления закупок перед косвенными при оценке деятельности заказчиков и эффективности функционирования контрактной системы в целом;
- правовые нормы, обеспечивающие объективную оценку действий сторон с точки зрения достижения результатов;
- экономически обоснованные подходы к дифференциации регулирования закупок (сегментации контрактной системы закупок) с учетом экономической и технологической специфики закупаемых товаров;
- провести ревизию законодательной и нормативной правовой базы в сфере контрактной системы закупок с целью их максимального упрощения в части процедурного регулирования;
- сформировать институт федеральных проектов для разработки и организации производства критически важной продукции в *рамках контрактов полного цикла*.

Отметим, что действующие в настоящее время различные меры государственной поддержки создания одного и того же импортозамещающего продукта на разных стадиях его разработки и освоения распылены по целому ряду ведомств и институтов развития, деятельность которых далеко не всегда скоординирована. В этой связи для реализации приоритетных задач российской экономики в условиях новой реальности чрезвычайно актуальной становится развитие контрактов полного цикла, обеспечивающих и регламентирующих все этапы: от разработки до внедрения новой продукции в производство. По нашему мнению, именно федеральные проекты, предполагающие прямое администрирование полного цикла разработки и освоения в производстве критически важной продукции, могли бы стать наиболее эффективным решением проблемы импортозамещения в части продукции, которая в силу объективных причин (включая ограниченность внутреннего рынка) не имеет потенциала рыночного спроса, достаточного для обеспечения окупаемости вложений в ее разработку и организацию

производства. Но является необходимой для обеспечения национальной безопасности, жизнеобеспечения граждан, бесперебойного функционирования государственных и социальных структур.

В первую очередь речь идет о разработке и реализации федеральных проектов в сфере научного, медицинского, телекоммуникационного и другого критически важного оборудования на принципах сквозного государственного управления всеми этапами создания конкретных образцов продукции. Правовая база и необходимый опыт подобных по назначению и масштабам проектов имеется в рамках ГОЗ и, при необходимой адаптации, он может быть успешно использован для критически важной продукции гражданского назначения.

Для решения данной задачи авторами предложен концептуальный подход и алгоритм организации производства новой критически важной продукции в рамках специализированных федеральных проектов на основе контрактов полного цикла. Данный подход обобщает и развивает разработанные ранее принципы и практические предложения, ряд которых принят к рассмотрению Счетной палатой Российской Федерации, и представлен ранее в статье (Шувалов, 2022).

Итак, на предпроектном этапе решением Правительства Российской Федерации определяется федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за разработку и реализацию конкретного федерального проекта (далее – ответственный ФОИВ).

На этапе формирования федерального проекта решением ответственного ФОИВ в качестве самостоятельного юридического лица формируется проектная платформа на базе организации, обладающей опытом реализации сопоставимых по масштабам и отраслевой специализации проектов. Ключевой задачей проектной платформы должна стать разработка и сопровождение реализации федерального проекта. В том числе путем сбора и анализа информации о потребностях от-

ечественных организаций – потребителей в импортозамещающей продукции, и о возможностях отечественных организаций (разработчиков и производителей) по ее разработке и постановке на производство.

Основным результатом деятельности проектной платформы на этапе формирования федерального проекта должен стать *перечень проектов создания импортозамещающих производств*, предлагаемых к включению в состав федерального проекта, представляемый в ответственный ФОИВ и далее – в Правительство РФ. По каждому проекту создания импортозамещающего производства должен быть представлен следующий комплект документов (Шувалов, 2022):

- пояснительная записка с описанием сферы применения продукта, его потенциальных потребителей, кооперационных цепочек на всех этапах жизненного цикла создания продукта (головной разработчик, соисполнители, поставщики, производственная площадка), перечень имеющихся расходных материалов для использования продукта и (или) планов по созданию их производства;
- техническое задание головного разработчика в соответствии с ГОСТ 15.016-2016¹⁸⁶;
- документ, подтверждающий согласование технического задания головного разработчика в части требований к продукту как минимум с двумя потенциальными потребителями (пользователями) продукта;
- план-график реализации проекта в соответствии с ГОСТ 15.000-2016¹⁸⁷ и связанных стандартов Системы разработки и постановки продукции на производство (СРПП);
- пояснительная записка с обоснованием необходимости и возможности привлечения соисполнителей;
- технические задания соисполнителей, согласованные с ними;

186. ГОСТ 15.016-2016. Система разработки и постановки продукции на производство. Техническое задание. Требования к содержанию и оформлению.

187. ГОСТ 15.000-2016. Система разработки и постановки продукции на производство. Основные положения.

- документы, подтверждающие готовность поставщиков и соисполнителей участвовать в реализации проекта (коммерческие предложения, соглашения о намерениях и пр.);

- общая калькуляция затрат по реализации проекта, обосновывающие ее расчетно-калькуляционные материалы (РКМ) и пояснительная записка к РКМ, подготовленные головным исполнителем;

- калькуляции затрат по реализации составных частей проекта, обосновывающие их РКМ, и пояснительные записки к РКМ, подготовленные соисполнителями.

Требования к калькуляции затрат и подготовке РКМ в рамках таких федеральных проектов, на наш взгляд, должны учитывать существующие требования нормативных правовых актов в области ценообразования в рамках ГОЗ.

В рамках предлагаемого концептуального подхода федеральный проект представляет собой комплекс проектов создания импортозамещающих производств, в рамках которого заранее определены и согласованы:

- конечные результаты (создание производств по выпуску продуктов с согласованными характеристиками);

- контрольные точки в соответствии с планами-графиками реализации проектов создания импортозамещающих производств;

- участники проекта в лице головных разработчиков, соисполнителей, ключевых поставщиков, производственных площадок.

Общий бюджет федерального проекта при таком подходе определяется как сумма обоснованных и согласованных затрат по всем включенным в него проектам создания импортозамещающих производств и затратами на администрирование федерального проекта (обеспечение функционирования проектной платформы).

В целях реализации федерального проекта необходимо заключить соглашение о предоставлении целевой субсидии на реализацию федерального проекта между ответственным ФОИВ и проектной платформой, наделить проектную плат-

форму функциями квалифицированного заказчика. Проектная платформа будет обеспечивать поддержку реализации отдельных проектов создания импортозамещающих производств и их участников, в том числе юридическую, бухгалтерскую, по вопросам субконтракта и интеллектуальной собственности и пр.

Проектная платформа в качестве квалифицированного заказчика должна на бесконкурсной основе заключить с каждым из головных разработчиков, указанных в качестве участников федерального проекта, контракт полного цикла, предусматривающий ответственность головного разработчика за выполнение полного комплекса работ по созданию импортозамещающего производства в соответствии с техническим заданием и планом-графиком. Таким образом, головной разработчик должен обеспечить выполнение своей части работ и заключить контракты с соисполнителями и поставщиками. При этом заключение таких контрактов может быть осуществлено на бесконкурсной основе при условии, что соответствующие соисполнители и поставщики указаны в качестве участников федерального проекта.

В рамках предлагаемого подхода на проектную платформу планируется возложить функции по сопровождению и мониторингу реализации проектов создания импортозамещающих производств. В этом случае будут обеспечены прозрачность и упорядоченность отчетности и ответственности: головные разработчики формируют отчетность по своим проектам и отчитываются перед проектной платформой в рамках заключенных контрактов полного цикла; проектная платформа, в свою очередь, формирует сводную отчетность по реализации федерального проекта и отчитывается перед ответственным ФОИВ в рамках заключенного соглашения о предоставлении целевой субсидии.

Отдельно подчеркнем, что следует разделять реализацию проекта по созданию импортозамещающего производства на *основе контракта полного цикла* в рамках федерального проекта, и собственно *контракт на поставку продукта*.

Контракт на поставку продукта будет заключаться конкретным государственным, муниципальным или корпоративным заказчиком по мере возникновения у него такой потребности по результатам закупочных процедур в рамках действующих норм законодательства. Таким образом, в рамках контракта полного цикла между проектной платформой и головным разработчиком финансируется и осуществляется разработка продукта и организация его производства, а контракты на поставку такого продукта заключаются между конкретными заказчиками (в случае централизации закупок — органом или организацией, представляющей интересы заказчиков) и производственной площадкой в качестве поставщика.

Контракт полного цикла между проектной платформой и головным разработчиком должен содержать пункт об обязанности производственной площадки производить и поставлять такой продукт при возникновении соответствующей потребности у государственных и муниципальных заказчиков в количестве и в сроки, установленные заказчиком (с учетом проектной мощности производства и длительности производственного цикла, отраженных в техническом задании). При этом данный пункт должен быть продублирован и в контракте между головным разработчиком и производственной площадкой. Ориентировочная (расчетная) цена единицы продукции для поставки государственным и муниципальным заказчикам с возможностью ее корректировки по фактически понесенным и обоснованным затратам (в том числе с учетом фактической инфляции) и (или) формула такой цены также должны быть отражены в контракте полного цикла между проектной платформой и головным разработчиком, и в контракте между головным разработчиком и производственной площадкой.

Реализация предложенного концептуального подхода в рамках действующей нормативной базы закупок невозможна. Поэтому целесообразно разработать и реализовать подобный федеральный проект в пилотном режиме — на основании отдельного нормативного акта Правительства

РФ, который будет регламентировать: требования к содержанию федерального проекта и его паспорта; статус проектной платформы; требования к разработке проектов создания импортозамещающих производств, в том числе в части технических заданий и планов-графиков; требования к обоснованию стоимости проектов создания импортозамещающих производств, в том числе в части калькуляций и РКМ; правила доведения целевой субсидии ответственным ФОИВ до проектной платформы; правила распределения целевой субсидии проектной платформой между головным разработчиком и головными разработчиками между соисполнителями, поставщиками; правила мониторинга реализации федерального проекта и требования к формированию отчетности по его реализации.

В качестве потенциальных преимуществ рассмотренного подхода видятся следующие:

- сквозное («бесшовное») финансирование и администрирование полного цикла создания импортозамещающего производства в режиме «одного окна»;
- облегчение процедурной стороны закупок с усилением ответственности за достижение результата;
- сокращение продолжительности закупочных процедур по всей цепочке создания продукта в целях наиболее быстрого достижения конечного результата;
- внедрение института квалифицированного заказчика в лице проектной платформы на этапах планирования, контрактации и мониторинга в результате делегирования функций и полномочий заказчика от ответственного ФОИВ проектной платформе;
- поддержка сложившихся и формирующихся кооперационных цепочек.

При этом под квалифицированным заказчиком понимается заказчик, который обладает необходимыми и достаточными знаниями об особенностях функционирования целевого рынка (отрасли), имеющихся научно-технических и производственных заделах и их обладателях, существующих

технологических и производственных возможностях и ограничениях.

Одним из наиболее очевидных рисков рассмотренного подхода можно считать риск ограничения конкуренции и формирования в таких сегментах рынка ситуации двусторонней монополии с единственным производителем продукта и единственным потребителем такого продукта в лице государства и аффилированных с ним структур. Однако, на наш взгляд, в текущей ситуации формирование двусторонней монополии в таких сегментах рынка можно считать неизбежным, и возможные издержки подобной структуризации рынка несут в себе меньшую опасность, чем отсутствие или дефицит на внутреннем рынке критически важной продукции.

В целом, обобщая результаты проведенного исследования, можно резюмировать, что трансформация контрактной системы закупок в действенный инструмент публичного управления требует смены парадигмы ее развития.

При этом с точки зрения целеполагания при развитии контрактной системы закупок представляется целесообразным принимать во внимание следующие аспекты современных управленческих концепций:

- переход от оценки государственных структур и государственных служащих с позиции соответствия их деятельности формальным регламентам, правилам и стандартам к оценке по результатам;
- оценка государственных структур и государственных служащих по результатам, представляющим ценность для общества, то есть учет при разработке показателей эффективности деятельности не только критериев экономической эффективности, но и вопросов безопасности, а также социальных, гуманитарных и экологических аспектов.

При таком походе ключевым критерием оценки деятельности заказчиков должна стать не их дисциплина с точки зрения соблюдения предписанных процедур, а достижение через механизмы контрактной системы закупок конкретных целей в сфере их ответственности. Реализация данного кон-

цептуального подхода базируется на развитии института контрактных отношений, предоставление заказчикам большей свободы действий при одновременном усилении ответственности за достижение результатов.

В свою очередь, в контексте практической реализации принципа стимулирования инноваций целевое состояние контрактной системы закупок должно характеризоваться ее тесной инкорпорацией в систему инструментов инновационной политики, формирования спроса как на воплощенные инновации (инновационные продукты и решения), предлагаемые отечественными разработчиками и производителями (on the shelf innovation), так и на разработку инновационных продуктов и решений для обеспечения перспективных потребностей заказчиков (off the shelf innovation).

По нашему мнению, в интересах трансформации контрактной системы закупок в действенный инструмент публичного управления целесообразно проработать вопрос о разработке новой концепции регулирования контрактной системы закупок, основанной на следующих основных принципах:

- обеспечение приоритета основных целей и задач контрактной системы закупок (наилучшее обеспечение государственных, муниципальных и корпоративных нужд, импортозамещение, достижение технологической независимости и пр.) перед вторичными (информационная открытость, конкуренция и пр.);
- ориентация на регулирование и оценку деятельности субъектов контрактной системы с позиции эффективности достижения результатов, а не с позиции выполнения алгоритмов и процедур;
- экономически обоснованная дифференциация регулирования закупок (сегментация контрактной системы) с учетом экономической и технологической специфики закупаемых товаров и функционирования секторов экономики.

В этом контексте представляется заслуживающим внимания предложение о разработке единого Кодекса регулируемых закупок, который объединил бы под одной обложкой

нормы базовых законов в сфере государственных и муниципальных закупок (Закон № 44-ФЗ) и регулируемых корпоративных закупок (Закон № 223-ФЗ) и положения соответствующих подзаконных актов, установив в общей части единые для всех сегментов контрактной системы закупок принципы и механизмы, а в специальных частях – регламентировав особенности закупок в рамках отдельных сегментов контрактной системы (Смотрицкая, 2019b). Кодификация в одном документе всего комплекса норм, регулирующих функционирование контрактной системы закупок, могла бы значительно облегчить работу заказчиков и участников закупок, упростив поиск соответствующих правовых норм и мониторинг изменений в них.

Целесообразность проработки вопроса о сегментации контрактной системы закупок и дифференциации регулирования обусловлена тем, что, как было показано выше, существующая избыточная универсальность регулирования в сфере контрактной системы закупок не способствует ее трансформации в действенный инструмент публичного управления, в том числе более полному использованию ее возможностей обеспечения импортозамещения и технологической независимости. При этом несовершенство регулирования в сфере контрактной системы закупок вследствие его чрезмерной универсальности косвенно признается и самими законодателями, периодически вводящими исключения из общих правил для отдельных ситуаций, товаров, заказчиков: например, реализация проектов по строительству особо крупных и (или) значимых инфраструктурных объектов, как правило, выводится из-под общих норм законодательства о государственных и муниципальных закупках. Однако, на наш взгляд, более целесообразна обоснованная (системная) сегментация и дифференциация регулирования.

Предложенный подход по сегментации регулирования не является революционным. Например, в соответствии с закупочными директивами ЕС закупки имеющих на рынке инновационных продуктов и решений осуществляют-

ся в рамках процедур и контрактов public procurement of innovative solutions (PPI), в то время как размещение заказов на разработку, производство и поставку отсутствующих на рынке продуктов и решений – в рамках процедур и контрактов pre-commercial procurement (PCP). Законодательством США в сфере федеральных заказов предусмотрено семь типов заказов, для каждого из которых предусмотрены соответствующие способы размещения заказа и типы контрактов (Рубвальтер, Шувалов, 2011):

- заказы на поставку товаров и оказание услуг, для которых существует сложившийся рынок;
- заказы на оказание коммунальных услуг;
- заказы на оказание услуг, для которых не существует сложившегося рынка;
- заказы на выполнение проектно-инженерных и архитектурных работ;
- заказы в области информационно-коммуникационных технологий;
- заказы на выполнение исследований и разработок;
- заказы на разработку, производство и поставку «ключевых систем».

В нашей стране при разработке и реализации проектов импортозамещения было бы целесообразно учитывать, что такие проекты могут быть ориентированы на создание принципиально разных с экономической точки зрения продуктов.

Первая группа включает продукты, которые имеют потенциал рыночного спроса, достаточный для обеспечения окупаемости инвестиций в их разработку и организацию их производства. Вторая группа включает продукты, которые в силу объективных обстоятельств не имеют потенциала рыночного спроса, достаточного для обеспечения окупаемости инвестиций в их разработку и организацию их производства, но при этом критически важны для обеспечения национальной безопасности, нормального жизнеобеспечения граждан, функционирования государственных и социальных структур (например, отдельные виды медицинского, телекоммуника-

ционного, научного и промышленного оборудования, лекарственных средства для лечения орфанных заболеваний и пр.)

Предложенная типология продуктов могла бы рассматриваться в качестве одного из критериев при внедрении специфичных мер государственной поддержки создания импортозамещающих производств. Соответствующая типология продуктов могла бы стать и одним из критериев сегментации контрактной системы закупок и внедрения дифференцированного подхода к регулированию сегментов контрактной системы.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

7.1. Государственно-частное партнерство: объединение усилий, разделение ответственности и труда

Мощнейшее внешнее экономическое и политическое давление со стороны стран Запада создало и продолжает создавать проблемы для российской экономики, связанные с уходом западных компаний, прерыванием производственных цепочек, закрытием доступа российских компаний к финансовым ресурсам и, главное, к современным технологиям, товарам и оборудованию большинства развитых стран. Особенно это касается промышленного производства. Современная ситуация требует разработки и расширения реализации пакета мер для стимулирования обновления и интенсивного развития отечественной производственной базы как основы обеспечения политического и экономического суверенитета страны. Несмотря на возникшие сложности, необходимо реализовать планы по развитию и комплексной модернизации отечественной промышленности, применяя собственные ресурсы и технологическую базу и максимально используя помощь партнеров из дружественных стран.

В российской промышленности высока доля импортных комплектующих товаров и технологий, используемых при производстве товаров и услуг. Определенную часть высокотехнологичных комплектующих, поставляемых западными компаниями, сложно заменить альтернативными зарубеж-

ными, так как это может снизить качество и приведет к падению конкурентоспособности продукции. В связи с этим чрезвычайно важно ускорить реализацию планов по разработке и внедрению российских технологий и созданию высокотехнологичных продуктов.

Достижение технологического суверенитета рассматривается руководством страны в качестве стратегической цели в рамках социально-экономического развития страны. Российские технологии должны не только заместить зарубежные товары и услуги, но и стать в перспективе передовыми в мировом масштабе.

Реализация этой стратегической цели в условиях значительных внешних ограничений невозможна без внутренней консолидации общества, государства и частного бизнеса. Важен вклад каждой из сторон в общий процесс интенсивного развития российской экономики. В связи с этим актуальность приобретает развитие института государственно-частного партнерства (ГЧП) и расширение применения его современных и эффективных форм, механизмов и инструментов управления для реализации экономической политики государства.

По определению А. Зельднера, государственно-частное партнерство следует рассматривать как «систему организационно-экономических отношений, предполагающую закрепление на контрактной основе прав и ответственности органов власти и бизнеса за совместное использование инвестиционных и других ресурсов, паритетное разделение рисков и прибыли, достижение конечных результатов при реализации крупных инфраструктурных проектов, а также перераспределение правомочий собственности и социализацию общественных отношений» (Зельднер, 2014).

Создание и технологическая модернизация промышленных предприятий подразумевают крупные финансовые расходы и длительные сроки окупаемости, что создает существенные риски для бизнеса и снижает интерес в участии в подобных проектах. Однако партнерские отношения с государством дают возможность сократить вероятность неудачи,

предоставляя государственные гарантии для частного предпринимателя, повышая заинтересованность участия в проекте.

С общественных позиций становление и развитие партнерства государства и бизнеса это процесс, формирующий толерантные отношения между государством, бизнесом и институтами гражданского общества, направленные на ускорение социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности. С экономических позиций это система институтов и механизмов взаимодействия государства и бизнеса как субъектов рыночных отношений в процессе общественного производства, обмена и распределения товаров и услуг при закреплении такого взаимодействия в форме договоров (соглашений, контрактов) с взаимными обязательствами, распределением функций, хеджированием рисков и т.д.

Как уже не раз отмечалось, мировые тренды и стратегические цели неизбежно ставят перед Россией проблему трансформации государственной модели управления. Мобилизационный сценарий управления экономикой в период турбулентности, который носит временный характер, должен смениться идеями социального государства. В контексте государственно-частного партнерства современная модель социального государства предполагает объединение усилий, разделение ответственности и труда в реализации общественных благ и услуг между государством и бизнесом (рис. 7.1).

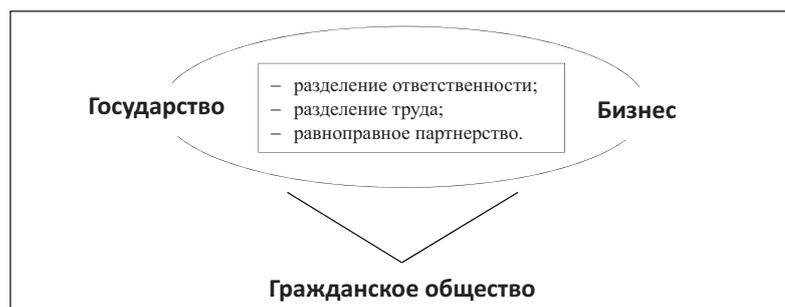


Рис. 7.1. Взаимоотношения государства и бизнеса в социальной модели государственного управления

Источник: составлено авторами.

Концепция разделения ответственности является ключевой в современной теории и практике государственного управления западноевропейских стран. Данный подход предполагает возможность делегирования некоторых общественных задач частному сектору, при этом совместные усилия государства и бизнеса направлены на реализацию интересов каждого человека и общества в целом.

В этой модели государство следует рассматривать не как своего рода административный аппарат с его прямыми директивными методами управления, а как заказчика и администратора. Бизнес играет роль «сервисного центра», производящего и предоставляющего публичные услуги по заказу государства, а гражданское общество является клиентом, получающим соответствующие блага и услуги (рис. 7.2). Государство осуществляет надзор за бизнесом, предоставляющим общественные услуги, а также их договорным выполнением, несет общую ответственность и является гарантом безопасности и качества предоставляемых обществу услуг.

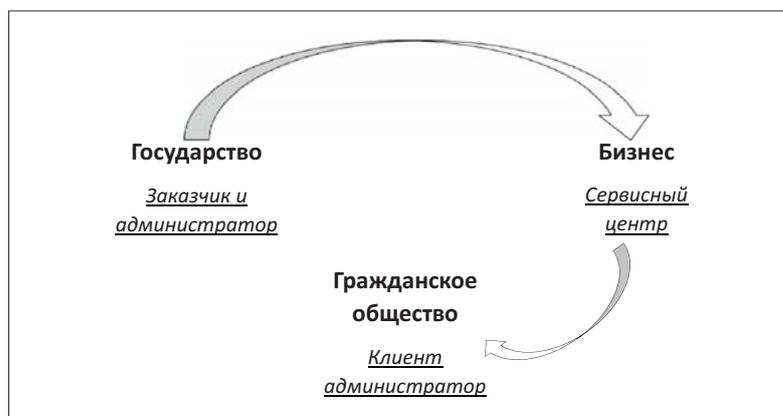


Рис. 7.2. Ролевая модель государственно-частного партнерства в рамках концепции разделения ответственности

Источник: составлено авторами.

При этом партнерство государства и бизнеса рассматривается и используется как одно из направлений совер-

шенствования государственных функций по обеспечению жизнедеятельности человека и общества, что представляет интерес и ценность для применения в российской практике. Такой подход широко применяется во многих странах Запада и имеет прочную законодательную базу, в отличие от России, где государственно-частное партнерство пока только набирает обороты и необходимо развивать культуру объединения усилий, разделения ответственности и труда, а также правовую основу такого партнерства.

В целом в Российской Федерации имеется достаточный потенциал к развитию взаимовыгодных партнерских отношений государства и бизнеса. Однако для его практической реализации необходимо решение некоторых принципиальных вопросов. Во-первых, следует четко осознать, что эффективное партнерство нельзя трактовать узко, только как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие проекты федеральных и региональных властей. Необходимо видеть, понимать и учитывать реальные интересы всех сторон. Во-вторых, следует иметь в виду особенности российской модели взаимодействия государства и бизнеса. В нашей стране национальная экономика базируется на элементах и неолиберализма, и госкапитализма, и олигархической модели, а эффективное партнерство возможно только при условии полной ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего социально-экономического развития страны на основе четкого курса, сводящего к минимуму так модное сейчас «ручное управление». Без такой ясности, без уверенности в стабильности правил игры от бизнеса нельзя ожидать ничего, кроме демонстративного интереса и формального участия в крупномасштабных проектах государства в «добровольно-принудительном» порядке. Вместе с тем, в контексте современных стратегических вызовов и формирующейся новой социально-экономической реальности роль и значение таких проектов в рамках тесного сотрудничества государства и бизнеса в целях преодоления имеющихся трудностей многократно возрастает.

7.2. Современные договорно-правовые модели привлечения частных инвестиций в развитие отраслей экономики

Перечень форм ГЧП и контрактных форм, близких к ГЧП, нормативно закреплен на подзаконном уровне согласно соответствующему перечню¹⁸⁸. Основными формами ГЧП являются соглашения о ГЧП, заключаемые в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ¹⁸⁹ и законами субъектов РФ, а также концессионные соглашения.

Соглашение о ГЧП представляет собой гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, срок заключения которого не может быть менее трех лет. Частный партнер получает от публичного партнера права владения и пользования данным объектом при сохранении за государством права собственности на него. В случаях, когда частный партнер вложил в создание объекта большую долю средств, чем публичный партнер, может предусматриваться возможность передачи объекта в собственность частного партнера после завершения срока соглашения. Это важная особенность соглашений о ГЧП, отличающая их от концессий.

Концессионное соглашение предполагает, что концедент предоставляет концессионеру на определенный срок права владения и пользования объектом соглашения (принадлежащее конcedesнту на праве собственности недвижимое, движимое имущество), а концессионер за свой счет

188. Перечень основных и иных форм государственно-частного партнерства, учитываемых при расчете показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации» (приложение № 1 к приказу Минэкономразвития России от 19.12.2019 № 816 с изменениями).

189. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 06.04.2024 № 76-ФЗ) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376338> (дата обращения: 13.05.2024).

создает (реконструирует) объект и эксплуатирует его¹⁹⁰. Правовая природа концессионного соглашения сочетает элементы гражданского и административного договора. В России единственной формой концессии является передача концессионеру государственного, муниципального имущества для создания (реконструкции), обслуживания, эксплуатации объекта инфраструктуры с последующим возвращением государству (может быть передан объект незавершенного строительства). Минимальный срок заключения соглашения не установлен.

Спецификой обладает так называемая *дальневосточная и арктическая концессия*, в рамках которых федеральный центр компенсирует инвесторам до 100% стоимости инфраструктуры в течение 10–20 лет после ввода объекта в эксплуатацию. Проекты отбираются федеральным регулятором – Минвостокразвития России с привлечением специализированного института развития – АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (КРДВ). Инвестиционный комитет из представителей Минвостокразвития России, КРДВ и ВЭБ.РФ осуществляет сбор заявок, их оценку и поиск инвесторов, а Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока принимает решение о выделении субсидии (*Дальневосточная и арктическая концессия...*, 2022). После этого заключается соглашение с инвестором и концессионное соглашение (рис. 7.3).

190. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 418-ФЗ) «О концессионных соглашениях». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102099032> (дата обращения: 13.05.2024).

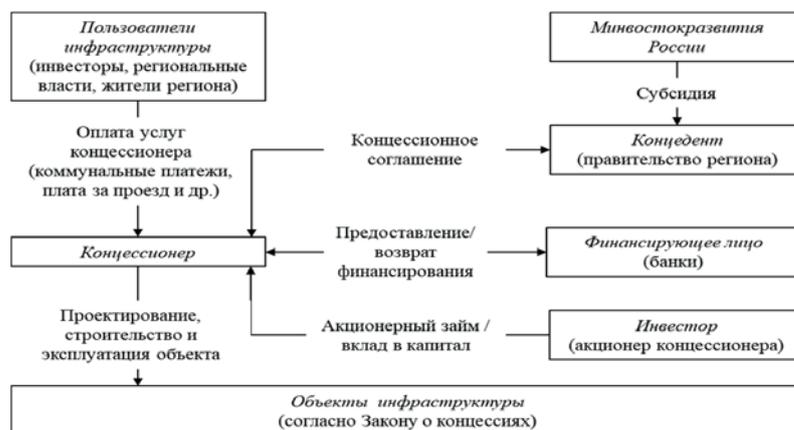


Рис. 7.3. Схема реализации дальневосточной и арктической концессии

Источник: здесь и далее – составлено автором.

Дальневосточные и арктические концессии характеризуют:

- реализация на двух уровнях – федеральном и региональном;
- софинансирование из федерального бюджета;
- соответствие целям развития Дальнего Востока и Арктики;
- участие федерального центра в проработке проектов;
- приоритетное развитие социальной инфраструктуры.

Первые дальневосточные концессии подписаны в 2021 г. на Восточном экономическом форуме. В перспективном портфеле пилотные проекты почти на 300 млрд руб. по созданию инфраструктуры и социальных объектов.

Помимо двух «классических» форм ГЧП, существуют контрактные формы, которые в экспертной среде называют квази-ГЧП. Наиболее распространены контракт жизненного цикла и офсетный контракт, предусмотренные отдельными статьями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ¹⁹¹.

191. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.02.2024 № 17-ФЗ) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164547> (дата обращения: 12.05.2024).

Контракт жизненного цикла (от англ. *life cycle contract*) в общем виде понимается как соглашение, в соответствии с которым частная сторона создает и (или) реконструирует объект инфраструктуры, передает его в собственность государства и осуществляет обслуживание объекта на протяжении всего жизненного цикла, а публичная сторона частями выплачивает частной стороне заранее оговоренную сумму, если готовый объект соответствует изначально заданным требованиям. На рис. 7.4 представлена схема КЖЦ, при которой частная сторона вкладывает в проект собственные и заемные средства.



Рис. 7.4. Схема реализации контракта жизненного цикла

КЖЦ – договор смешанного типа: его основой является государственный контракт, элементами которого могут становиться другие виды договоров. Отличие КЖЦ от стандартного государственного контракта в том, что в последнем полная стоимость работ (товаров, услуг) выплачивается подрядчику в момент поставки и не связана с качеством эксплуатации.

Существует исчерпывающий перечень случаев применения КЖЦ¹⁹². Отдельно установлены случаи закупки в рамках КЖЦ товаров, работ и услуг, произведенных в рамках специального инвестиционного контракта организациями оборон-

192. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 (ред. от 09.05.2022 № 838) «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102169428> (дата обращения: 12.05.2024).

но-промышленного комплекса. В Законе об автодорогах и о дорожной деятельности¹⁹³ регулируется применение КЖЦ при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте автомобильных дорог (ст. 16).

Срок КЖЦ обычно соответствует периоду экономически эффективного использования объекта. Бюджетное законодательство налагает ограничения на заключение долгосрочных контрактов в рамках Закона о закупках.

Одним из первых примеров КЖЦ в России стала закупка подвижного состава для московского метрополитена (*Инвестиции в инфраструктуру...*, 2022). Контракт заключен между Правительством Москвы (публичный партнер) и консорциумом ПАО «Метровагонмаш» и АО «Трансхолдлинг» (частный партнер). Согласно условиям контракта, победитель поставляет 1 576 новых вагонов для столичного метрополитена, а затем обслуживает их в течение 30 лет. Общая стоимость контракта – 352 млрд руб. Москва осуществляет выплаты равными долями в течение 15 лет. При этом цена на вагоны зафиксирована, а ГУП «Московский метрополитен» (эксплуатирующая организация) экономит около 20% на техническом обслуживании, переданном подрядчику. Для подрядчика предусмотрены санкции: за неисправности – 450 тыс. руб.; за нарушения работы метрополитена – 1,5 млн руб.; за неустранимый дефект – 181 млн руб.

Также КЖЦ применяется в Москве для модернизации наземного пассажирского транспорта. Заключены контракты на поставку 436 новых автобусов на 7 лет (7,3 млрд руб.), 300 трамваев на 30 лет (56,2 млрд руб.), 300 электробусов на 15 лет (19,3 млрд руб.). Аналогичные контракты заключены на поставку с последующим обслуживанием более 33,5 тыс. узлов учета тепла на 12 лет (31,6 млрд руб.) и 41 медицинского ангиографа (прибор для исследования кровеносных сосу-

193. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 14.11.2023 № 535-ФЗ) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102118003> (дата обращения: 12.05.2024).

дов) на 10 лет (3 млрд руб.). Общая стоимость проектов КЖЦ в Москве превышает 460 млрд руб.

Политикой энергосбережения и экономии ресурсов обусловлено появление *энергосервисных контрактов* (ЭСК). Правовой режим ЭСК установлен Федеральным законом от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ¹⁹⁴. ЭСК представляет особую форму договора, направленного на экономию эксплуатационных расходов за счет повышения энергоэффективности и внедрения энергосберегающих технологий.

ЭСК может осуществляться как в рамках Закона о закупках (ФЗ-44) и Закона о закупках госкомпаний (ФЗ-223), так и носить чисто коммерческий характер. Признаками ГЧП обладает только первый из этих двух типов. Предметом ЭСК является деятельность по ресурсосбережению. Законодательство дополнительно регулирует особенности заключения ЭСК в многоквартирных домах (нужно согласие всех собственников квартир), а также в отношении транспортных средств на газовом топливе.

Правительство установило основные требования к ЭСК¹⁹⁵. Обязательными условиями являются величина экономии ресурсов и срок контракта. Особенностью ЭСК является то, что затраты инвестора возмещаются за счет экономии средств от внедрения энергосберегающих технологий. Таким образом, отсутствует необходимость в первоначальных затратах государством собственных средств.

Ограничениями для использования ЭСК являются их узкая направленность, формирование прибыли исполнителя исключительно за счет процента экономии заказчика и невозможность бюджетного софинансирования, а также антимонопольные ограничения, предусмотренные ФЗ-44 и

194. Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 13.06.2023 № 240-ФЗ) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&tnd=102133970> (дата обращения: 12.05.2024).

195. Постановление Правительства РФ от 18.08.2010 № 636 (ред. от 25.11.2021) «О требованиях к условиям энергосервисного договора (контракта) и об особенностях определения начальной (максимальной) цены энергосервисного договора (контракта) (цены лота)».

ФЗ-223. В отличие от соглашений о ГЧП и концессий, ЭСК не позволяют заключить единый контракт на модернизацию и обслуживание объектов инфраструктуры, а также создавать объекты, напрямую не дающие экономии энергии (например, опоры электропередач и др.).

Офсетный контракт (от англ. *offset* – возмещение, компенсация) – относительно новая форма контрактных отношений государства и бизнеса, установленная Законом о закупках (ст. 111.4). Офсетный контракт иначе именуется офсетной закупкой, контрактом со встречными инвестиционными обязательствами и представляет собой государственный (муниципальный) контракт на поставку товара (оказание услуги), предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика (исполнителя) по созданию, модернизации, освоению производства товара (созданию, реконструкции имущества). Особенности офсетного контракта:

- заключается на длительный срок – до 10 лет (срок, необходимый для организации производства товара);
- предметом закупки является поставка определенного товара;
 - торги проводятся в форме электронного конкурса;
 - закупка осуществляется на основании акта правительства субъекта;
 - для исполнения поставщик должен организовать производство данного товара на территории субъекта, с которым заключен контракт;
 - минимальный объем частных инвестиций – 100 млн руб. (если участвует несколько субъектов Федерации – 400 млн руб.).

Сторонами контракта выступают правительство региона и юридическое лицо. Права и обязанности сторон см. в табл. 7.1.

Таблица 7.1. Права и обязанности сторон в рамках офсетного контракта

Государственный заказчик	Частный поставщик (исполнитель)
<p>устанавливает порядок определения цены контракта и предельной стоимости единицы поставляемого товара (услуги); принимает решение о проведении конкурса; осуществляет отбор поставщика на конкурентных основаниях; заключает контракт с победителем; включает в реестр единственных поставщиков информацию о сторонах соглашения, товаре, сроке действия контракта, объеме инвестиций; осуществляет закупку товара по установленной в договоре цене; осуществляет контроль исполнения условий контракта</p>	<p>подает заявку и участвует в конкурсе; финансирует и осуществляет создание, модернизацию, освоение производства товара на определенной территории; осуществляет поставку произведённого товара; выступает единственным поставщиком производимого им товара для других государственных заказчиков на территории региона; вправе предоставлять иным заказчикам до 30% количества произведенного товара (при объеме инвестиций до 1 млрд руб.); несет ответственность за неисполнение условий договора, включая штрафные санкции</p>

Офсетные контракты уже заключены в сфере транспорта, производства лекарств и медицинских изделий, а также детского питания. Подобные контракты есть в г. Москве и Московской области, 10 регионов разработали порядок заключения офсетных контрактов (*Офсетный контракт 2.0...*, 2022).

Преимущества офсетного контракта для государства состоят в привлечении частных инвестиций, импортозамещении, создании рабочих мест, удовлетворении спроса населения на социально значимые товары (услуги), а также заключении единого контракта на длительный срок. Инвестор в период действия контракта получает право выступать единственным поставщиком производимого им товара для других заказчиков на территории региона.

В настоящее время стороной контракта может быть правительство региона и производимые товары (услуги) должны использоваться в рамках полномочий субъекта РФ. Ряд полномочий (например, пассажирское сообщение) закреплены на муниципальном уровне, но муниципалитеты не могут заключать такие контракты. Поэтому в данных сферах указанный механизм пока не применяется. Компаниям с государствен-

ным участием предоставлено право заключать офсетные контракты с субъектами малого бизнеса.

Что касается государственных корпораций и компаний, публично-правовых компаний, их дочерних организаций, бюджетных учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, то они осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ¹⁹⁶. Согласно ему, компании могут разрабатывать собственные положения о закупках (отраслевой стандарт закупок) с широким набором инвестиционных проектов и соглашений, обладающих признаками ГЧП.

Так, например, положение о закупках компании «Российские автомобильные дороги» («Автодор»)¹⁹⁷ содержит 9 типов инвестиционных проектов и соглашений с признаками ГЧП. Все они предусматривают долгосрочную реализацию проектов и их внебюджетное финансирование, а большинство из них связаны с созданием (модернизацией) и обслуживанием инфраструктуры. При этом некоторые формы (например, соглашение о финансировании и реализации подготовительной стадии инвестпроекта) лишь в малой степени отвечают признакам ГЧП, а другие соответствуют им в полной мере. Так, при долгосрочном инвестиционном соглашении по объектам доверительного управления имуществом объект остается в государственной собственности; строительство, реконструкция и эксплуатация объекта осуществляется частным партнером, вкладывающим в проект собственные и (или) привлеченные средства; договор имеет долгосрочный характер; публичная сторона компенсирует частной стороне расходы на строительство и реконструк-

196. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 444-ФЗ) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102149420> (дата обращения: 13.05.2024).

197. Федеральный закон от 17.07.2009 № 145-ФЗ (ред. от 30.12.2021 № 495-ФЗ) «О государственной компании „Российские автомобильные дороги“ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102131672> (дата обращения: 13.05.2024).

цию объекта, а расходы на эксплуатацию возвращаются путем взимания платы с конечных потребителей — автомобилистов, использующих платную дорогу. В свою очередь, операторский контракт направлен на обслуживание существующего объекта. Что касается гарантийных обязательств со стороны органов государственной власти, то обязательства ГК «Автодор» гарантирует Федеральное дорожное агентство, Министерство транспорта и, в конечном итоге, Правительство России.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. в 2019 г.¹⁹⁸ введен (ст. 16, 18.1–18.6) такой инструмент, как *специальный инвестиционный контракт* (СПИК), направленный на разработку и производство современных технологий.

В рамках СПИК на публичной стороне выступает Российская Федерация в лице Министерства промышленности и торговли РФ или субъект Федерации в лице главы региона или регионального правительства. Регион может заключать СПИК, если на его территории действуют меры поддержки промышленности. Муниципальное образование может выступать стороной СПИК совместно с субъектом РФ. Правительство России утверждает типовые формы контрактов для отдельных отраслей промышленности.

Заключение контракта возможно по итогам открытого, закрытого конкурса (для производства технологий военного назначения) или без конкурса (по решению Президента РФ или если на конкурс подана одна заявка). Проект может реализовываться по инициативе любой из сторон. Контракт заключается в общем случае на срок до 10 лет, а также до 15 лет при объеме инвестиций до 50 млрд руб., до 20 лет при инвестициях от 50 млрд руб.

Государство гарантирует инвестору стабильность условий ведения бизнеса (режим правового регулирования и налогообложения фиксируются по состоянию, действовавше-

198. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 12.12.2023 № 577-ФЗ) «О промышленной политике». — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102365303> (дата обращения: 13.05.2024).

му на момент заключения соглашения) и меры поддержки (например, аренда земли без торгов). Стабильность условий гарантирует тот уровень публичной власти, с которым заключен контракт. Для участников СПИК введена форма поддержки в виде кластерной инвестиционной платформы. Поддержка прекращается, если государство вложило более 50% стоимости проекта, включая недополученные доходы бюджета. Публичная сторона, не обеспечившая стабильность условий по проекту, компенсирует инвестору его расходы, кроме упущенной выгоды. В свою очередь, инвестор обязуется: вложить собственные и (или) привлеченные средства в необходимом объеме, освоить на территории России серийное производство промышленной продукции из утвержденного Правительством РФ перечня современных технологий и создать рабочие места. При невыполнении условий контракта инвестор компенсирует государству ущерб и уплачивает налоги и сборы за весь период реализации проекта.

Совместное предприятие (СП, англ. *joint venture*) – это юридическое лицо, созданное двумя или несколькими лицами для осуществления совместной хозяйственной деятельности. Учредителями СП могут выступать несколько государств, государство и частная компания, несколько частных компаний.

Правовая форма СП может быть различной – акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью, хозяйственное партнерство и иные. Создание СП путем заключения соглашений между организациями-конкурентами требует предварительного согласия антимонопольного органа.

Вклад сторон СП может заключаться в денежных средствах, имуществе и других активах, человеческих ресурсах и компетенциях, интеллектуальной собственности, различных обязательствах. Права и обязанности участников таких компаний могут быть равными или с преобладанием одной из сторон. Участие в органах управления СП принимают все

участники. Прибыль СП формируется по итогам хозяйственной деятельности и распределяется пропорционально доле собственности каждой из сторон.

Для того, чтобы соответствовать признакам ГЧП, совместное предприятие должно отвечать ряду условий:

- специально создано для реализации инвестиционного проекта по созданию, реконструкции, модернизации инфраструктуры;
- более 50% уставного капитала прямо или косвенно принадлежит государству в начале проекта и менее 50% – по итогам инвестиционных мероприятий;
- частная компания, владеющая долей в уставном капитале СП, осуществляет инвестиционные обязательства;
- публичная сторона предоставляет частной меры поддержки (аренда земельных участков, льготы по налогам и сборам и др.).

В мировой практике СП, обладающие подобными признаками, именуют корпоративным ГЧП. В 2021 г. четыре российские организации в области медицины и IT создали СП, позволяющее гражданам получать дистанционные медицинские консультации в рамках программы обязательного медицинского страхования и на платной основе с помощью телемедицинской платформы (*Основные тренды и статистика рынка ГЧП...*, 2022). Запись на консультацию возможна на Портале госуслуг. Одна из сторон передает СП исключительные права на свою IT-систему, другая обеспечивает соответствие государственным стандартам в области здравоохранения, третья предоставляет медицинский персонал, а четвертая – финансирование. В проект вовлечены крупные государственные компании – ГК «Ростех», ПАО «Ростелеком» и Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ).

По форме собственности СП, отвечающее признакам ГЧП, является смешанным юридическим лицом. Признаками СП может обладать специальная проектная компания, создаваемая для реализации проекта ГЧП. Смешанные юри-

дические лица используются для управления инфраструктурой аэропортов (например, аэропорта «Большое Савино» в г. Перми), а также в здравоохранении и в других сферах.

Соглашение о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК) – относительно новая форма привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры, введенная Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ¹⁹⁹. Смысл данных соглашений – стабилизационная оговорка, предусматривающая исключение из общих правил регулирования для участников инвестиционного проекта (за исключением утилизационного сбора), в случае если новые нормы накладывают большие ограничения по сравнению с действовавшими на момент заключения соглашения. Общая схема реализации СЗПК представлена на рис. 7.5.



Рис. 7.5. Схема реализации СЗПК

Перед заключением соглашения реализующая проект организация предлагает публичной стороне на согласование перечень тех актов (решений), которые должны оставаться неизменными. Частная сторона вправе обратиться с заявлением о заключении соглашения (частная проектная инициатива). При соблюдении установленных требований к проекту инвестор вправе требовать от Российской Федерации

199. Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ (ред. от 21.11.2022 № 453-ФЗ) «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010030> (дата обращения: 13.05.2024).

или региона заключения СЗПК. На частной стороне могут выступать несколько организаций, заключивших договор о распределении обязанностей и затрат.

СЗПК заключаются на срок до 20 лет, который может быть продлен на 6 лет в случае дополнительных инвестиций. Необходимый объем вложений инвестора – 200 млн руб. в региональных проектах и 750 млн руб. в федеральных. Государство информирует о планируемых проектах в публичной декларации. Отбор частного инвестора осуществляется по критериям наибольшего объема инвестиций, наименьшего объема господдержки и кратчайшего срока реализации проекта при наиболее высокой эффективности.

На публичной стороне может выступать несколько публично-правовых образований, при этом каждое из них гарантирует неизменность регуляторных условий в части собственных полномочий. Перед заключением СЗПК с участием муниципальных образований субъекты Федерации проводят предварительную оценку проектов и вправе отказать в реализации соглашения, не отвечающего требованиям бюджетной эффективности.

Предусмотрена компенсация затрат частного инвестора в виде бюджетных субсидий и налоговых вычетов (помимо прямых инвестиций в инфраструктуру, компенсируются проценты по кредитам, купонный доход по облигациям, затраты на научные исследования и опытно-конструкторские разработки, демонтаж жилых объектов военных городков). Объем компенсации не может превышать размера обязательных платежей инвестора в бюджеты соответствующих публично-правовых образований.

Для получения компенсации инвестор должен завершить строительство объекта, ввести в эксплуатацию, провести технологический и ценовой аудит. Также в отношении организации, реализующей проект, должен проводиться налоговый мониторинг (в противном случае компенсация не выплачивается). Возможно возмещение затрат инвестора после каждого этапа проекта.

Реализующая проект организация может выпускать облигации, обеспеченные правом требования по счету в банке, на который зачисляются средства господдержки. ВЭБ.РФ является уполномоченной Правительством РФ организацией на сопровождение и мониторинг СЗПК. Государство может участвовать в финансировании проекта, предоставляя бюджетные инвестиции, государственные гарантии, средства Фонда национального благосостояния (СЗПК. *Обзор ключевых аспектов*, 2021). В таком случае государство взыскивает с частной стороны убытки, в случае если соглашение будет расторгнуто.

Заклучение указанных соглашений на срок, превышающий один бюджетный цикл (три года), возможно только при условии инвестирования средств в объеме, установленном законом о СЗПК.

Недостатки механизма связаны с недостаточной ответственностью публичной стороны, сложным и длительным получением компенсации и отсутствием компенсаций на инвестиционной стадии проекта (*Мелконян, Черных, Никитина*, 2021).

Еще одной формой квази-ГЧП является *особая экономическая зона (ОЭЗ)* — часть территории страны, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности и может применяться процедура свободной таможенной зоны, созданная для привлечения инвестиций, комплексного развития территории, создания рабочих мест, производства новых видов продукции²⁰⁰. В России существуют четыре типа ОЭЗ: промышленно-производственные (например, Алабуга в Республике Татарстан); технико-внедренческие (например, Дубна в Московской области); туристско-рекреационные (например, Куршская коса в Калининградской области); портовые (например, Советская гавань в Хабаровском крае). Кроме того, действуют

200. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 448-ФЗ) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102099061> (дата обращения: 13.05.2024).

режим свободной экономической зоны в Калининградской и Магаданской областях, в Крыму и г. Севастополе, в регионах Донбасса и Новороссии²⁰¹, правовой статус которых урегулирован особо.

Для создания ОЭЗ Правительство РФ выделяет участок территории, закрепляет за ним статус ОЭЗ на 49 лет и формирует управляющую компанию, которая создает инженерную и транспортную инфраструктуру, отбирает резидентов (физические лица и организации, не принадлежащие государству).

Резиденты получают льготы по налогам (налог на имущество, на прибыль, земельный, транспортный налог и др.), режим свободной таможенной зоны (освобождение иностранного оборудования от таможенных пошлин и освобождение произведенной продукции от экспортных пошлин), льготную аренду земли и доступ к инфраструктуре (подключение к инженерным сетям и др.), гарантию от неблагоприятных изменений законодательства.

Резидент вправе осуществлять только деятельность, разрешенную на территории ОЭЗ (существуют ограничения на жилищное строительство, не допускается добыча полезных ископаемых и производство подакцизных товаров). Также резидент не вправе иметь филиалы за пределами ОЭЗ и обязан внести инвестиции в производственные фонды, предусмотренные соглашением.

В реальной практике наблюдаются трудности как с развитием инфраструктуры многих ОЭЗ, лежащим бременем на бюджеты субъектов РФ, так и с частными инвестициями в создание производств на территориях ОЭЗ, что связано с ограниченной доступностью банковских кредитов для бизнеса.

Территория опережающего развития – другой тип преференциального режима, представляющий часть территории

201. Федеральный закон от 24.06.2023 № 266-ФЗ «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

субъекта Федерации, на которой установлен особый режим ведения предпринимательской деятельности для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для населения²⁰². Главная цель создания ТОР – несырьевое производство, ориентированное на экспорт. Государство принимает на себя обязательства по созданию объектов инфраструктуры ТОР за счет собственных средств.

ТОР создаются на 70 лет по итогам заключения с инвестором предварительного соглашения, определяющего вид планируемой деятельности, объем инвестиций и количество рабочих мест. Инвестор может претендовать на льготные условия по налогу на добычу полезных ископаемых, на прибыль, на имущество, на землю, социальные взносы, а также на упрощенные административные процедуры (режим свободной таможенной зоны; льготное подключение к инфраструктуре; льготные ставки арендной платы; облегченный порядок государственного контроля и надзора). Закон разрешает привлекать иностранных специалистов для работы в ТОР.

В нашей стране создано более 20 ТОР во всех регионах Дальнего Востока (кроме Магаданской области), в Кемеровской, Свердловской, Ульяновской, Нижегородской, Смоленской областях, а также ТОРы в моногородах. В них созданы предприятия пищевой, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной, медицинской, химической, горнодобывающей промышленности, производства строительных материалов, транспорта и торговли.

Всего в России действует более 160 территорий с особыми преференциями для инвесторов (Арктическая зона, свободный порт Владивосток и др.). Счетная палата Российской Федерации отмечает, что не все они одинаково востребованы и существуют автономно друг от друга, что снижает

202. Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 10.07.2023 № 305-ФЗ) «О территориях опережающего развития в Российской Федерации». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102365301> (дата обращения: 13.05.2024).

эффект от их деятельности (*Преференциальные режимы*, 2022).

Следует упомянуть еще об одной форме взаимодействия государства и бизнеса – *корпоративной социальной ответственности* (КСО), или в другом варианте, социальной ответственности бизнеса. КСО является частью политики ESG (от англ. *environmental, social, corporate governance* – экология, социальная ответственность, управление). Речь идет о добровольно принимаемых компаниями обязательствах, влияющих на качество жизни граждан. Принципы КСО регулируются на уровне отраслевых ассоциаций бизнеса и корпоративных правил. В рамках КСО крупные компании создают объекты социальной инфраструктуры в регионах своего присутствия, поддерживают развитие науки, культуры, спорта, проводят природоохранные мероприятия и т.д. Стимулом для этого становится стремление приобрести благоприятную репутацию. Также КСО служит своего рода рекламой и дает компаниям коммерческие преимущества. КСО имеет характер благотворительности, что, по законодательству многих стран, дает компаниям налоговые льготы. Так, эксперты выяснили, что репутационные рейтинги оказывают положительное влияние на показатели доходности активов и рыночной капитализации компаний, а реализация ESG повышает доверие к компании со стороны инвесторов и клиентов и тем самым способствует росту прибыли.

Теперь обобщим особенности различных рассмотренных форм ГЧП и квази-ГЧП в сравнении с иными государственно-частными взаимодействиями (табл. 7.2).

В ряде случаев невозможно однозначно соотнести признаки ГЧП с контрактными формами. Например, госзакупка не обязательно предполагает оказание услуг населению, но закон предполагает такую возможность, поэтому в таблице поставлен знак «+». Социально-экономический эффект бывает прямым и косвенным; таблица предполагает, что каждая форма дает определенный эффект, хотя он проявляется в различной степени.

Таблица 7.2. Наличие признаков ГЧП в различных формах инвестиционной деятельности

Классификационные признаки	ГЧП		Квази-ГЧП							Иные взаимодействия								
	Соглашение о ГЧП	Концессионное соглашение	КЖЦ	Энергосервисный контракт	Офсетный контракт	Долгосрочный договор с инвест. обязательствами	СПИК	Аренда с инвестированием	Инвестиционный договор	Совместное предприятие	Приватизация	Государственная закупка*	Договор лизинга	Индустриальный парк, промышленный технопарк, промышленный кластер	Соглашение о разделе продукции	ОЭЗ, ТОР,	СЭПК	КСО
Наличие отдельного закона	+	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	-
Социально-эконом. эффект	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конкурсный отбор частного партнера	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	+	-	+	-
Создание (модернизация), обслуживание, эксплуатация инфраструктуры	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-
Оказание услуг населению	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	+	-	-	+
Долгосрочный характер	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+
Разделение рисков и компетенций	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	-	+	-
Договорная форма	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+	-
Частные инвестиции	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+

* За исключением КЖЦ, энергосервисного и офсетного контрактов.

Соглашения о ГЧП и концессии имеют все классификационные признаки, перечисленные в табл. 7.2, формы квази-ГЧП – большинство из них (кроме наличия отдельного закона). Для иных форм взаимодействий большинство признаков отсутствует: так, госзакупка и приватизация представляют собой разовую сделку купли-продажи, а не долгосрочный совместный проект; лизинг не предполагает создания (модернизации) объектов, а только эксплуатацию и обслуживание; технопарки и кластеры нацелены на внедрение инноваций, а преференциальные режимы – на развитие территории, а не на конкретные проекты; в соглашениях о разделе продукции практически нет разделения рисков. Государственно-частные взаимодействия могут быть связаны с

реализацией проектов ГЧП (например, заключение договора лизинга в рамках исполнения соглашения о ГЧП или реализация концессии на территории ТОР или ОЭЗ). Но всем признакам ГЧП соответствует лишь ограниченное число форм таких взаимодействий.

7.3. Франчайзинг и аутсорсинг как перспективные формы партнерства государства и бизнеса

В данном параграфе с учетом роли ГЧП в новой модели государственного управления рассмотрим две, на наш взгляд, наиболее перспективные формы партнерства государства и частного сектора – государственный франчайзинг и аутсорсинг государственных услуг.

Государственный франчайзинг

В предыдущем параграфе достаточно подробно говорилось о концессии – передаче бизнес-структуре на определенный срок права владения и пользования каким-либо объектом с условием его создания (реконструкции) и последующей эксплуатации. Дальнейший шаг в развитии концессии – государственный франчайзинг. Под государственным франчайзингом понимается процесс предоставления частным организациям права эксплуатации государственной собственности и оказания общественных услуг населению в рамках заключенного договора, где детально прописываются условия перехода права собственности. Франчайзинг дает право на пользование уже построенным объектом, то есть он похож на концессию, но за исключением первого этапа строительства (Йескомб, 2015). При этом государство осуществляет контроль качества оказываемых услуг населению (установление стандартов качества, процедур предоставления услуги, регулирование ценообразования и др.), а ответственность за их предоставление переходит частной организации (Муксимов, 2013). В качестве примера можно привести передачу в частные руки объектов городской инфраструктуры (водопровода, трамвайной сети и

др.) с уплатой государству специального налога из получаемой выручки.

Общая схема и последовательность этапов по реализации механизма государственного франчайзинга приведена на рис. 7.6.

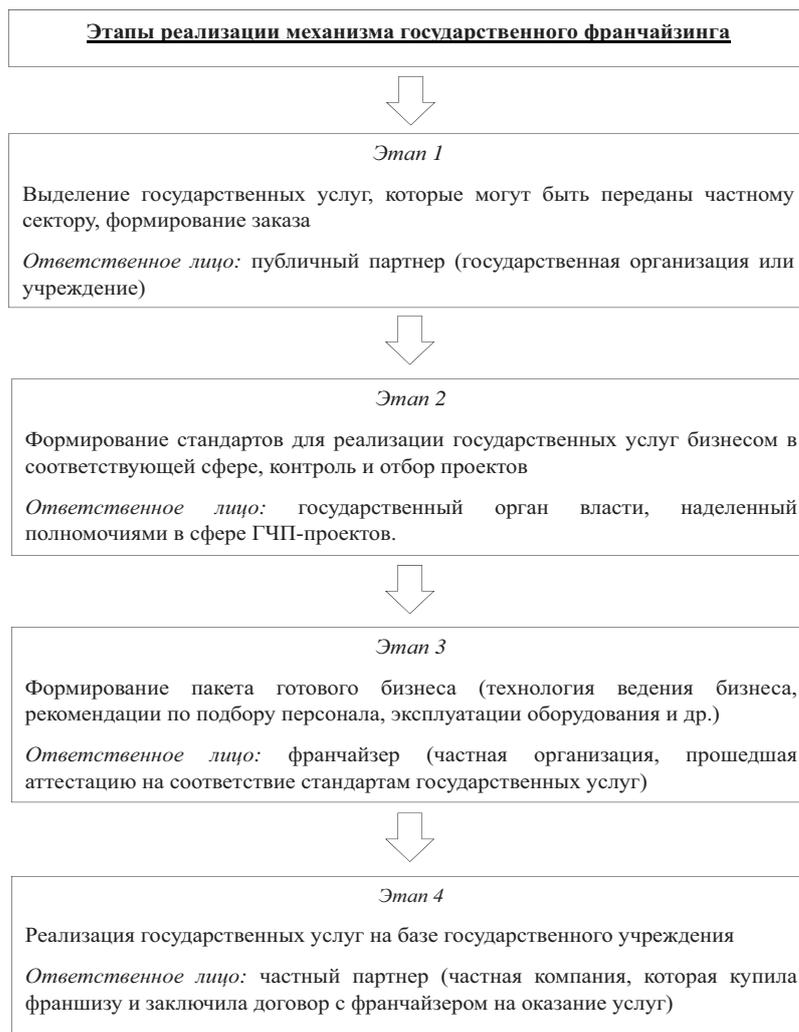


Рис. 7.6. Этапы реализации механизма государственного франчайзинга

Источник: составлено автором.

Следует отметить, что в настоящее время механизм франчайзинга работает довольно эффективно в частном секторе, а в российской практике государственного управления применяется слабо из-за недостатка квалифицированных кадров и имеющихся пробелов в правовой базе (франчайзинговые отношения регулируются положениями договора коммерческой концессии (глава 54 ГК РФ) ввиду отсутствия законодательного закрепления договора франчайзинга (*Рабаданова, 2022*)).

Для внедрения и наработки соответствующей практики в России интересен зарубежный опыт. Например, в сфере здравоохранения во Франции в рамках программы «Стационар на дому» более 30 лет реализуется проект сотрудничества публичного и частного партнеров по оказанию больничных услуг на дому хроническим больным, пациентам после операций, матерям и новорожденным младенцам. Благодаря проекту обслуживание одного больного в день во Франции обходится в пять раз дешевле, чем при лечении в стационаре. Предоставление больничных услуг на дому в России может быть организовано на базе амбулаторно-поликлинических центров, для реализации которых необходимо внести соответствующие корректировки в расчеты по системе ОМС. Затраты на реабилитацию после хирургического лечения не покрываются полисом ОМС, несмотря на то что реабилитационный период может осуществляться в течение длительного времени. Поэтому услуги по послеоперационному уходу вне стационара могут быть предоставлены совместными усилиями государства и бизнеса, где государственный партнер — больница, частный партнер — частная организация, сотрудничающая с больницей и оказывающая услуги стационара на дому.

Еще один пример — образовательный франчайзинг, нашедший широкое распространение за рубежом и представляющий собой объединение ведущих государственных университетов и частных вузов по оказанию соответствующих услуг под брендом правообладателя на определенных условиях.

У нас в стране образовательный франчайзинг используется в рамках методов дистанционного обучения, но пока еще не в широких масштабах.

В рамках государственной программы поддержки университетов России «Приоритет 2030» на базе МГИМО с 2023 г. в форме франчайзинга развивается образовательный проект «Русская международная школа» (РМШ). Основной целью проекта РМШ является создание сети образовательных учреждений, которые будут предлагать качественное образование на русском языке для детей из разных стран мира. Проект действует на всех уровнях, включая общее, профессиональное и дополнительное образование. В рамках франчайзинга открыта международная школа МГИМО в г. Ташкент (Республика Узбекистан) в формате лицейских классов для детей от 15 лет, заключен договор с частным научно-образовательным учреждением Fen Bilimleri в г. Стамбул (Турция) с целью организации реализации образовательных программ основного общего и среднего общего образования для учащихся старшей школы, начиная с 8 класса. В рамках РМШ до 2030 г. планируется открыть до 15 русских международных учебных заведений за рубежом. Реализована серия программ повышения квалификации, обучение по которой прошли 345 педагогов школ России, Киргизии, Узбекистана, Таджикистана, Турции, Монголии, Вьетнама и Сербии.

Государственный франчайзинг является инновационной формой партнерского взаимодействия государства и бизнеса, позволяющий привлечь в государственное управление эффективные бизнес-технологии, повысить качество государственных услуг, привлечь частный сектор в развитие социально-значимых отраслей и сфер экономики (отрасли ЖКХ, транспорта, почтовой связи, образования и др.). Внедрение и развитие в российской практике государственного франчайзинга будет способствовать усилению конкуренции и повышению качества предоставляемых услуг на региональном уровне без привлечения дополнительных финансов со

стороны государства. Поэтому проработка государственной поддержки и нормативно-правовой базы для обеспечения эффективного партнерства государства и бизнеса в формате государственного франчайзинга представляется довольно актуальной задачей в рамках трансформации модели государственного управления.

Аутсорсинг государственных услуг

В зарубежных странах аутсорсинг в государственном управлении уже давно широко и успешно применяется и связано это с необходимостью удовлетворения возрастающих потребностей, повышения качества общественных благ и услуг, снижения государственных издержек за счет использования эффективных бизнес-технологий, связанных с оптимизацией ресурсов в государственном аппарате (Рабаданова, 2022).

Под аутсорсингом государственных услуг рассматривается делегирование исполнения отдельных видов деятельности частному бизнесу на основании заключения договора. При этом за государственной организацией сохраняется общая ответственность и контроль за качеством услуг. Использование данной формы ГЧП целесообразно в тех случаях, когда качество общественных благ и услуг достаточно просто наблюдается и контролируется извне и может быть закреплено прописанными в договоре критериями. Этапы внедрения механизма аутсорсинга в государственные органы власти приведены на рис. 7.7.

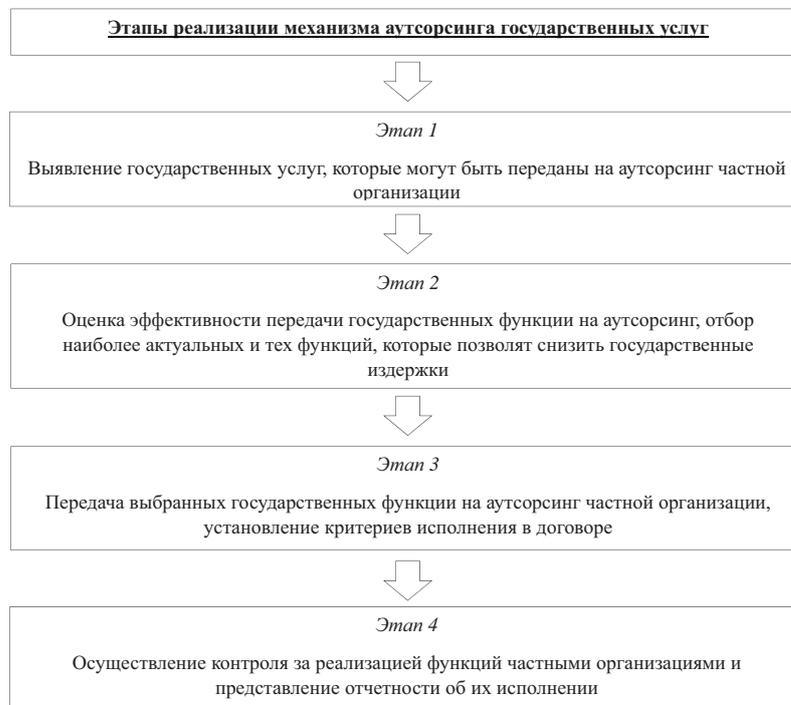


Рис. 7.7. Этапы реализации механизма аутсорсинга государственных функций

Источник: составлено автором.

Функции государственных органов власти, передаваемые на аутсорсинг частному сектору, можно сгруппировать в три категории:

- вспомогательные функции, такие как клининг, транспортное обслуживание, общественное питание, обслуживание зданий и техники, охрана, вывоз мусора;
- обеспечивающие функции, требующие высокой профессиональной квалификации (информационные технологии, финансы и бухгалтерия, управление персоналом, юридическая поддержка, операционные функции, связанные с документооборотом);
- ключевые функции государственных органов власти, что является достаточно редкой практикой.

В мировой практике развитых стран наибольшее распространение получили аутсорсинг социальных услуг и ИТ-аутсорсинг в государственном управлении. Последние двадцать лет аутсорсинг в государственном секторе зарубежных стран был связан в основном с информационными технологиями, что демонстрирует прогрессивность данной формы ГЧП и её эффективность.

В России вовлеченность частного бизнеса в реализацию государственных функций не такая высокая ввиду незрелости культуры ответственности ГЧП и пережитков административной системы управления. В первую очередь на аутсорсинг передаются вспомогательные услуги — уборка, охрана, обслуживание зданий и техники, техническое обслуживание оборудования, транспорт, общественное питание, бухгалтерский учет, лабораторные исследования. При этом объемы такого аутсорсинга могут быть весьма значительными. Также достаточно часто государственные органы передают на аутсорсинг организацию массовых культурных, спортивных, оздоровительных мероприятий и праздников, оказание информационно-консультационных и образовательных услуг. Практикуется и аутсорсинг медицинских услуг, например в рамках региональных программ оказания бесплатной медицинской помощи населению — частные медицинские учреждения имеют право оказывать медицинские услуги по полису обязательного медицинского страхования (Рабданова, 2023).

Современные российские реалии и тренды на цифровую трансформацию и импортозамещение обуславливают повышенный спрос на ИТ-услуги как со стороны бизнеса, так и со стороны государства. Непростая экономическая и политическая ситуация в стране предъявляет высокие требования к информационной безопасности и, соответственно, к аутсорсингу государственных услуг в сфере информационных технологий и облачных сервисов. Не случайно сейчас наиболее востребованы услуги по переходу на отечественные решения в сфере ИТ-продуктов и их дальнейшее техническое сопровождение. Это обусловлено активностью кибер-атак и растуци-

ми требованиями со стороны российского законодательства, особенно в отношении объектов КИИ (критической информационной инфраструктуры).

В целом вектор государства и бизнеса на цифровизацию и разработку новых IT-продуктов и сервисов оказывает положительное влияние на рынок IT-аутсорсинга и он продолжает развиваться. В этой связи появляется хорошая возможность развивать IT-аутсорсинг в сфере государственного управления, подобно зарубежным странам.

Что касается третьей категории государственных функций, передаваемых на аутсорсинг — ключевых функций, связанных с властными полномочиями, то здесь ситуация неоднозначная. С одной стороны, некоторые эксперты считают, что наше общество «негативно относится к передаче каких-либо видов деятельности частным структурам, видя в этом угрозу своим правам и материальному благополучию» (Котляров, 2012). С другой стороны, термин «аутсорсинг» в контексте государственного управления в российском законодательстве появился в связи с реализацией уже упоминавшейся нами Концепции административной реформы РФ в 2006–2010 гг., которая предусматривала применение принципов аутсорсинга в оптимизации функций государственных органов исполнительной власти. Сегодня существует два механизма, имеющих нормативно-правовую основу и позволяющих применять аутсорсинг в государственном управлении на практике — государственный контракт и государственное задание.

Есть мнение, что «по существу аутсорсинг в государственных органах власти сводится к осуществлению государственных закупок, т.е. к финансированию потребностей в работах и услугах, необходимых для реализации функций государственного управления» (Шимширт, 2015). Еще одно аналогичное высказывание: «в России аутсорсинг государственных услуг приравнивается к понятию государственной контрактации, подразумевающей заключение контрактов с частными организациями на поставку товаров и услуг, за

удовлетворение которых ответственен государственный сектор» (Шестоперов, 2007).

Альтернативным способом передачи исполнения отдельных функций частным организациям является механизм государственного задания и выделение субсидий на его реализацию (ст. 69.2 БК РФ). Согласно законодательству, государственное (муниципальное) задание предполагает закрепление обязательных условий в договоре, которые соответствуют требованиям аутсорсинга (см. рис. 7.7, этап 3 и 4), а именно:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

В российской правовой системе существуют также проблемы и противоречия, которые не позволяют использовать аутсорсинг государственных услуг в полной мере. Согласно антимонопольному законодательству запрещается совмещать функции органов государственной власти (органов местного самоуправления) и хозяйствующих субъектов при передаче органом исполнительной власти на аутсорсинг части установленного для него задания²⁰³. Когда государственный орган передает часть своего задания другому исполнителю, он не оказывает услугу, а организовывает ее предоставление, что уже относится к функциям учредителя (органа власти). Таким образом, как мы уже отмечали ранее, «происходит совмещение функций хозяйствующего субъекта и органа государственной власти. Нарушение может иметь место и тогда, когда орган власти передает на аутсорсинг услуги, на оказание которых он получает субсидию на иные цели, не связанные с выполнением государственного (муниципального) задания.

203. Часть 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Всё это значительно ограничивает возможности привлечения частного сектора к реализации государственных функций» (Рабаданова, 2023).

Одним из новых инструментов передачи на аутсорсинг общественных услуг в социальной сфере является государственный социальный заказ. Государственный социальный заказ — это документ, устанавливающий основные показатели, характеризующие качество услуг, оказываемых в социальной сфере, объем оказания таких услуг, категории, для которых они оказываются, а также способы определения исполнителя таких услуг. Согласно Федеральному закону от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ государственный социальный заказ включает в себя довольно широкий круг отраслей социальной сферы (образование, здравоохранение /без сферы ОМС/, социальная защита, занятость населения, услуги, предоставляемые МФЦ, и др.)²⁰⁴.

Несмотря на то что соцзаказ — относительно новый инструмент, развивается он довольно быстро — изначально был внедрен в 16-ти пилотных регионах страны, а сегодня уже более чем в 35-ти. Также со временем расширилась и область его применения на несколько направлений социальной сферы.

До внедрения социального заказа финансирование деятельности по оказанию государственных социальных услуг распределялось главным образом административным методом, а частные организации не имели к нему доступа. С принятием ФЗ-189 были созданы необходимые условия для качественного отбора исполнителей услуг на конкурентной основе, а также возможность получения частными организациями субсидий на выполнение соцзаказа и льготы по НДС (услуги, предоставляемые в рамках соцзаказа, им не облагаются). Таким образом, уравнивание возможностей государственных и частных исполнителей позволяет повысить конкуренцию при распределении объемов услуг,

204. Федеральный закон от 13.07.2020. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».

а значит, их качество и доступность для потребителей (Рабаданова, 2023).

Примеры государственного аутсорсинга в российской практике в социальной сфере в рамках приведенных выше механизмов приведены в табл. 7.3.

Таблица 7.3. Примеры аутсорсинга государственных услуг по отраслям социальной сферы

Сфера применения	Описание
Культурно-массовые мероприятия	Республика Крым – Бюджетное образовательное учреждение дополнительного образования (центр по военно-патриотическому воспитанию) закупило услуги по проведению Дня молодежи через электронный аукцион на сумму 1,35 млн руб. у негосударственного поставщика (номер закупки в ЕИС – 0375200057317000015).
Образовательные услуги	г. Иркутск – Государственное казенное учреждение (центр социальных и информационных услуг для молодежи) провело электронный аукцион (номер закупки в ЕИС – 0334200000417000018) на услуги по организации и проведению семинаров для педагогов, специалистов по работе с молодежью и руководителей общественных объединений, работающих в муниципальных образованиях региона. Победителем, заявившим цену 157,5 тыс. руб., стала коммерческая организация (начальная цена – 450 тыс. руб.). Данный центр активно закупает услуги для подростков и молодежи у негосударственных поставщиков – услуги по организации и проведению областного молодежного фестиваля, полевого лагеря, а также по организации и проведению лекций, семинаров и тренингов для молодежи, направленных на развитие толерантности и профилактику экстремизма. У учреждения нет государственного задания – оно является казенным. Однако к целям деятельности учреждения, указанным в уставе, относятся «осуществление функций по информационно-аналитическому и научному обеспечению молодежной политики, оказания информационных и социальных услуг для молодежи». Поэтому на аутсорсинг негосударственным поставщикам отдается действительно часть основной деятельности учреждения по оказанию услуг населению. Образовательные услуги приобретаются у негосударственных поставщиков не только образовательными учреждениями. Это делают и учреждения, специализирующиеся на других видах деятельности. В частности, услуги по обучению неработающих пенсионеров компьютерной грамотности закупило государственное бюджетное учреждение (центр социального обслуживания населения, г. Южно-Сахалинск) на сумму 115 тыс. руб. (номер закупки в ЕИС – 0361200002717000019). Закупка проводилась вне рамок госзадания – за счет субсидии, предоставленной учреждению на «иные цели».

Окончание табл. 7.3

Сфера применения	Описание
Молодежные мероприятия	г. Москва – Федеральное государственное бюджетное учреждение (детско-юношеский центр) провело открытый конкурс на оказание услуг по организации и проведению всероссийского форума для школьников стоимостью 6 млн руб. (номер закупки в ЕИС – 0373100136117000044). В конкурсе участвовало две коммерческие организации. Одна из них победила с заявленной ценой 5,39 млн руб. Закупка представляла собой передачу учреждением части своего госзадания негосударственному поставщику: услуги «Организация мероприятий в сфере молодежной политики, направленных на формирование системы развития талантливой и инициативной молодежи, создание условий для самореализации подростков и молодежи, развитие творческого, профессионального, интеллектуального потенциалов подростков и молодежи».
Отдых и оздоровление детей	В некоторых случаях автономные учреждения передают на аутсорсинг объемы услуг на большие суммы и при этом не обращаются к конкурентным способам закупки. К примеру, государственное автономное учреждение (комплексный центр обслуживания населения, г. Благовещенск) за счет средств субсидии на «иные цели» заключило договор с частным оздоровительным лагерем как с единственным поставщиком (номер закупки в ЕИС – 31705393459). Сумма договора превысила 6,2 млн руб.
Услуги социального обслуживания	Еще одной распространенной практикой является передача на аутсорсинг оказания социальных услуг (услуг социального обслуживания) некоммерческим организациям. г. Гатчина – Администрация муниципального образования закупила услуги социального обслуживания на дому для тех одиноко проживающих пожилых граждан и инвалидов, которые нуждаются в посторонней помощи, но не получают ее от учреждения в рамках муниципального задания (номер закупки в ЕИС – 0145300008917000270). Проводился электронный аукцион с начальной (максимальной) ценой контракта 775 тыс. руб. (субсидии на «иные цели»). Закупкой заинтересовался только один поставщик – автономная некоммерческая организация, с которой впоследствии и подписали контракт.

Источник: составлено автором на основе данных: Чагин К.Г. Примеры применения учреждениями аутсорсинга услуг в разных отраслях [электронный ресурс] https://www.audar-info.ru/material/catalogArticle/view/type_id/1/cat_id/23/id/87193/socsphere/864284a09ebe6ed896b9f0591ecdcb62/.

В целом можно заключить, что «в государственной системе управления отсутствуют отработанные процедуры и механизмы передачи государственных услуг на аутсорсинг и франчайзинг. Их развитие сдерживается законодательны-

ми пробелами, отсутствием стандартов, методик и критериев оценки эффективности. Поэтому они требуют существенно совершенствования и разработки эффективного слаженного механизма в российских условиях» (Рабаданова, 2022). А в сложившейся политической и экономической ситуации в России, которая приводит к высокой нагрузке на бюджет страны, развитие этих форм ГЧП является особенно актуальным и перспективным. Зарубежный опыт свидетельствует, что внедрение только аутсорсинга позволяет сэкономить 10-50% бюджетных средств за счет увеличения конкуренции в секторе заказов. В условиях мобилизации ресурсов и сил немаловажным также является сфокусированность внимания государственных органов власти на основной деятельности и ключевых, наиболее значимых задачах. И такую возможность может обеспечить государственный аутсорсинг и франчайзинг за счет передачи выполнения части государственных задач бизнесу.

Стремительное развитие новых технологий, цифровизации и искусственного интеллекта также способствует привлечению частного сектора в реализацию государственных благ и услуг, так как именно бизнес является наиболее гибким и открытым к передовым технологиям, в отличие от во многом неповоротливого административно-управленческого аппарата. Привлечение эффективных бизнес-технологий и методов управления в рамках государственного аутсорсинга и франчайзинга будет способствовать повышению доступности, оперативности и качества административно-управленческих процессов, и росту эффективности государственного управления в целом.

ГЛАВА 8

ИНСТИТУТЫ УПРАВЛЕНИЯ АКЦИОНЕРНЫМИ ОБЩЕСТВАМИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

8.1. Современные институциональные принципы регулирования и управления российскими акционерными обществами с государственным участием

В России на протяжении всей ее истории государство играло либо доминирующую, либо существенную роль в экономике. Если в 90-е годы XX в. государственное участие в экономических процессах снижалось, то за прошедшие несколько лет стала набирать силу обратная тенденция.

Присутствие государства в экономике в новейшей истории страны происходило через различные юридические лица. Федеральный центр и регионы используют широкий спектр организационно-правовых форм, за прошедшие годы он не претерпел существенных изменений (табл. 8.1).

Таблица 8.1. **Хозяйствующие субъекты,
относящиеся к государственной собственности**

Год / Организационно-правовая форма	2017, ед. (доля в %)	2020, ед. (доля в %)	2023, ед. (доля в %)
Акционерные общества	2 848 (4,42%)	2 214 (3,83%)	1 867 (3,57%)
Общества с ограниченной ответственностью	684 (1,06%)	650 (1,12%)	647 (1,23%)
Всего хозяйственных обществ	3 532 (5,48%)	2 864 (4,95%)	2 514 (4,80%)
Унитарные предприятия	3 719 (5,77%)	2 225 (3,84%)	1 353 (2,58%)
Публично-правовые компании	1 (0,001%)	2 (0,003%)	6 (0,01%)
Учреждения (бюджетные, автономные, казенные)	56 548 (87,73%)	52 207 (90,17%)	47 927 (91,53%)
Фонды	19 (0,03%)	99 (0,17%)	121 (0,23%)
Иные	638 (0,99%)	506 (0,87%)	446 (0,85%)
Всего	64 457 (100%)	57 903 (100%)	52 361 (100%)

Источник: составлено автором на основе данных Росстата.

Если перечень используемых государством организационно-правовых форм не подвергся существенным корректировкам, то структура государственных юридических лиц претерпела ряд изменений.

Среди наиболее интересующих нас тенденций – снижение количества хозяйственных обществ с участием государства, в том числе акционерных. Так, за 6 лет, в период с 01.01.2017 по 01.01.2023, в федеральной и региональной собственности стало на 981 (или на 1/3) акционерных обществ меньше. В качестве заметных изменений отметим также снижение числа унитарных предприятий и учреждений. При этом общее количество юридических лиц, имеющих отношение к государству, уменьшается, а процентная доля учреждений растет. Также отмечается рост числа государственных фондов и публично-правовых компаний.

Однако, несмотря на небольшое количество акционерных обществ в сравнении с иными организационно-правовыми формами, в особенности с учреждениями, они играют важнейшую роль как в государственном секторе, так и российской экономике в целом.

Действительно, сложно представить отечественную нефтегазовую промышленность без ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть», ПАО «ТАТНЕФТЬ» им. В.Д. Шашина, транспорт без ОАО «РЖД» и ПАО «Аэрофлот», банковский сектор без ПАО «Сбербанк», Банк ВТБ (ПАО), АО «Россельхозбанк», ПАО Банк «ФК Открытие» или ПАО «Промсвязьбанк».

Акционерные общества с участием Российской Федерации и субъектов федерации напрямую, а также через их дочерние и зависимые общества контролируют важнейшие отрасли страны.

В последние годы государство параллельно с продажей акций небольших и средних организаций начало осуществлять возврат в федеральную собственность акционерных обществ различного профиля, приватизированных еще в 90-е годы XX в. Среди возвращенных в собственность Российской Федерации: ПАО «Ростовский оптико-механиче-

ский завод», АО «Челябинский электрометаллургический комбинат», АО «Метафракс Кемикалс», ОАО «Соликамский магниевый завод», ОАО «Уралбиофарм», АО «Кучуксульфат», АО «Калининградский морской торговый порт» и др. Ряд из возвращенных в госсобственность акционерных обществ имеют критически важное значение для соответствующих отраслей. Тем самым государство приобретает еще большее влияние на экономические процессы внутри страны.

Прежде чем перейти непосредственно к вопросам институциональных принципов регулирования и управления акционерными обществами, рассмотрим количественные данные, характеризующие объект исследования (табл. 8.2).

Таблица 8.2. Акционерные общества, находящиеся в федеральной собственности

Год / Размер пакета акций	2017, ед. (доля в %)	2020, ед. (доля в %)	2023, ед. (доля в %)
Всего	1356 (100%)	989 (100%)	507 (100%)
в т.ч. более 50%	575 (42,4%)	387 (39,13%)	260 (51,28%)
в т.ч. 25–50%	128 (9,44%)	74 (7,48%)	44 (8,68%)
в т.ч. «золотая акция»	81 (5,97%)	67 (6,77%)	23 (4,54%)

Источник: составлено на основе данных Росстата.

Как следует из данных табл. 8.2, число акционерных обществ в федеральной собственности на 01.01.2023 составляло 507 ед. Прослеживается тенденция к снижению количества акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности как в целом, так и по отдельным группам. Общее число организаций за 6 лет сократилось более чем в 2,5 раза. Наибольшее сокращение наблюдается в категории обществ со специальным правом на участие в управлении («золотой акцией»). Наименьшее снижение – в группе акционерных обществ с мажоритарным государственным пакетом.

Приведенные цифры показывают, что федеральный центр может обеспечить принятие необходимых ему решений лишь в немного более чем половине акционерных обществ, находящихся в его собственности. А именно там, где у него более 50% акций. В остальных организациях, как показывает практика, влияние на происходящее в организациях

затруднительно. Нередки случаи, когда представителей Российской Федерации не уведомляют о проведении заседаний советов директоров, исполнительные органы не предоставляют им документы на ознакомление, не допускают на территории акционерных обществ и т.п.

Иными словами, акционер – государство, где у него менее 50%, редко извлекает какую-либо финансовую или иную выгоду от владения подобным пакетом акций. Самая пагубная ситуация в организациях, где государственная доля не позволяет провести в совет директоров (наблюдательный совет) даже 1 своего представителя. В федеральной собственности на 05.09.2022 акционерных обществ с пакетом Российской Федерации 25% и менее – 277 ед.²⁰⁵, а если еще более конкретизировать, то в большинстве случаев государственный портфель менее 20%. Подобный пакет практически невозможно продать, т.к. не представляет интереса по указанным выше причинам.

Институт «золотой акции» показал свою крайнюю низкую эффективность. Федеральный центр, действовавший через своих единичных представителей на собраниях и заседаниях органов управления, поступательно утрачивал первичные неплохие позиции. Частные акционеры в целом управляли подобными обществами так, как считали нужным: отчуждали и обременяли активы, меняли профиль деятельности, заключали договорные отношения в интересах сторонних организаций, не распределяли прибыль и не выплачивали дивиденды и т.п.

Среди основных причин, приведших к существенному уменьшению количества государственных обществ, следующие:

- осуществление активных компаний приватизации;
- безвозмездная передача акций федеральных обществ субъектам РФ;

205. Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2022 № 3718-р «О внесении изменений в распоряжения Правительства РФ от 31.12.2019 № 3260-р и от 12.11.2020 № 2951-р». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

- ликвидация не ведущих финансово-хозяйственную деятельность организаций;
- проведение ликвидационных мероприятий в отношении акционерных обществ в целях передачи их имущества бюджетным учреждениям;
- передача акций государственным корпорациям и холдингам.

Помимо определения количественного состава государственных акционерных обществ, представляется важным определиться с базовой используемой терминологией. В настоящем исследовании под акционерным обществом с государственным участием (или «государственным акционерным обществом») понимается коммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме акционерного общества, акционером которого выступает Российская Федерация и (или) субъект федерации.

За постсоветский период институциональные основы деятельности акционерных обществ с государственным участием прошли через череду преобразований. К настоящему времени основополагающие принципы регулирования и управления государственными акционерными обществами в целом сформировались. Одновременно с этим санкционное давление повлияло на направления трансформаций, скорректировав их содержание и темпы изменений.

Обобщение результатов комплексного исследования институциональных основ деятельности акционерных обществ с государственным участием позволяет сделать вывод о том, что нормативно-правовое регулирование управления ими находится в процессе постоянного развития и совершенствования. В настоящее время правовое поле включает значительное число нормативных правовых актов, регулирующих различные области деятельности федеральных и региональных акционерных обществ.

Основополагающими нормативными правовыми актами являются: Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об акционерных обществах», ряд актов Президента РФ (о

стратегических акционерных обществах, их приватизации, развитии и др.) и нормативных актов Правительства РФ (о порядке управления акционерными обществами с федеральным участием, раскрытии ими информации и др.). При этом сформировалась как общая по стране, так и специфическая региональная практика управления акционерными обществами с государственным участием.

В табл. 8.3 представлены обобщенные результаты проведенного анализа содержательных изменений в правовой базе в период 2010–2023 гг., определяющих трансформацию системы управления акционерными обществами с государственным участием.

Таблица 8.3. Изменения в правовых основах деятельности акционерных обществ с государственным участием (2010–2023 гг.)

Год	Ключевые изменения
2010	<p>Введены в законодательство понятия «контролирующее лицо» и «подконтрольное лицо (подконтрольная организация)».</p> <p>Появились дополнительные требования о раскрытии информации о ценных бумагах и их проспектах, увеличивающих перечень и объем сведений, а также случаях освобождения эмитента раскрывать информацию (для организаций с менее 500 акционеров и отсутствием допуска к торгам на бирже)²⁰⁶</p> <p>Утверждена примерная структура годового отчета акционерного общества, акции которого находятся в федеральной собственности²⁰⁷</p> <p>Утверждено положение о назначении представителя Российской Федерации в составе совета директоров (наблюдательного совета) банка с участием РФ²⁰⁸.</p> <p>Утверждены стандарты раскрытия информации субъектами естественных монополий в различных сферах, включая состав раскрываемой информации²⁰⁹.</p>

206. Ст. 1 Федерального закона от 04.10.2010 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024). - нормы вступили в силу в апреле 2011 г.

207. Постановление Правительства РФ от 31.12.2010 № 1214 «О совершенствовании порядка управления акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

208. Постановление Правительства РФ от 11.05.2010 № 325 «Об осуществлении прав Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

209. Постановление Правительства РФ от 29.10.2010 № 872 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке

2011	Начало подготовки годовых отчетов в соответствии с утвержденной примерной структурой. Утвержден порядок и формы раскрытия информации акционерными обществами с государственным и муниципальным участием ²¹⁰ .
2013	Введены требования для акционерных обществ до 01.10.2014 передать ведение реестра акций лицензированной организации ²¹¹ Утверждены методические рекомендации по организации работы советов директоров федеральных акционерных обществ ²¹²
2014	Существенные изменения в главе Гражданского кодекса РФ о юридических лицах и сопутствующие федеральные законы, в т.ч.: появление понятий «публичное общество», «корпоративные юридические лица», «корпоративные права», введение новых прав и обязанностей акционеров и членов органов управления ²¹³ Выход рекомендаций Банка России о применении Кодекса корпоративного управления ²¹⁴ Утверждение методики самооценки качества корпоративного управления, методических рекомендаций по формированию положений о ревизионной комиссии, о вознаграждениях и компенсациях членов ревизионной комиссии, по организации работы внутреннего аудита, по разработке дивидендной политики, по организации работы комитета по аудиту совета директоров акционерного общества с участием РФ ²¹⁵

газа по трубопроводам»; Постановление Правительства РФ от 27.11.2010 № 938 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сферах услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах и услуг по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» (в иных отраслях акты введены ранее – Постановление Правительства РФ от 21.01.2004 № 24 «Об утверждении стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии») и др.

210. Приказ Минэкономразвития России от 11.05.2011 № 208 «Об утверждении порядка раскрытия информации открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в государственной или муниципальной собственности, и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями» (зарегистрировано в Минюсте России 23.06.2011 № 21150). - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024). – Утратил силу после издания приказа в 2016 г.
211. П. 5 ст. 3 Федерального закона от 02.07.2013 № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (нормы вступили в силу 01.10.2013). - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
212. Приказ Росимущества от 21.11.2013 № 357 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы Совета директоров в акционерном обществе». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
213. Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024). - нормы вступили в силу 01.09.2014.
214. Письмо Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
215. Приказ Росимущества от 22.08.2014 № 306 «Об утверждении методики самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием»; приказ Росимущества от 09.07.2014 № 253 «Об утверждении методических рекоменда-

2015	Добавлены в законодательство нормы о приобретении и прекращении публичного статуса акционерного общества ²¹⁶
2016	Изменение норм о порядке совершения сделок и роли совета директоров ²¹⁷ .
	Утверждение порядка и форм раскрытия информации государственными и муниципальными акционерными обществами, включенными в прогнозный план приватизации ²¹⁸ .
	Утверждение методических рекомендаций об организации управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции в акционерных обществах с участием Российской Федерации ²¹⁹ .
2017	Утверждено положение об осуществлении Госкорпорацией «Роскосмос» от имени РФ прав акционера и требования к ежегодному отчету об управлении акциями ²²⁰ .

ций по формированию положения о вознаграждениях и компенсациях членов ревизионной комиссии...»; приказ Росимущества от 16.09.2014 № 350 «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию Положения о Ревизионной комиссии...»; приказ Росимущества от 04.07.2014 № 249 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы внутреннего аудита в акционерных обществах с участием Российской Федерации»; приказ Росимущества от 29.12.2014 № 524 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке дивидендной политики в акционерных обществах с государственным участием»; приказ Росимущества от 20.03.2014 № 86 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы Комитетов по аудиту Совета директоров в акционерном обществе с участием Российской Федерации». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

216. Ст. 3 Федерального закона от 29.06.2015 № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
217. Ст. 1 Федерального закона от 03.07.2016 № 338-ФЗ «О внесении изменений в статьи 41 и 84.8 Федерального закона "Об акционерных обществах"». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
218. Приказ Минэкономразвития России от 06.10.2016 № 641 «Об утверждении порядка и форм раскрытия информации государственными (муниципальными) унитарными предприятиями и акционерными обществами...» (зарегистрировано в Минюсте России 09.01.2017 № 45108). - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
219. Методические рекомендации об организации управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции в акционерных обществах с участием Российской Федерации. Утверждены приказом Росимущества от 02.03.2016 № 80. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
220. Постановление Правительства РФ от 07.10.2016 № 1018 «О порядке осуществления Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос» от имени Российской Федерации прав акционера...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

2018	Внесение ряда изменений в базовый закон, в т.ч.: исключение возможности формирования органа контроля из 1 лица – ревизора; приобретение опционного характера ревизионной комиссии; проявление законодательного упоминания о комитетах совета директоров; добавление к компетенции совета директоров вопросов о формировании комитетов, определении принципов и подходов к организации в обществе управления рисками, внутреннего контроля и внутреннего аудита; приобретение советом директоров права включения на общем собрании акционеров кандидатов от себя, выдвигаемых в совет директоров ²²¹ . Появление для публичного акционерного общества необходимости организации управления рисками и внутреннего контроля, для чего совет директоров наделяется компетенцией утверждения советующих внутренних документов.
2019	Дача права не раскрывать и не предоставлять подлежащую раскрытию в соответствии с законодательством информацию отдельными категориями акционерных обществ ²²² . Утверждение методических рекомендаций по применению ключевых показателей эффективности деятельности хозяйственных обществ с участием РФ с долей более 50% ²²³ .
2020	Принятие Правительством РФ специального положения об осуществлении от имени Правительства РФ прав акционера ПАО «Сбербанк» ²²⁴ .
2021	Введение возможностей: проведения заседаний / собраний органов управления в дистанционном (с помощью электронных и технических средств); совмещения голосования на заседании и заочного голосования ²²⁵ . Требование с 01.01.2021 для публичного акционерного общества: формировать комитет по аудиту совета директоров; осуществлять для оценки надежности и эффективности управления рисками и внутреннего контроля внутренний аудит, назначать должностное лицо, ответственное за его организацию и осуществление ²²⁶ .

221. Федеральный закон от 19.07.2018 № 209-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об акционерных обществах”». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
222. Постановление Правительства РФ от 04.04.2019 № 400 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
223. Распоряжение Правительства РФ от 27.06.2019 № 1388-р «Об утверждении методических рекомендаций по применению ключевых показателей эффективности деятельности хозяйственных обществ...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
224. Постановление Правительства РФ от 31.08.2020 № 1326 «Об осуществлении от имени Правительства Российской Федерации прав акционера публичного акционерного общества «Сбербанк России». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
225. Ст. 1 Федерального закон от 28.06.2021 № 225-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».
226. Ст. 10 Федерального закона от 07.04.2020 № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

	Добавление в перечень директивных вопросов для голосования по повестке дня заседания совета директоров акционерных обществ с участием РФ вопроса об одобрении существенных условий трудового договора с единоличным исполнительным органом или членом коллегиального исполнительного органа, договора с управляющей организацией или управляющим ²²⁷ .
2022	Снижено количественное требование к составу совета директоров непубличных АО до 3 чел., дано акционерным обществам право по всем вопросам повестки дня проводить общие собрания акционеров в заочной форме ²²⁸ . Повышен минимальный процент голосующих акций, дающих право на доступ к информации, документам и на обращение в суд с 1% до 5% ²²⁹ . Предоставлена возможность акционерным обществам не раскрывать информацию (ограничивать ее раскрытие), предусмотренную законам об АО и рынке ценных бумаг, если, по их мнению, это приведет или может привести к санкциям против организации или других лиц ²³⁰ . Отдельным актом Правительства РФ конкретизировано право акционерных обществ отказаться от раскрытия (ограниченно раскрыть) бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также лимитируется доступ к таким сведениям в государственном информационном ресурсе бухгалтерской (финансовой) отчетности (ГИР БО) ²³¹ .
2023	С 01.01.2023 исключена обязанность всем акционерным обществам проводить аудит годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности ²³² , однако для ряда категорий, в т.ч. акционерных обществ с государственным участием, необходимость привлечения аудитора сохранилась ²³³ . В частности, для организаций, ценные бумаги которых торгуются на бирже. Обязательность аудита для такого субъекта, как акционерные общества, акции которых находятся в собственности РФ, субъектов федерации, добавлена в профильный закон ²³⁴ .

227. Постановление Правительства РФ от 31.03.2021 №495 «О внесении изменений в Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
228. Ст. 1, 2 Федерального закона от 25.02.2022 № 25-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об акционерных обществах”» ...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
229. Пп. 5 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 14.03.2022 № 55-ФЗ «О внесении изменений...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
230. П. 1 Постановления Правительства РФ от 12.03.2022 № 351 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
231. Постановление Правительства РФ от 18.03.2022 № 395 «Об особенностях доступа к информации...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
232. Ст. 1 Федерального закона от 16.04.2022 № 114-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об акционерных обществах”» ...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
233. П. 1 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
234. Ст. 27 Федерального закона от 19.12.2022 № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

В течение 2023 г. у акционеров появилась возможность формировать совет директоров на 3 года ²³⁵ вместо 1 года.
С 01.01.2023 лимитирован доступ к ранее открытым сведениям, содержащимся в ЕГРЮЛ, касающихся лиц, к которым применяются, могут быть применены или на которых распространяются ограничительные меры, введенные иностранными субъектами ²³⁶ .
Продлено действие на 2023 г. ряда указанных выше норм, первоначально введенных на более короткие сроки.

Источник: составлено автором по материалам исследования.

Как следует из содержания материалов, представленных в табл. 8.3, часть нормативных новелл относится к регулированию всех акционерных обществ, другая – только к государственным. Давая общую характеристику изменениям в законодательстве и подзаконных актах, особенно в период 2021–2023 гг., нельзя не отметить их общую направленность на либерализацию, заключающуюся в возможностях выбора инструментов управления организациями и регулирования степени их открытости. Так, снижены требования к наличию ревизионной комиссии, привлечению аудитора, минимальному числу членов совета директоров, раскрытию и доступу к информации об акционерных обществах и др. Действие норм, введенных в ковидный период и 1-й год СВО как временных (на полгода – год), продлевается (до конца 2023 г.). Можно предположить, что введенные изменения будут иметь длительный характер. При этом, указанные новшества стирают границы между акционерными обществами и обществами с ограниченной ответственностью, приближают публичные общества к непубличным. Очевидно, что после вступления в силу рассмотренных выше законодательных и подзаконных актов, российская правовая база становится все более сложной, сотканной из норм (исключений) временно-го характера.

235. Ст. 27 Федерального закона от 19.12.2022 № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

236. Постановление Правительства РФ от 16.09.2022 № 1625 «Об определении случаев, в которых доступ к информации...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

Отметим, что ряд действующих в корпоративной сфере документов носит рекомендательный характер, наиболее фундаментальный среди них - Кодекс корпоративного управления. Следует также выделить комплекс методических рекомендаций, утвержденных Росимуществом, играющих существенную роль в практике управления федеральными акционерными обществами.

Акции, как и доли в уставных капиталах обществ, — довольно сложные для реализации имущественных прав объекты, которые требуют постоянного контроля. Государство, будучи, с одной стороны, собственником, а с другой — регулятором, не выделило себя на законодательном уровне среди иных собственников и не обеспечило особыми правами. В основном законе страны приведены формы собственности и одновременно с признанием существования различных форм наличествует норма об их равной защите²³⁷. В этой же статье говорится о гарантии свободы экономической деятельности²³⁸, т.е. данная норма, с одной стороны, дает федеральному центру и регионам, как и иным субъектам, вести экономическую деятельность, с другой — вновь ставит в один ряд с частными собственниками, а также муниципальными образованияами. Гражданский кодекс РФ поддерживает описанную выше логику собственными схожими нормами²³⁹.

В то же время особенности государства как акционера-собственника обуславливают наличие ряда особенностей в управлении акционерными обществами с государственным участием. В качестве ключевых следует выделить следующие:

- разделение управленческих полномочий между органами государственной власти;
- издание обязательных для исполнения указаний — директив;

237. П. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

238. П. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

239. П. 1 ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

- ввод в органы управления и контроля профессиональных поверенных и независимых экспертов;
- низкий уровень мотивации и исполнительской дисциплины органов управления и контроля;
- отсутствие у акционерных обществ с государственным участием долгосрочных плановых документов с четкими целями и шагами по их достижению;
- задействование акционерных обществ в несвойственных для коммерческих организаций политических, социальных и иных проектах;
- многоуровневый разноплановый государственный контроль (аудит);
- волатильность регулирующих управление государственными акционерными обществами норм.

Проведенное исследование позволяет нам сделать вывод, что отсутствие выделения в указанных ключевых документах государства как «особого» собственника и приравнивание к частным собственникам в вопросах реализации вещных прав создает определенные риски для эффективности экономической деятельности, т.к. функции владения, пользования и распоряжения акциями и иным государственным имуществом распределяются между значительным числом должностных лиц и органов власти.

Например, Правительство РФ как высший орган исполнительной власти страны осуществляет управление федеральной собственностью²⁴⁰. Но фактически большинство полномочий находятся у уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время — это Минфин России и Росимущество. У Минфина России сконцентрированы вопросы нормативно-правового обеспечения и реализации государственной политики в данной области, у Росимущества — собственно основные полномочия по управлению федеральными акциями. В субъектах федера-

240. Ст. 18 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 №4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

ции похожая ситуация: за региональными правительствами закреплены полномочия по управлению имуществом (и акциями как его разновидностью), принадлежащим субъекту Федерации, но основную роль в управлении играют специализированные органы по управлению имуществом. При этом ряд вопросов относительно реализации прав акционеров федеральных и региональных обществ согласовывается (совместно решается) с отраслевыми органами исполнительной власти.

В итоге, наличие большого числа согласований и разпыление должностных обязанностей в рассматриваемой области практически исключает возможность привлечения кого-либо к ответственности за неэффективное управление акциями или банкротство акционерного общества с государственным участием.

В целом федеральный (не считая отдельных категорий: специальных перечней «91-р»; «стратегических» организаций; приватизируемых; обществ, особенности статуса которых определены отдельными актами Правительства РФ; управляемых Минобороны России и Управлением делами Президента РФ) и региональные механизмы управления акционерными обществами имеют больше общих, чем отличительных принципов.

Рассмотрим особенности управления акционерными обществами с государственным участием на федеральном и региональном уровне. На рис. 8.1 представлена схема управления акционерными обществами с государственным участием на федеральном уровне.



Рис. 8.1. Схема управления акционерными обществами с государственным участием на федеральном уровне

Источник: составлено автором по материалам исследования.

В настоящее время в системе управления АО с государственным участием центральная роль принадлежит уполномоченному органу исполнительной власти – Росимуществу и его территориальным подразделениям, часть функций управления находится у Минфина России, которому подотчетно агентство. Некоторые вопросы, включая избрание членов органов управления и контроля, реализуются совместно с иными органами исполнительной власти, например с отраслевыми органами. В свою очередь, подавляющее большинство субъектов РФ (рис. 8.2) не имеет территориальных органов исполнительной власти или учреждений, на которые возложены соответствующие полномочия (за исключением г. Москва). Большинство региональных органов власти, занятых управлением имуществом (в том числе акционерными обществами с государственным участием), имеют статус министерств, соответственно их руководитель входит в состав правительства субъекта федерации (табл. 8.4).

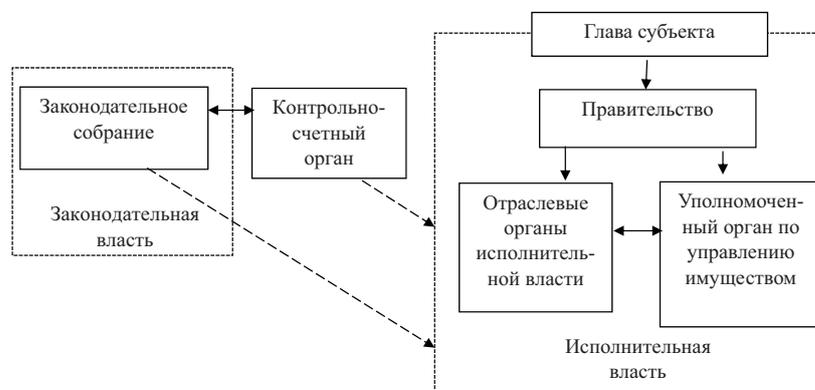


Рис. 8.2. Схема управления акционерными обществами с государственным участием на региональном уровне

Источник: составлено автором по материалам исследования.

Как следует из сравнительного анализа рис. 8.1 и 8.2, на федеральном уровне сложившаяся система управления акционерными обществами несколько сложнее и включает большее количество органов в системе управления и контроля, чем на уровне субъекта РФ.

Таблица 8.4. Органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные по управлению имуществом

Наименование	Кол-во	%
Министерство	43	51
Департамент	24	28
Агентство	3	3
Комитет	10	12
Управление	5	6
Всего	85	100

Источник: составлено на основе данных о структуре органов исполнительной власти субъектов РФ на 01.02.2022.

Следует отметить, что в связи с тем, что органы исполнительной власти аккумулируют функции управления и контроля, возникает необходимость мониторинга со стороны иных ветвей власти. Контроль может осуществляться как специальным органом контроля с особым статусом, так и посредством форм парламентского контроля (рис. 8.3).

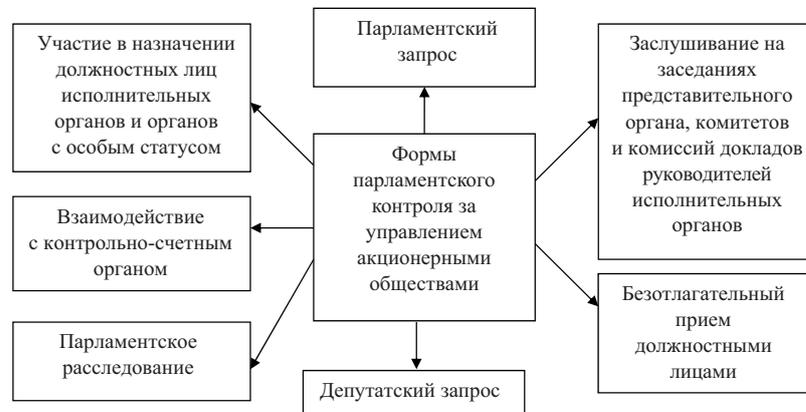


Рис. 8.3. Формы парламентского контроля за управлением акционерными обществами с государственным участием

Законодательные органы обладают широким спектром средств реагирования, но они далеко не единственные, кто следит за происходящим в акционерных обществах с государственным участием. Существующая практика позволяет выделить следующие виды и органы внешнего контроля за хозяйственной деятельностью акционерных обществ:

- акционерный (учредительный) контроль, производимый представителями акционера (преимущественно госслужащими, работающими в уполномоченном органе по управлению имуществом);
- ревизионная комиссия — главный и основной контрольно-ревизионный орган в каждом юридическом лице;
- комитет по аудиту — консультационный орган внутреннего контроля,
- подразделение внутреннего контроля (аудита);
- внешний аудитор — независимая организация, проверяющая узкую область;
- парламентский контроль — мероприятия, осуществляемые законодательным органом и его членами;
- общественный контроль — деятельность общественных палат и общественности;

- прокурорский надзор — деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности, выявлению, устранению и предупреждению нарушений законодательства;

- государственный аудит (контроль), осуществляемый контрольно-счетными органами (Яковлев, 2021. С. 110–111).

Резюмируя, следует подчеркнуть, что в российской экономике в целом сформирована институциональная основа для управления и контроля за деятельностью акционерных обществ с государственным участием на федеральном и региональном уровнях. Однако в настоящее время перед институтами управления государственными акционерными обществами возникла проблема адаптации к условиям новой экономической реальности.

8.2. Тенденции трансформации институтов управления в условиях внешнего санкционного давления

С февраля 2022 г. в связи с началом СВО и постепенным введением разного рода санкций в отношении России, а также юридических и физических лиц, в управлении акционерными обществами с государственным участием начали происходить резкие трансформации, масштабов которых не было несколько десятилетий.

Акционерные общества, как частные, так с федеральным и региональным участием, испытывают на себе все усиливающееся санкционное давление. Воздействие внешнего характера и порождаемые ими сложности для организаций приводят к разной реакции со стороны лиц, принимающих решения, и определенным результатам.

Среди наиболее значимых изменений в институтах и практике управления акционерными обществами с государственным участием можно выделить следующие:

- смена многими акционерными обществами концепций (стратегий, долгосрочных программ) развития на парадигму выживания (часто без внесения изменений в соответствующие внутренние документы);

- уменьшение горизонта планирования;
- пересмотр ранее принятых решений органами управления;
- переутверждение финансовых планов и бюджета организаций;
- отказ от принятой дивидендной политики;
- увеличение количества заседаний органов управления, большая включенность в оперативные вопросы совета директоров и представителей акционера, что размывает компетенции органов управления и противоречит уставам организаций;
- более быстрое, нередко с нарушением сроков созыва и предоставления документов, рассмотрение вопросов и принятие решений советами директоров (наблюдательными советами);
- возрастание напряженности и противоречий во взаимоотношениях между акционерами, советами директоров, исполнительными органами, сотрудниками;
- самоустранение должностных лиц от решения критически важных вопросов;
- делегирование ответственности за принятие важных и срочных решений вышестоящим органам;
- экономия акционера-государства на выплатах вознаграждения членам органов управления и контроля, несмотря на утвержденные положения о вознаграждениях при наличии необходимых средств;
- двоякий подход к распределению чистой прибыли: в одних случаях изъятие 100% в качестве дивидендов и оставление организации без средств на запланированные инвестиции; в других – невыплата дивидендов или существенное уменьшение их размера от плановой величины;
- рост практики непоследовательности и несвоевременности действий представителей органов власти (акционера);
- появление новых субъектов, позиционирующих себя как представители акционера, вмешивающихся в деятельность юридических лиц без наличия на то правовых оснований;

- снижение объема раскрываемой информации акционерными обществами;
- ввод международных (внешних) санкций в отношении юридических и физических лиц;
- увеличение разрыва между регулирующими документами и практикой принятия решений (Яковлев, 2022а. С. 47–48).

Примером, иллюстрирующим сразу нескольких из приведенных тенденций, является ситуация с выплатой дивидендов. У многих публичных акционерных обществ с участием государства регламентирована и принята дивидендная политика. Однако часть из обществ, несмотря на хорошие финансовые результаты по итогам 2021 г., решили оставить своих акционеров без дивидендов. В частности, ПАО «Сбербанк», ПАО «Газпром», АК «АЛРОСА» (ПАО).

Ввиду того что у всех этих организаций непосредственно или через иные юридические лица есть мажоритарный акционер – Российская Федерация, то именно ему все остальные собственники обязаны отсутствием заявленных выплат и падением цены акций. В ПАО «Сбербанк» и ПАО «Газпром» такие решения были приняты в последний день, когда могли по законодательству пройти общие собрания акционеров. Подобная тактика с максимальной отсрочкой даты проведения собрания держала акционеров в ожидании выплаты высоких дивидендов, стимулировала сохранить акции в собственности, поддерживая их цену, которая в день обнародования указанного решения обвалилась.

Так, в июне 2023 г. общее собрание акционеров ПАО «Газпром» приняло решение: дивиденды за 2022 г. не начислять и не выплачивать. Однако между годовыми общими собраниями акционеров 2022 и 2023 г. выплаты дивидендов ПАО «Газпром» осуществлялись – по итогам работы организации за 1-е полугодие 2022 года. В свою очередь, ПАО «Сбербанк» при распределении прибыли за 2022 г. на этот раз предусмотрело выплаты дивидендов.

Необходимо отметить, что без обещанных дивидендных выплат в 2022 и 2023 г. остались не только акционеры

обществ, где основной акционер государство. Общие собрания акционеров ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» и др. также посчитали, что дивиденды по итогам 2021 г. не стоит выплачивать. Например, совет директоров ПАО «НЛМК» в июне 2022 г. отменил ранее им же принятое 4 месяца до этого решение о выплате дивидендов и рекомендовал общему собранию акционеров не выплачивать их. Позже в 2022 г. совет директоров ПАО «НЛМК» рекомендовал произвести выплату дивидендов за 9 месяцев 2022 г., но общее собрание акционеров не утвердило предложение.

Подобные факты вынесения органами управления противоречивых решений свидетельствуют о желании мажоритарных акционеров и руководства акционерного общества попытаться отсрочить падение цены акций. Но в то же время нарушение дивидендной политики нивелирует оставшееся доверие инвесторов к организации. Вопрос с дивидендами имеет принципиальное значение. Это показатель стабильности организации и отношения к акционерам. Российская практика (в особенности, текущего года) достаточно ярко иллюстрирует отношение лиц, принимающих решения, к миноритарным акционерам и степень озабоченности репутацией организации.

Основная часть тенденций трансформации институтов и практики управления акционерными обществами с государственным участием имеет негативные последствия, в том числе:

- существенное снижение доверия к публичным акционерным обществам со стороны инвесторов;
- разочарование специалистов и инвесторов попиранием правовых норм представителями обществ;
- отток наиболее востребованных и квалифицированных руководящих и иных кадров за рубеж;
- потеря без понимания сроков, а в некоторых случаях безвозвратная, ключевых и важных работников;

- радикальный рост рисков для инвестирования в акции со стороны российских и зарубежных инвесторов, как следствие их уход с рынка;
- снижение объемов биржевых продаж акций;
- выход акционеров из публичных и непубличных обществ;
- ощутимое падение цен на акции;
- порожденное недоверием к биржевым инструментам сокращение спроса на облигации акционерных обществ;
- ухудшение условий привлечения внешних средств (займов) для акционерных обществ;
- рост издержек и себестоимости производства, сроков поставки комплектующих;
- дефицит кадров, средств производства и запасных частей;
- отсутствие реальной замены широкой номенклатуре оборудования и комплектующих;
- отход вопреки положениям о закупках под предлогом срочности от конкурентных закупок, приобретение товаров, работ и услуг по завышенной стоимости и более низкого качества;
- разрыв действующих договоров контрагентами;
- сокращение рынков сбыта продукции;
- ухудшение показателей финансово-хозяйственной деятельности организаций.

Вероятно, противоречия будут расти, а перспективы нивелирования их неоднозначны. Данный прогноз базируется на анализе предшествующего постсоветского периода, в течение которого многие проблемы в области управления государственными акционерными обществами не только не решались, но и накапливались. Государство как регулятор и акционер занимало достаточно пассивную позицию. Теперь наряду с обострением старых многолетних проблем дают все чаще о себе знать новые (Яковлев, 2022а. С. 48–49).

Отдельно следует остановиться на проблеме коррупции, сопутствующей управлению государственным имуществом.

Одним из примеров, касающихся управления государственными хозяйственными обществами, служит история с бывшим главой Минэкономразвития России Улюкаевым А.В., осужденным на 8 лет лишения свободы и штрафу в 130 млн руб. за получение взятки в размере 2 млн долл. США от представителей ПАО «НК «Роснефть». Указанные денежные средства были получены за возможность приобретения нефтяной организацией федерального пакета акций ПАО АНК «Башнефть»²⁴¹. В тот период времени специализированный орган по управлению федеральной собственностью (Росимущество), а вместе с этим и часть полномочий федерального центра по осуществлению прав акционера находились в ведении указанного министерства, возглавляемого А.В. Улюкаевым. То есть руководитель профильного органа, отвечающего за приватизацию и управление акционерными обществами с государственным участием, получил взятку от федерального акционерного общества (ПАО «НК «Роснефть», более 40% акций которого принадлежит АО «РОСНЕФТЕГАЗ», в свою очередь, находящегося на 100% в собственности Российской Федерации) за действия, связанные с покупкой им акций другого федерального общества (ПАО АНК «Башнефть»).

Еще одним примером уголовно наказуемых действий, касающихся государственных акционерных активов, является дело бывшего федерального министра М.А. Абызова, отвечавшего за вопросы открытости органов исполнительной власти. Его привлекли к 12 годам лишения свободы и штрафу в 80 млн руб. за похищение денежных средств у различных юридических лиц. М.А. Абызов был привлечен к ответственности по комплексу уголовных статей (мошенничество, создание преступного сообщества, легализация денежных средств, полученных преступным путем, коммерческий подкуп)²⁴².

241. Что известно об уголовном деле Алексея Улюкаева [Электронный ресурс] / ТАСС. 29.04.2022. - Режим доступа: <https://tass.ru/info/14513983> (дата обращения: 15.05.2024).

242. Что известно об уголовном деле в отношении Михаила Абызова [Электронный ресурс] / ТАСС. 21.12.2023. - <https://tass.ru/info/19604651> (дата обращения: 15.05.2024).

Приведенные примеры показывают, что существующий механизм управления государственными акционерными обществами неэффективен, создает возможности для злоупотреблений и иного рода нарушений со стороны должностных лиц. Анализ существующей практики позволяет выделить следующие наиболее распространенные формы коррупции и злоупотреблений: необоснованные расходы; закупки по завышенной цене; отчуждение и обременение объектов недвижимости; сдача в аренду помещений по заниженной стоимости или нахождение арендаторов без оформления договора аренды соответствующих помещений; передача техники и использование оборудования, находящихся в собственности акционерных обществ, третьими лицами на безвозмездной основе; бесплатное предоставление юридического адреса; параллельный бизнес единоличного исполнительного органа в той же области, что и деятельность организации, руководство которой он осуществляет; завышенные штаты сотрудников; использование работников организации для выполнения работ, не связанных с деятельностью общества.

Так, одной из встречающихся форм нарушений выступает использование имущества организации в интересах ее руководства и связанных с ним людьми. Например, организация приобретает за счет собственных или заемных средств дорогостоящее оборудование. После его покупки часть времени оно производит продукцию, продаваемую не от купившей его организации, а иного юридического лица, выплачивающего вознаграждение за эксплуатацию оборудования лично генеральному директору. Машины и станки изнашиваются, ремонт и покупка запасных частей, оплата электроэнергии идет за счет государственного акционерного общества. Тем самым все расходы ложатся на организацию, а все доходы остаются у третьих лиц или единоличного исполнительного органа.

Можно в качестве примера привести и следующую практику. Акционерное общества с государственным участием за счет доходов от осуществления коммерческой деятельности

приобретает автомобиль. Он ставится на баланс организации, затем это транспортное средство только по доверенности на управление, подписанной генеральным директором, передается в безвозмездное пользование. То есть вопреки интересам организации, используя свои служебные полномочия, руководитель акционерного общества передает своему ближайшему родственнику (или иному лицу) автомобиль. Аренду парковочного места, страховку и содержание автомобиля оплачивает общество. В результате длительной эксплуатации транспортное средство теряет основную часть первоначальной стоимости. Могут быть и иные вариации с имуществом, в частности безвозмездное использование офисных и иных помещений организации.

Значительное число коррупционных рисков связано с договорными отношениями. Например, руководитель (за вознаграждение) заключает контракты на невыгодных для акционерного общества условиях. Это может быть договор на поставку продукции по заниженной стоимости или, наоборот, покупка товаров по цене, выше рыночной, более низкого качества, заведомо устаревших и пр. Получила распространение и практика завышения штатного расписания. Очевидно, что коррупционные риски, помимо снижения эффективности функционирования организации, ведут к повышению стоимости продукции для потребителя, снижая ее конкурентоспособность (Яковлев, 2020).

Ответственность, наступающая в результате определенных действий, закрепляется в соответствующих нормативных правовых актах (кодексах, федеральных и региональных законах, внутренних документах организации, договорах между акционерными обществами и физическими лицами и иных). При этом степень ущерба от влияния коррупционных действий представителей органов управления на экономическое состояние организаций зависит от ее размера, должности лица, совершающего его, ситуации на рынках присутствия. Например, деструктивные действия госслужащего, совмещающего функции в курирующем органе власти с членством в

совете директоров, в условиях санкционного давления могут оказать существенное негативное влияние на финансово-экономическую стабильность организации.

В текущий сложный период организации государственного сектора экономики способны играть более значимую роль. Акционерные общества с государственным участием, используя свое экономическое влияние, должны стать локомотивом развития отечественной экономики. Для этого необходимо решение задач по минимизации масштаба нарушений в деятельности органов управления и степени их влияния на экономические результаты организаций (Яковлев, 2024. С. 8).

Для реализации указанных задач необходимо перераспределение полномочий по управлению государственными хозяйственными обществами между органами власти (Глазунова, 2022), модернизация корпоративного управления (Смотрицкая, Фролова, 2023), активное включение в управленческие процессы кадров нового поколения (Свирина, 2020), ужесточение наказания для юридических лиц и представителей органов управления за коррупционные нарушения.

Проведенный анализ институциональных изменений в управлении акционерными обществами с государственным участием позволяет сделать вывод об усугублении имеющихся проблем, возникновении дополнительных рисков негативных последствий для деятельности организаций. В результате наблюдается существенное снижение интереса к публичным акционерным обществам со стороны инвесторов, что влечет за собой сокращение объемов биржевых продаж акций. Рост рисков для инвестирования в акции со стороны российских и зарубежных инвесторов приводит к их уходу с рынка. Недоверие к биржевым инструментам сокращает и спрос на облигации акционерных обществ, оставляя организации без устойчивого источника привлечения средств.

Все рассмотренные факторы в совокупности приводят к ухудшению показателей финансово-хозяйственной дея-

тельности акционерных обществ. Для того чтобы экономика страны справилась с имеющимися вызовами, необходимо нивелировать возникающие последствия на основе совершенствования институциональной среды управления акционерными обществами с государственным участием.

8.3. Государственные холдинги: особенности формирования и управления

Под государственным холдингом понимается хозяйственное общество, представляющее собой вертикально-интегрированную структуру, в котором не менее 50% голосующих акций головной компании находится в собственности государства. Сегодня в федеральной собственности находится несколько десятков холдингов, различающихся как по масштабам деятельности, так и отраслям присутствия. В региональном владении холдинговые структуры встречаются довольно редко. Период активного образования государственных холдингов начался в 1-е десятилетие 2000-х годов.

Одним из крупнейших и известнейших холдингов является ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»). Он создан на базе имущества организаций, ранее закрепленных за федеральным органом исполнительной власти в лице Министерства путей сообщения РФ. В соответствии с актом Правительства РФ учреждено общество с внушительным уставным капиталом в 1535,7 млрд руб.²⁴³ Все его акции до настоящего дня сохраняются за федеральным центром. В собственности ОАО «РЖД» постепенно передавались дочерние общества, создаваемые на основе имущества государственных унитарных предприятий.

За прошедшие 20 лет состав и структура дочерних организаций ОАО «РЖД» менялись: происходило объединение, разделение обществ, учреждались новые, в т.ч. зарубежные

243. Постановление Правительства РФ от 18.09.2003 № 585 «О создании открытого акционерного общества “Российские железные дороги”». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

(в Финляндии, во Франции, в Армении). В целом за период существования железнодорожного холдинга он выступал учредителем около 500 юридических лиц (от хозяйственных обществ до частных учреждений – детских садов, школ, организаций здравоохранения).

В целом хозяйственные общества, акционером (участником) в которых выступает ОАО «РЖД», крайне неоднородны по масштабу деятельности и профилю, например, среди них: АО «Федеральная пассажирская компания»; АО «Федеральная грузовая компания»; АО «Управляющая компания “Мурманский транспортный узел”»; АО «Желдоручет» – специализированная организация в области бухгалтерского учета; ряд крупных научных институтов (АО «Научно-исследовательский и конструкторско-технологический институт подвижного состава», АО «Научно-исследовательский и проектно-конструкторский институт информатизации, автоматизации и связи на железнодорожном транспорте», АО «Научно-исследовательский институт железнодорожного транспорта»).

Есть и более «непрофильные» организации в собственности, например в сфере спорта и культуры. Это АО «Арена-2000» (99,9% акций у холдинга), предметом деятельности которого является строительство и управление спортивным и культурно-развлекательным комплексом в г. Ярославль. АО «Футбольный клуб “Локомотив”» – 0,0015% акций непосредственно в собственности, а более 90% у АО «Компания ТрансТелеКом», которая, в свою очередь (за минусом 1 акции) также принадлежит ОАО «РЖД». При этом АО «Компания ТрансТелеКом» занимается развитием и эксплуатацией волоконно-оптических линий связи (что несколько отдалено от железнодорожной отрасли).

Отметим факты совместного владения ОАО «РЖД» и субъектов федерации акциями компаний, среди них АО «Экспресс Приморья», где 51% пакета акций у общества, а 49% у Приморского края.

Еще одним примером крупного государственного холдинга являлось ОАО (позже ПАО) «Объединенная авиастроитель-

тельная корпорация». Общество, уставный капитал которого формировался на базе известных авиационных организаций (собственников средств производства и продукции марок «Сухой», «Ил», «Ту» и др.), было создано по решению главы государства в 2006 г.²⁴⁴

В 2018 году были приняты решения Президента России²⁴⁵ и высшего органа исполнительной власти²⁴⁶ о передаче акций авиационного холдинга государственной корпорации (ГК) «Ростех», а в 2021 г. руководством ГК было принято решение о ликвидации обществ бывшего государственного холдинга. Таким образом, как вертикально-интегрированная структура ПАО «ОАК» просуществовало (с учетом времени на формально-правовые процедуры и регистрационные действия) немного более 10 лет.

Такая же логика объединения схожих по профилю научных и производственных организаций лежала в основе создания в 2007 г. АО «Объединенная судостроительная корпорация» (АО «ОСК»), (Яковлев, 2022b. С. 73).

АО «ОСК» учрежден на основании указа главы государства²⁴⁷ в целях сохранения и развития военного и гражданского судостроения. Имущественная основа холдинга была сформирована за счет акций судостроительных и судоремонтных заводов и денежных средств. Для чего произошло переименование и преобразование ряда федеральных унитарных предприятий, ставших дочерними и зависимыми обществами.

-
244. Указ Президента РФ от 20.02.2006 №140 «Об открытом акционерном обществе “Объединенная авиастроительная корпорация”». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
245. Указ Президента РФ от 24.10.2018 № 596 «Об имущественном вносе Российской Федерации в Государственную корпорацию по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростех”». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
246. Распоряжение Правительства РФ от 20.11.2018 №2533-р «О передаче акций ПАО “Объединенная авиастроительная корпорация” госкорпорации “Ростех”». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).
247. Указ Президента РФ от 21.03.2007 № 394 «Об открытом акционерном обществе “Объединенная судостроительная корпорация”». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

Впоследствии имущество холдинга в виде акций то увеличивалось, то уменьшалось. В частности, доля головной организации снижалась в результате роста пакета РФ, что было следствием участия акционерных обществ в федеральных целевых программах. Но, как правило, после завершения федеральной целевой программы пакет акций РФ вновь передавался АО «ОСК».

В то же время возможна и обратная тенденция. Так, один из субъектов федерации, Республика Татарстан, получил 75% минус 1 акцию АО «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро» и 11,9% АО «Зеленодольский завод имени А.М. Горького», входящих ранее в холдинг. В качестве условий региону было предписано: сохранить в собственности пакет акций не менее 5 лет со дня передачи; по завершению срока отчуждать акции лишь с согласия Правительства РФ; сохранить основные виды детальности АО; в течение пяти лет привлечь инвестиции (включая частные) на развитие и модернизацию в размере не менее 150 и 300 млн рублей соответственно для указанных АО²⁴⁸.

Отметим, что с рыночной точки зрения это крайне удачные приобретения для республики. В особенности АО «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро». Республика Татарстан получала под контроль общество, обеспеченное федеральными заказами, недавно прошедшее модернизацию за счет бюджета центра в рамках федеральных целевых программ, что позволяло получать чистую прибыль, из которой регион мог пополнять свой бюджет за счет дивидендов. В силу того что у республики мажоритарный пакет, то и долю прибыли, направляемую на дивиденды, определяли сами.

При этом преимущества Российской Федерации неясны: она, наоборот, потеряла актив, в который на протяжении ряда лет вкладывала средства федерального бюджета. Действительно, из-под акционерного контроля АО «ОСК»,

248. П. 2 Указа Президента РФ от 24.08.2018 №497 «О некоторых вопросах развития судостроительной отрасли». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

на 100% принадлежащего РФ, выведена интегрированная в производственный цикл холдинга проектная организация, управление передано иному субъекту права, у которого преобладают собственные интересы, что несет в себе различные риски для устойчивости судостроительной отрасли.

При этом принятие решений относительно АО «ОСК» продолжается, так, в 2023 г. все акции судостроительного холдинга были переданы в доверительное управление сроком на 5 лет другому акционерному обществу с федеральным участием – Банк ВТБ (ПАО)²⁴⁹. Не совсем ясны причины данного решения, без проведения конкурса договор заключается именно с банком, а не организацией, связанной с промышленностью.

Среди условий доверительного управления, определенных актом высшего органа исполнительной власти²⁵⁰, фигурируют следующие.

1. Представители интересов РФ в совете директоров должны составлять не более 50% утвержденного количественного состава этого органа управления, что приводит к утрате государством непосредственного контроля не только над общим собранием акционеров, но и над советом директоров. Наличие нормы о возможности выдвижения большего числа государственных представителей в случае наличия подобных предложений доверительного управляющего не меняет изначальной концепции добровольного дистанцирования собственника от управления своим активом.

2. Ключевые показатели эффективности (КПЭ) доверительного управления акциями, как и их целевые значения, формируются на основании предложений отраслевого органа исполнительной власти (Минпромторга России) и специализированного органа по управлению федеральным имуществом

249. Указ Президента РФ от 09.10.2023 № 753 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерного общества «Объединенная судостроительная корпорация»». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

250. Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2024 № 94-р. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

(Росимущества) по согласованию с доверительным управляющим. Получается, что организация сама участвует в установлении показателей ее же оценки. Помимо этого, банк вправе направить перечень объективных причин недостижения им КПЭ со ссылкой на независящие от него обстоятельства. Конкретизация содержания подобных обстоятельств отсутствует.

3. Правительство РФ сохраняет полномочия по выдвижению кандидатов в совет директоров и выдаче директив.

4. В числе условий досрочного прекращения договора доверительного управления фигурируют: отказ банка осуществлять управление по причине невозможности; несоблюдение установленного договором порядка принятия общим собранием акционеров и советом директоров решений; нарушение корпоративных процедур; недостижение КПЭ; совершение действий, влекущих риск причинения вреда интересам доверителя. Настоящий перечень оснований прекращения договора позволяет государству оперативно прекратить договорные отношения.

5. Наиболее интересным во всей парадигме доверительного управления представляется такое существенное условие договора, как вознаграждение. Оно не предусматривается и отсутствует компенсация понесенных банком на управление расходов. В чем должен состоять интерес коммерческой организации от участия в управлении холдингом и почему банку не только не выплачивается вознаграждение, но и не компенсируются затраты, предположить сложно.

Итак, обобщение практики организации деятельности АО «ОСК» может служить примером волатильности стратегии развития и порядка управления акционерными активами федерального центра.

Если анализировать отраслевую структуру крупных государственных холдингов, то помимо промышленности, следует выделить сельское хозяйство. Например, Российской Федерации принадлежат акции АО «Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных» (АО «ГЦВ») и АО «Объединенная зерновая компания».

Отдельное внимание следует уделить АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (первоначально без функций на территории Арктики и соответствующего слова в наименовании). Организация с задачами по управлению дальневосточными территориями опережающего социально-экономического развития (ТОР) появилась путем переименования АО «Московская материально-техническая база»²⁵¹. Это отличает общество от иных головных организаций холдингов, которые возникали, как правило, на базе юридического лица соответствующего профиля. Поступательно корпорация начала учреждать совместно с региональными органами власти общества с ограниченной ответственностью, реализующие управленческие функции на территориях соответствующих ТОР.

На современном этапе можно выделить общие черты управления государственными холдингами в России, это в первую очередь участие Правительства РФ в выдвижении членов органов управления и контроля, наличие представителей федерального отраслевого органа и Росимущества в советах директоров и ревизионных комиссиях. К сожалению, наблюдается редкая ротация кадров в органах управления и контроля, как входящих в них госслужащих, так и профессиональных директоров, независимых экспертов. При этом формирование составов советов директоров и ревизионных комиссий дочерних обществ происходит преимущественно из руководящих кадров головных организаций, а для оценки эффективности деятельности генерального директора и совета директоров активно используется система КПЭ.

Отметим, что для реализации обеспечения национальной безопасности и обороноспособности страны Российская Федерация выступает единственным акционером ряда холдингов военно-промышленного профиля, например АО

251. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2015 №432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, Арктической зоне Российской Федерации и свободным портом Владивосток». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

«Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз-Антей», АО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение». Система управления государственными холдингами в данной сфере имеет особенности, однако данная проблематика не является предметом анализа в настоящей монографии, так как требует отдельного углубленного исследования.

Обобщая практику деятельности и развития государственных холдингов, можно предположить, что их общее количество будет уменьшаться. Следует подчеркнуть, что Российская Федерация как собственник непоследовательно и достаточно оперативно может менять решения относительно пакета акций: приватизировать; обратно огосударствлять (национализировать); создавать и реорганизовывать холдинги. Это служит дополнительной иллюстрацией динамизма российских институциональных принципов управления акционерными обществами с государственным участием.

8.4. Основные направления совершенствования и развития институтов управления акционерными обществами с государственным участием

Исследование институциональных аспектов и практического опыта управления акционерными обществами с государственным участием позволило систематизировать и проанализировать комплекс существующих институциональных проблем и в качестве ключевых выделить следующие:

- дифференцированный подход акционера к определению порядка управления обществами.

На уровне федерального законодательства вопросы управления акционерными обществами с участием РФ практически не раскрываются. Основным актом подзаконного характера выступает постановление Правительства РФ²⁵²,

252. Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»)». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

закрепляющее порядок осуществления указанной деятельности. Однако, как самим этим документом, так и отдельными актами высшего исполнительного органа власти вводятся различного рода исключения.

Так, в утвержденном постановлением Правительства РФ положении об управлении акциями, находящимися в собственности РФ, перечислены конкретные организации, в отношении которых положение не применяется. Данный список периодически дополняется. Есть организации, находящиеся на слуху (ПАО «Сбербанк России», АО «КАВКАЗ.РФ», АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» и др.), и малоизвестные для широких кругов юридические лица (АО «Атом-ТОР», АО «ВО «Безопасность», АО «Инфраструктура и Строительство РФЯЦ-ВНИИЭФ» и иные).

Одновременно с этим из-под действия данного документа выведен ряд категорий обществ, в том числе: атомного энергопромышленного комплекса; передаваемые Госкорпорации «Ростех»; общества, акции которых приобретены за счет средств Фонда национального благосостояния; институты развития; коммерческие организации, подведомственные Минобороны России и Управлению делами Президента РФ.

Возникают определенные коллизии, например, почему акционер перестает управлять своими акциями с момента принятия решения о передаче их Госкорпорации «Ростех», что противоречит общей институциональной норме о прекращении прав акционера с момента его исключения из реестра акционеров²⁵³?

Высший орган исполнительной власти выделил еще 2 категории обществ, имеющих особые нормы управления — общества «91-р» перечней № 1 и № 2²⁵⁴. Для них принци-

253. П. 1, 2 ст. 149.2 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

254. Распоряжение Правительства РФ от 23.01.2003 № 91-р «Об утверждении перечней ОАО, в отношении которых определение позиции акционера - РФ по отдельным вопросам осуществляется Правительством РФ...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024)

пы управления по ряду вопросов (состав совета директоров, ревизионной комиссии, повестка общего собрания и т.д.) определяются Правительством РФ или его председателем (заместителями). Также следует выделить «стратегические» организации²⁵⁵, решение о приватизации АО и предприятий, имеющих стратегическое значение, принимается Правительством РФ после издания главой государства указа соответствующего содержания.

У субъектов федерации порядок управления государственными акционерными обществами в рамках одного региона, как правило, идентичен:

- отсутствие четких критериев наделения акционерных обществ статусом в соответствии с обозначенными выше категориями, в частности включение / исключение из перечней «91-р» №№ 1, 2, что создает предпосылки для принятия решений должностными лицами на основе неформальных факторов, субъективных представлений;
- неоднозначность института директив.

Директивы – это указания представителям государства (РФ или субъектов РФ), выданные в письменном виде уполномоченным органом исполнительной власти. Чаще всего таковым выступает функциональный орган по управлению имуществом. В большинстве федеральных акционерных обществ эта функция закреплена за Росимуществом, для отдельных организаций – за иными органами исполнительной власти.

Директива не только указывает представителю государства на то, как голосовать, но и обязывает это делать. Создается ситуация, при которой человек вне зависимости от собственного профессионального мнения, вынужден проводить решения чиновников, выдавших директивы от имени государства. У федеральных акционерных обществ директивы посвящены отдельным вопросам, а, например, у части столичных АО ди-

255. Указ Президента РФ от 04.08.2004 №1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

рективы даются практически по всем существенным аспектам деятельности²⁵⁶.

Периодически возникают ситуации, когда член коллегиального органа управления обязан голосовать по директивам²⁵⁷. Но если руководствоваться интересами организации, действовать добросовестно и разумно²⁵⁸, необходимо голосовать не в соответствии с директивами.

- недостаточно высокий уровень транспарентности отбора профессиональных директоров и независимых экспертов;

Принципы и процедуры отбора членов органов управления и контроля АО определяется акционерами в лице РФ и субъектов федерации по-разному. В значительной части регионов страны алгоритм и критерии отбора не определены, что позволяет лицам, уполномоченным принимать решения, включать в советы директоров и ревизионные комиссии тех, кого посчитают нужным. Наблюдается достаточно устоявшаяся практика избрания бывших сотрудников государственных органов по управлению имуществом. Это обосновывается тем, что они ранее входили в состав органов управления / контроля, что создает условия для управленческого «застоя». Как следствие наличие профессиональных директоров обретает формальный характер, возможный позитивный эффект от их деятельности нивелируется.

В то же время в субъектах федерации, где регламентирован порядок отбора, определены критерии выбора кандидатов, подобные нормы тоже не всегда находят практическое применение.

256. Постановление правительства Москвы от 03.07.2007 № 576-ПП «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при реализации прав акционера...». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

257. П. 16 Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»). Утв. Постановлением Правительства РФ от 03.12.2004 № 738. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

258. П. 1 ст. 71 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

На федеральном уровне процедуры выбора более формализованы, решения принимаются комиссией, состоящей из представителей органов исполнительной власти и профессиональных сообществ. Однако рекомендованный персональный состав советов директоров / ревизионных комиссий не всегда оптимален, исходя из перечня заявленных кандидатур, так как формирование также идет преимущественно из госслужащих. Данная практика на протяжении последних лет получает все более широкое распространение.

В результате наблюдается тенденция к снижению числа фактически независимых директоров в государственных акционерных обществах. Большинство членов советов директоров (наблюдательных советов) «негосударственных служащих» относятся к профессиональным поверенным, а не независимым директорам, что обязывает их голосовать по директивам.

В настоящее время институт независимых директоров более эффективно действует только в публичных обществах. В значительной мере это объясняется существующими требованиями биржи к минимальному числу независимых директоров, а также наличием указаний акционеров (в отношении отдельных обществ) о необходимости внедрения рекомендаций Кодекса корпоративного управления²⁵⁹;

- отсутствие эффективной системы мотивации членов органов управления и контроля акционерных обществ.

Государством-акционером не создана прозрачная и понятная система мотивации как государственных служащих — членов органов управления и контроля, так и их коллег, не находящихся на госслужбе. Установленные условия выплат и размер вознаграждения часто не стимулируют эффективной работы. Более того, членам органов управления и контроля, в случае если АО получило убыток, вознаграждение не выплачивается вне зависимости от реального

259. П. 2.4 Кодекса корпоративного управления. Письмо Банка России от 10.04.2014 №06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

вклада в улучшение экономического состояния организации, качества работы ревизионной комиссии. Госслужащим в принципе не предусмотрены выплаты за подобную работу;

- отсутствие нормативной регламентации деятельности кураторов и персональной ответственности представителей акционера за результаты работы организации.

Государственные служащие, выступающие куратором организации, в рамках своей деятельности должны запрашивать документацию, отчетность, могут давать устные указания, контролировать экономические результаты, но не имеют для этого формального основания. При этом они не несут никакой ответственности при ухудшении финансового положения и банкротстве компании.

И наконец, пожалуй, одна из самых существенных «традиционных» проблем — высокая степень бюрократизации и длительность принятия управленческих решений, доминирование формального подхода в управлении и контроле. Очевидно, что это приводит к различным негативным эффектам, особенно в условиях современных вызовов. Например, при назначении генерального директора согласительные процедуры по его кандидатуре могут идти годами. В свою очередь, высокая кадровая текучесть на государственной службе приводят к появлению неукомплектованных советов директоров и ревизионных комиссий, что делает невозможной или существенно затрудняет, снижает результативность их работы.

Совокупность рассмотренных проблем влияет на эффективность деятельности акционерных обществ с государственным участием, приводит к отсутствию у акционеров финансовых выгод в виде увеличения стоимости акций или дивидендов (Яковлев, 2023а. С. 115–117). Однако, несмотря на глубину и системность, они могут быть решены. Результаты проведенного исследования позволили обосновать направления реализации комплекса мер и мероприятий для совершенствования и развития институтов управления акционерными обществами с государственным участием.

Во-первых, требуется унификация порядка и процедур управления.

Рассмотренный дифференцированный подход к определению и регламентации порядка управления различными акционерными обществами ведет к появлению все большего числа организаций, в отношении которых не применяются основные нормативно закрепленные принципы и алгоритмы управления. Следствием такого положения является бессистемность и хаотичность, лишаящие практически всех понимания (кроме узкого числа должностных лиц конкретных организаций) происходящих в акционерных обществах процессов.

По нашему мнению, упорядочением системы управления федеральными акционерными обществами нужно ликвидировать существующие особые порядки управления. Все организации должны управляться в соответствии с основным порядком, утвержденным Правительством РФ.

При этом унификация подхода предполагает существование 2-х категорий акционерных обществ: 1) включенные в единый перечень «91-р» (вместо 2-х ныне существующих специальных перечней); 2) все остальные. И регламентацию критериев отнесения акционерных обществ к определенной категории. Реализация предложенного подхода потребует разработки и утверждения методики и принципов, по которым организации включаются в специальный перечень («91-р»).

Во-вторых, остро необходима трансформация института директив.

Среди применяемых в настоящее время двух типов директив (на общие собрания акционеров и заседания советов директоров), больших корректировок требуют последние. Наличие директивных предписаний для членов органа управления организации голосовать определенным образом ведет к различным негативным эффектам. Среди них: понижение статуса члена совета директоров; возможность безосновательного обвинения в неблагонадежности; отсутствие

условий, чтобы действовать добросовестно и разумно²⁶⁰ на основании личных профессиональных компетенций; коррупционные риски, связанные с недобросовестными действиями госслужащих, выдающих директивы в интересах сторонних лиц, и др.

Очевидно, что полная ликвидация института директив для членов органов управления будет слишком радикальным шагом для системы корпоративного управления в нашей стране. Но первым этапом по реформированию института директив может стать ограничение для госслужащих по их применению, что даст возможность профессиональным директорам голосовать в соответствии с собственным обоснованным решением. В дальнейшем директивы могут быть полностью заменены на рекомендации уполномоченного органа. Отметим, что похожий инструмент (письменных рекомендаций) существует в системе управления акционерными обществами с участием субъекта федерации — г. Москвы.

Также для развития института директоров необходимо нормативно регламентировать критерии и балльную систему отбора профессиональных директоров и независимых экспертов. Представляется, что в качестве критериев целесообразно рассмотреть: образование, ученую степень, опыт работы, замещаемые должности, стаж в органах управления и контроля, профиль (отрасль) организаций, с которыми был аффилирован человек, и др. Для этого на федеральном уровне не потребуется утверждения нового нормативного акта, достаточно внести изменения в уже существующий правительственный документ²⁶¹. Но в большинстве субъектов федера-

260. П. 3 ст. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024); п. 1 ст. 71 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

261. Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»)». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

ции необходимо будет разработать и принять подобный акт регионального правительства.

Для повышения эффективности деятельности совета директоров и ревизионной комиссии следует ограничить выбор членов указанных органов из числа госслужащих. Данная мера будет способствовать профессионализму и обоснованности принимаемых решений, обеспечению гибкости подхода государства к их формированию, развитию принципов Кодекса корпоративного управления.

Как мы уже отмечали ранее, необходима разработка действенной системы мотивации членов органов управления и контроля. Материальное стимулирование к активной и эффективной деятельности должно затрагивать как госслужащих, так и не находящихся на госслужбе лиц. Представляется целесообразным, чтобы базовая часть вознаграждения профессиональных директоров и независимых экспертов выплачивалась вне зависимости от экономического результата акционерного общества (по аналогии с заработной платой сотрудников организации). В качестве основы для определения величины базового вознаграждения члена совета директоров (наблюдательного совета) может быть взят оклад (или среднемесячное вознаграждение без премий) единоличного исполнительного органа, для члена ревизионной комиссии — главного бухгалтера. Другая часть вознаграждения будет складываться из дополнительных коэффициентов (надбавок за председательство в совете или комитете, членство в комитетах, достижение КПЭ и др.).

Для снижения рисков манипуляции со стороны государственных служащих, участвующих в выпуске решений общих собраний акционеров и утверждающих положения о вознаграждении, следует закрепить указанный порядок определения величин вознаграждения нормативным актом Правительства РФ (правительства региона). При этом госслужащих следует тоже стимулировать посредством выплат премий и надбавок за участие в работе советов директоров (ревизион-

ных комиссий).

В-третьих, следует реформировать институт кураторства, официально ввести понятие «куратор государственного акционерного общества».

Нормативное введение обозначенной категории с порядком назначения, правами, обязанностями и ответственностью за негативные результаты деятельности организаций предпочтительно осуществить актом Правительства РФ (для региональных обществ – документом высшего органа исполнительной власти субъекта федерации). Это придаст достаточно высокий уровень нормам, нежели акт любого органа исполнительной власти.

Полномочия по утверждению куратора каждой организации целесообразно передать Росимуществу (с возможностью делегирования их территориальному, межтерриториальному управлению), что позволит оперативно закреплять (передавать) акционерные общества при увольнении государственного служащего, его длительной болезни и т.п. У субъектов федерации данный вопрос может быть в ведении уполномоченного органа по управлению региональным имуществом.

Особо следует отметить, что в условиях санкционных ограничений затягивание сроков принятия управленческих решений, особенно для крупных компаний с государственным участием, служит существенным фактором возникновения дополнительных рисков для устойчивости экономики. Необходима регламентация сроков рассмотрения и принятия конкретных решений по поступившим обращениям в органы управления государственным имуществом. Например, путем введения отдельных норм в федеральный закон о приеме обращений²⁶². Одновременно нужно ужесточить наказание за игнорирование со стороны представителей органа имущественных отношений обозначенных норм. Существу-

262. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

ющая мера административной ответственности в 5–10 тыс. руб. за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан²⁶³ явно недостаточна.

К сожалению, без предлагаемых новелл практика игнорирования обращений и многомесячное (а иногда и многолетнее) бездействие госслужащих будет продолжаться, в результате государство как акционер будет нести финансовые потери.

Преодолению существующих «управленческих провалов» в системе управления акционерными обществами с государственным участием будет способствовать введение ответственности за неудовлетворительные результаты деятельности и поощрение за положительные. Степень доминирования формализма в управлении акционерными обществами может быть существенно снижена через имплементацию четкой системы наказания и поощрения лиц, задействованных в управлении акционерными обществами. В первую очередь ответственность следует ввести для кураторов акционерных обществ. При существенном ухудшении финансово-экономических показателей за год, введении процедур банкротства и иных отрицательных явлениях в отношении куратора организации и его руководителя должно быть предусмотрено наказание. Все возможные виды ответственности (дисциплинарная, административная, уголовная, субсидиарная) уже наличествуют в законодательстве нашей страны.

Предложенный автором комплекс мер направлен на совершенствование и развитие институтов управления федеральными и региональными акционерными обществами с государственным участием. Однако результативность их внедрения будет зависеть совокупно от всех участвующих в этом процессе и каждого лица в отдельности (Яковлев, 2023b. С. 117–119). В рамках данного раздела монографии не было

263. Ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

возможности рассмотреть все имеющиеся проблемы управления, но выделены и проанализированы наиболее масштабные и актуальные для эффективности деятельности, устойчивости развития акционерных обществ.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ В АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВАХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ²⁶⁴

9.1. Концептуальные подходы к оценке качества управления в акционерных обществах

На протяжении последних десятилетий во всем мире возрастает интерес к вопросам качества корпоративного управления, что во многом обусловлено возрастающей значимостью и усложнением системы управления крупных акционерных обществ (корпораций) на национальных и глобальном уровнях. Особую роль в экономике стран играют компании²⁶⁵ с государственным участием, так называемые «гибриды» государственного и частного капитала (*Bruton et al.*, 2015), в которых государство соседствует с частным инвестором, действуя одновременно «и как акционер, и как выразитель интересов народа России»²⁶⁶. Двойственность государственных интересов, выражающаяся, с одной стороны,

264. В данной главе обобщены и развиты результаты исследований в рамках тематики Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН, на разных этапах отдельные научные аспекты нашли отражение в публикациях (Смотрицкая, Фролова, 2022а; 2022b; 2021а; 2021b).

265. Здесь и далее под компаниями с государственным участием авторы понимают акционерные общества с государственным участием.

266. Корпоративное управление в России: кризис жанра и надежды на будущее / центр социального проектирования «Платформа» по заказу Ассоциации независимых директоров (АНД), Москва, 2018. [Электронный ресурс] URL: https://pltf.ru/wp-content/uploads/2018/12/korporativnoe_upravlenie_v_rossii_platforma.pdf (дата обращения: 21.05.2024).

в стремлении государства как собственника к максимизации финансовых результатов компании, а с другой, необходимости решения отдельных социально значимых задач, отражается на эффективности корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Так, неоднозначность целей и смещение приоритетов приводит к сложностям в формировании институтов и «механизмов мониторинга результатов контроля» (Абрамов и др., 2017) за качеством управления.

Результаты исследования трансформации институтов управления в условиях «новой реальности», представленные в предыдущем разделе данной работы, позволяют сделать вывод о существующей тенденции к упрощению корпоративного управления, которая проявляется в отказе от ряда лучших практик, закрепленных международными нормативно-правовыми документами. В то же время последствия осложнения геополитической обстановки требуют мобилизации внутренних ресурсов для обеспечения устойчивости и эффективности деятельности корпораций, что обусловило возрастание внимания к вопросам качества корпоративного управления. В этой связи чрезвычайную актуальность приобрела проблема разработки и стандартизации единого комплексного подхода к оценке качества управления в акционерных обществах.

Отметим, что в принятом в 2023 году Правительством РФ и Центральным Банком РФ комплексе мер в Дополнение к утвержденному ранее Плану мероприятий («дорожная карта»)²⁶⁷ по формированию доступных финансов для инвестиционных проектов (далее – Дополнения)²⁶⁸ обозначена необходимость повышения качества корпоративного управления в российских ПАО до уровня, соответствующего луч-

267. План мероприятий (дорожная карта) по формированию доступных финансов для инвестиционных проектов, утвержден Первым заместителем Председателя Правительства РФ А. Белоусовым 13 мая 2021 г. №4806п-П13 и Председателем Центрального банка РФ Э. Набиуллиной 13 мая 2021 г. №ПМ-01-52/76.

268. Дополнения к Плану мероприятий (дорожной карте) по формированию доступных финансов для инвестиционных проектов, утверждены Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А. Белоусовым 28 марта 2023 г. №4010п-П13 и Председателем Центрального банка Российской Федерации Э. Набиуллиной 28 марта 2023 г. №ПМ-01-Б2/67.

шим мировым практикам (пункт 4.10 Дополнений), подчеркнута приоритетность унификации подходов к применению и оценке практик корпоративного управления в публичных акционерных обществах, в том числе с государственным участием.

Следует обратить внимание на тот факт, что в соответствии с принятыми Дополнениями (п. 4.11) уровень (качество) корпоративного управления становится показателем, который будет учитываться при применении программ субсидирования, предоставлении государственных гарантий, гарантий институтов развития и других мер поддержки, стимулирования, а также при оценке компаний для участия в конкурсах в рамках контрактной системы закупок. То есть *качество корпоративного управления становится одним из ключевых индикаторов*, влияющих на условия привлечения инвестиций для стабилизации и развития деятельности компаний (Смотрицкая, Фролова, 2023b).

В соответствии с указанным документом (Дополнениями) перед Минфином России, Минэкономразвития России и Банком России поставлена задача по *разработке стандарта оценки качества корпоративного управления для публичных акционерных обществ с государственным участием* и иных публичных компаний.

В настоящее время вопросам оценки качества корпоративного управления посвящен широкий круг теоретических и эмпирических работ, которые можно условно объединить в два основных направления. В рамках дискурса первого направления качество корпоративного управления рассматривается, как правило, сквозь призму сформировавшейся институциональной среды, структуры собственности, агентской проблемы (конфликты «принципал-агент» и «принципал-принципал») (Estwick, 2016; Анкудинов, Бамаева, 2021). Получили развитие вопросы обеспечения защиты внешних инвесторов от «экспроприации» со стороны инсайдеров и крупных акционеров (блокхолдеров) (La Porta et al., 2000). Большой пласт трудов отечественных авторов посвящен ана-

лизу взаимосвязи структуры собственности и качества корпоративного управления (Капелюшников, 2000, 2006; Долгопятова, 2016), организации корпоративного контроля (Долгопятова, 2001), эволюции институциональной среды корпоративного управления (Дуляк, 2015; Орехова, Кудин, 2019; Радыгин, Энтов, 1999; Энтов и др., 2006).

Второе направление исследований в большей мере фокусируется на обобщении и систематизации практического опыта внедрения лучших практик корпоративного управления, закрепленных в нормативно-правовых документах (стандартах, кодексах), выполняющих роль формальных институциональных рамок деятельности. При этом существенное внимание уделяется эконометрическому моделированию для оценки воздействия отдельных институциональных норм на практические результаты деятельности и показатели эффективности компаний. Особое место в исследованиях данного направления занимают работы, посвященные разработке рейтингов качества (уровня) корпоративного управления, позволяющих ранжировать компании (Shinu, Manipadma, 2021; Benvenuto et al, 2021; Turrent, Ariza, 2016).

Рассмотрим более подробно методологию построения рейтингов качества корпоративного управления, получивших активное развитие на современном этапе. В работе (Rahman, Khatun, 2017) представлен анализ широко используемых в США, Великобритании, Канаде, Корее, Бангладеш рейтингов, используемых для оценки качества корпоративного управления. Авторы исследования отмечают, что в основе рассматриваемых рейтингов лежит оценка соответствия корпоративных систем рейтингуемых компаний лучшим практикам, отраженным в кодексах корпоративного управления и нормативно-правовых документах различного уровня. Как правило, рейтинги имеют структуру, соответствующую ключевым элементам корпоративного управления, а общие выводы о качестве корпоративного управления опираются на анализ соответствия отдельных элементов системы общепринятым требованиям кодексов и стандартов (например, требования

к составу и организации деятельности совета директоров (Waweru, 2014; Barucci, Falini, 2005).

Ключевым недостатком рейтингового подхода является субъективность экспертных оценок, применяемых для определения значимости (веса/вклада) отдельных показателей в общий рейтинг. Построение итогового рейтинга зачастую осуществляется простым суммированием баллов, присваиваемых за полное или частичное соблюдение установленных в качестве эталона требований. Очевидно, что простое суммирование в сочетании с применением экспертных оценок не может обеспечить достоверности и объективности конечного результата. Указанные недостатки не позволяют объективно оценить влияние корпоративного управления в целом и его отдельных элементов в частности на финансовые результаты и экономическую эффективность компаний. Аналогичный вывод о низкой эффективности рейтингового подхода к оценке качества корпоративного управления сделан и в работе (Bhagat et al., 2008).

В исследовании (Cosma, Mastroleo, Schwizer, 2018) также отмечаются недостатки рейтингового подхода. Авторы обращают внимание на то, что коммерческие агентства могут манипулировать данными, завышая рейтинговые оценки своим клиентам, пользующимся консультативными услугами данных агентств по вопросам совершенствования корпоративного управления. Помимо уже обозначенных недостатков рейтинговых оценок, авторы исследования обращают внимание на непрозрачность методологии присвоения рейтинга как фактора, снижающего полезность оценок: используемые критерии оценки (переменные), равно как и расчет предыдущих значений рейтингов, в большинстве случаев относятся к интеллектуальной собственности компании. В итоге данная информация не является общедоступной, а значит, проведенные оценки представляют собой некий «черный ящик». Соглашаясь с важностью академических исследований качества корпоративного управления, авторы работы (Cosma, Mastroleo & Schwizer, 2018) делают акцент на возможных

погрешностях в расчетах, обусловленных тем, что выбранные для оценки переменные могут заменять, а не дополнять друг друга. В целях преодоления недостатков рейтингового подхода они разработали новый подход для оценки качества корпоративного управления, базирующийся на применении нечеткой экспертной системы (*fuzzy expert system*).

Данный подход также опирается на знания и опыт экспертов, но позволяет оценивать структурные, организационные и поведенческие аспекты систем корпоративного управления в различных компаниях. С помощью созданной эконометрической модели на основании определенных экспертами 44 исходных показателей авторы получают промежуточные переменные, отражающие значимые, с точки зрения экспертов, элементы корпоративного управления. В свою очередь, промежуточные переменные уже агрегируются в итоговый рейтинг качества корпоративного управления. Преимуществом представленной новой модели рейтингования является ее прозрачность и возможность моделирования изменения качества управления за счет отдельных параметров системы управления. Данная возможность обуславливает практическую значимость предложенной модели для выработки конкретных управленческих решений на основе выявленных преимуществ и недостатков в компании. Однако рассматриваемая модель, создавая дополнительные возможности, не способствует устранению ключевого недостатка рейтинговых систем оценки — *субъективности экспертной оценки*.

Отметим, что, несмотря на несовершенство рейтингового подхода, он остается наиболее востребованным как в международной, так и в российской практике.

9.2. Методики оценки качества корпоративного управления: российская практика

Применяемые на практике современные методики качества корпоративного управления основаны преимущественно на рейтинговой оценке с позиций соблюдения прин-

ципов и рекомендаций действующего Кодекса корпоративного управления (далее – Кодекс)²⁶⁹. Можно выделить две группы используемых в российской практике методик оценки качества корпоративного управления: 1) независимые исследования рейтинговых агентств, научно-исследовательских учреждений и других организаций; 2) методики самооценки и исследования, применяемые органами государственной власти.

Примером независимого исследования является разработка *Национального индекса корпоративного управления* в рамках совместного исследовательского проекта Центра корпоративного развития TopCompetence, Московской биржи и Центра системных трансформаций Экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова²⁷⁰. Национальный индекс корпоративного управления, являющийся результатом данного проекта, рассчитывается ежегодно с 2015 года с использованием качественных и количественных критериев оценки соблюдения требований к организации системы корпоративного управления, закрепленных Принципами корпоративного управления ОЭСР, Правилами листинга Московской фондовой биржи, Кодексом. Информационная база исследования сформирована из более чем 170 показателей, отражающих различные аспекты практик корпоративного управления. Критерием для включения компании в исследовательскую выборку является объем капитализации: ежегодно отбираются 100 крупнейших по капитализации российских публичных акционерных обществ. Использование такого критерия приводит к ежегодным изменениям в структуре исследовательской выборки, что, в свою очередь, влияет на отраслевую структуру выборки, распределение компаний по уровню листинга и динамические показатели соблюдения принципов корпоративного управления. Методика расчета

269. Письмо Банка России от 10.04.2014 №06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

270. Исследования TopCompetence URL: <https://topcompetence.ru/researches> (дата обращения: 1.07.2024)

Национального индекса корпоративного управления включает 5 укрупненных компонент:

- права акционеров, существенные корпоративные действия;
- совет директоров, исполнительное руководство, вознаграждения, корпоративный секретарь;
- раскрытие информации;
- устойчивое развитие;
- управление рисками, внутренний контроль и аудит, противодействие коррупции²⁷¹.

В 2019 году было заключено соглашение о сотрудничестве между Московской биржей и Центром корпоративного развития TopCompetence, в рамках которого Национальный индекс корпоративного управления используется в качестве официального биржевого индикатора RUGGI²⁷², который ежеквартально обновляется по 20 компаниям-лидерам.

Ограничения по раскрытию информации, обусловленные осложнением геополитической обстановки, внесли свои коррективы в проведение ежегодного исследования по расчету Национального индекса корпоративного управления: в 2022 году фокус исследования сместился в сторону оценки полноты раскрываемой компаниями информации²⁷³.

Заслуживает внимания исследование Ассоциации независимых директоров (АНД), проведенное совместно с НИУ «Высшая школа экономики», Банком России, Московской биржей и Российским союзом промышленников и предпринимателей²⁷⁴. Измерение качества управления в рамках

271. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНДЕКС КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ 2020 / Top Competence, 2020. URL: http://cgindex.ru/wp-content/uploads/2020/12/National%20CG%20Index%202020_rus.pdf (дата обращения: 23.06.2024)

272. Национальный индекс корпоративного управления RUCGI в рублях / Московская биржа URL: <https://www.moex.com/ru/index/RUCGI> (дата обращения: 23.06.2024)

273. Национальный индекс корпоративного управления: раскрытие информации, 2022 / URL: http://cgindex.ru/wp-content/uploads/2023/01/National_CG_Index_2022.pdf (дата обращения: 23.06.2024)

274. Индекс корпоративного управления России 2017 / Ассоциация профессиональных директоров АНД, URL: https://nand.ru/upload/ux/corporate_governance_index_2017.pdf?ysclid=lisj14pbf5129889028 (дата обращения: 23.06.2024)

указанного исследования осуществлялось путем двухкомпонентной оценки с учетом результатов опроса представителей профессионального и экспертного сообществ, оценки статистически измеряемых показателей, которые характеризуют организацию системы корпоративного управления исследуемых компаний. Построение итогового индекса корпоративного управления осуществлялось путем интеграции двух субиндексов:

- субиндекс корпоративного управления, отражающий экспертные оценки качества корпоративного управления по исследовательской выборке. В проведении данного опроса приняли участие преимущественно респонденты, не имеющие прямого отношения к оцениваемой компании, около 17% оценок дано экспертами-инсайдерами, к которым в рамках данного исследования отнесены члены совета директоров, сотрудники и акционеры;

- субиндекс корпоративного управления, полученный в результате агрегирования 31 статистически наблюдаемого показателя оценки различных аспектов корпоративного управления (например, показатели, отражающие состав совета директоров, периодичность заседаний, проведение аудита и оценки рисков, наличие и особенности политики вознаграждения, взаимоотношения с акционерами и другими стейкхолдерами).

Особо следует отметить несовпадение списков компаний-лидеров, полученных в результате построения субиндексов, что позволило исследователям сделать следующий вывод: «стейкхолдеры оценивают качество КУ иначе, чем аналитики, которые оперируют объективными признаками». На наш взгляд, это следствие дисбаланса разработанных норм и правил современной практики, проявление «институционального провала», рассмотренного авторами в публикации (Смолтрицкая, Фролова, 2023а).

Представляет интерес работа по оценке качества корпоративного управления, проводимая Российским институтом директоров (РИД), осуществляемая на регулярной основе с

2004 года. В результате экспертно-аналитической деятельности РИД разработал индикатор качества корпоративного управления *Национальный рейтинг корпоративного управления* (НРКУ®), который обеспечивает возможность проведения сравнительного анализа уровня развития корпоративного управления в различных компаниях и оценки связанных с ним рисков²⁷⁵.

В основе Методики присвоения НРКУ лежат Кодекс, Принципы корпоративного управления ОЭСР (2015) и Принципы корпоративного управления для компаний с государственным участием ОЭСР (2015). В качестве информационной базы РИД использует официально публикуемую рейтингуемыми компаниями информацию. Уровень корпоративного управления оценивается путем анализа соответствия применяемых в исследуемых компаниях практик корпоративного управления лучшим практикам, закрепленным в ранее указанных основополагающих нормативно-правовых документах. Методика оценки совершенствуется РИД в соответствии с общемировыми трендами, число критериев оценки расширяется – на текущий момент для оценки уровня корпоративного управления используется 160 критериев, разделяемых по своему экономическому содержанию на 4 группы, характеризующие следующие ключевые элементы системы корпоративного управления:

- права акционеров;
- деятельность органов управления и контроля;
- раскрытие информации;
- корпоративная социальная ответственность и устойчивое развитие.

В соответствии с рейтинговой шкалой НРКУ выделяется 10 рейтинговых классов, в свою очередь, классы с 1 по 9 содержат по три подкласса. В результате методика расчета НРКУ позволяет получить 28 градаций качества корпоратив-

275. О Национальном рейтинге корпоративного управления (НРКУ) / РИД, URL: <http://rid.ru/nacionalnyj-rejting/o-nrku> (дата обращения: 1.07.2024)

ного управления компаний (см. подробнее раздел «Рейтинговая шкала» на сайте РИД²⁷⁶).

В качестве объекта исследования РИД с 2008 г. выступают 150 крупнейших российских акционерных компаний. Для обеспечения сопоставимости результатов регулярной оценки качества корпоративного управления, а также с целью обеспечения надлежащего качества аналитических исследований Российский институт директоров стремится к соблюдению принципа неизменности исследовательской выборки, допуская лишь вынужденные замены в связи с реорганизаций, ликвидацией компаний или отказом от раскрытия информации.

Особым преимуществом исследований РИД является тот факт, что в информационную базу включаются данные не только по публичным компаниям, акции которых обращаются на фондовой бирже, но и по непубличным компаниям, также в отдельную подгруппу выделены акционерные общества с государственным участием в капитале. Таким образом, аккумулируемые данные в результате регулярного мониторинга практик корпоративного управления позволяют проводить сравнительный анализ качества корпоративного управления в компаниях различной формы собственности.

Другое независимое исследование качества управления, заслуживающее внимания, проводится рейтинговым агентством «Эксперт РА». Акцент в исследовании делается на соблюдении и защите прав стейкхолдеров, под которыми понимаются:

- 1) собственники;
- 2) менеджмент;
- 3) сотрудники;
- 4) инвесторы;
- 5) кредиторы, клиенты и контрагенты²⁷⁷.

276. Рейтинговая шкала / РИД, URL: <http://rid.ru/nacionalnyj-rejting/rejtingovaya-shkala> (дата обращения: 23.04.2024).

277. Методика присвоения рейтингов качества управления / Эксперт РА, URL: <https://raexpert.ru/docbank//166/053/8eb/b2fe07398febc109badf4a4.pdf> (дата обращения: 07.06.2023)

Агентство «Эксперт РА» в качестве эталонных рассматривает практики, рекомендованные Всемирным банком и ОЭСР, а также закрепленные в Кодексе и требованиях бирж. Рейтинговой шкалой, разработанной агентством, предусматривается 5 уровней качества управления, итоговое значение рейтинга рассчитывается простым суммированием баллов по 4 разделам, приведенным в табл. 9.1.

Таблица 9.1. Структура рейтинга качества управления рейтингового агентства «Эксперт РА»

Название раздела	Удельный вес в итоговом рейтинге, %
Позиционирование	20
Органы управления и контроля	36
Информационная прозрачность	15
Права собственников и иных стейкхолдеров	29
Итого	100

Источник: составлено по материалам Методики присвоения рейтингов качества управления / Эксперт РА, URL: <https://raexpert.ru/docbank/166/053/8eb/b2fe07398febc109badf4a4.pdf> (дата обращения: 07.06.2024).

При расчете рейтинга учитываются также стресс-факторы, такие как:

- риски регулирования и надзора;
- негативная деловая репутация;
- риски негативных действий со стороны отдельных собственников;
- неурегулированные конфликты между стейкхолдерами и др.

Стресс-факторы негативно влияют на качество управления, что отражается в снижении итогового рейтинга, однако предусмотрен также и «фактор поддержки», обеспечивающий увеличение рейтинга на один уровень. Источником информации для оценки качества управления агентством «Эксперт РА» служит как информация из открытых источников, не вызывающая сомнений в достоверности, так и информация, предоставленная рейтингуемой компанией в анкете по предлагаемой форме или иным запрашиваемым агентством «Эксперт РА» способом.

Представленные рейтинги независимых консалтинговых агентств имеют свои особенности расчета, однако принципиально важно, что в их основе лежат принципы корпоративного управления, закрепленные Кодексом и нормативными актами международных организаций. Указанные принципы лежат и в основе методик оценки качества корпоративного управления, применяемых российскими органами государственной власти.

Как мы уже отмечали ранее, Кодекс был разработан и утвержден Правительством РФ совместно с Банком России с привлечением ведущих экспертов в области корпоративного управления. При этом Кодекс носил рекомендательный характер, но для реализации цели по повышению качества корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием Правительством РФ поручением № ИШ-П13-5859 от 31.07.2014 были выбраны 13 компаний (АО с государственным участием)²⁷⁸ для первоочередного внедрения принципов Кодекса.

Для мониторинга качества корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием Росимущество разработало и утвердило Приказом от 22.08.2014 № 306 Методику самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием²⁷⁹ (далее – Методика). Данная методика дифференцирует подходы к оценке качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием в зависимости от доли акционерной собственности, принадлежащей государству. Так, предусмотрены различные критерии оценки для компаний, в которых государство выступает единственным акционером, и для компаний, где доля участия государства менее 100%.

278. АК «АЛРОСА» ПАО, ПАО «АК «Транснефть», ПАО «Аэрофлот», ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ОАО «РЖД», ПАО «Россети», ПАО «Ростелеком», ПАО «РусГидро», ПАО «Совкомфлот», ПАО «ФСК ЕЭС», Банк «ВТБ» (ПАО), ПАО «Сбербанк России».

279. Методика самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием, URL: <https://rosim.gov.ru/documents/231515?ysclid=li8mw4rhz6855661027> (дата обращения: 23.05.2024).

Критерии оценки сгруппированы в 6 ключевых компонент, обеспечивающих различный вклад в итоговый рейтинг в зависимости от доли участия государства. (табл. 9.2).

Таблица 9.2. Компоненты самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием, предусмотренные Методикой

Название компоненты	Для компаний, где участие государства менее 100%			Для компаний, где государство выступает единственным акционером		
	количество вопросов, характеризующих компоненту	удельный вес компоненты	МАХ количество баллов	количество вопросов, характеризующих компоненту	удельный вес компоненты	МАХ количество баллов
Права акционеров	22	14	79	5	6	30
Совет директоров	56	37	202	55	41	200
Исполнительное руководство	5	7	38	5	8	38
Прозрачность и раскрытие информации	15	25	135	15	26	126
Управление рисками, внутренний контроль и внутренний аудит	16	11	63	16	13	63
Корпоративная социальная ответственность, деловая этика	6	6	31	6	6	31
Итого	120	100	548	102	100	488

Источник: составлено автором по материалам Приложений 1 и 2 к Методике, URL: <https://rosim.gov.ru/documents/231515?ysclid=li8mw4rhz6855661027> (дата обращения: 23.05.2024).

Методика характеризуется детальной характеристикой каждого ключевого компонента системы корпоративного управления в компании: отдельные вопросы предполагают несколько одновременно допустимых ответов, за каждый из которых присваивается определенное количество баллов. Например, вопрос о раскрытии информации к общему собранию акционеров предусматривает 10 параметров оценки, вопрос о закрепленных в уставе компетенциях совета дирек-

торов — 12 различных параметров, а раскрытие дополнительной информации в ежегодном отчете — 30 параметров. Таким образом, методика представляет собой инструмент сбора и систематизации сведений об организации корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Однако она не лишена недостатков. При определении веса каждого исходного критерия и ключевых компонент, получаемых путем суммирования баллов за каждый критерий, используются экспертные оценки, субъективность которых является наиболее существенным недостатком всех рейтинговых подходов.

Надзор за применением практик корпоративного управления предполагает формирование и регулярное обновление соответствующей информационной базы. В этом контексте необходимо упомянуть Письмо Банка России от 27.12.2021 № ИН-06-28/102 «О раскрытии в годовом отчете публичного акционерного общества отчета о соблюдении принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления»²⁸⁰. Указанное письмо содержит рекомендации по содержательному раскрытию информации о соблюдении принципов Кодекса или о мотивированном (с указанием причин) несоблюдении. Рекомендованная форма отчета содержит критерии, характеризующие соблюдение/несоблюдение всех норм, заложенных в Кодексе.

Указанные меры призваны обеспечить аккумулирование и систематизацию данных о применяемых российскими акционерными обществами практиках корпоративного управления, что впоследствии может служить информационной базой для исследований по измерению качества корпоративного управления российских компаний, оценке его влияния на финансово-экономические результаты деятельности. Получаемые Банком России данные формируют основу для

280. Информационное письмо Банка России от 27 декабря 2021 г. № ИН-06-28/102 «О раскрытии в годовом отчете публичного акционерного общества отчета о соблюдении принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления» URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-banka-rossii-ot-27122021-n-in-06-28102-o-raskrytii/?ysclid=lv8awds82657008906> (дата обращения: 1.07.2024)

ежегодных обзоров практики корпоративного управления в российских публичных акционерных обществах²⁸¹.

9.3. Обоснование нового методологического подхода к измерению и оценке качества корпоративного управления²⁸²

В рамках настоящей монографии авторами представлена концепция нового методологического подхода к измерению и оценке качества корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием, разработанная в рамках совместного проекта Института экономики РАН и Российского института директоров (*Институт корпоративного управления и экономический рост*, 2021).

Новизна данного подхода заключается в отказе от статистического учета экспертных оценок корпоративного управления при расчете веса исходных показателей в итоговом индексе и расчете комплекса композитных факторов, отражающих различные качественные характеристики отдельных элементов института корпоративного управления, с учетом скрытых взаимосвязей между исходными показателями, определяющими их вклад в итоговый композитный фактор.

Применение методов многомерного статистического анализа, включая новейшие средства цифровой обработки больших массивов данных (Big data), позволяет рассчитать как отдельные качественные показатели, так и общий индекс качества корпоративного управления компаний.

Разработке указанной методологии предшествовал цикл исследований в ИЭ РАН, при проведении которых решались задачи по построению композитных (агрегатных) измерителей различных исследуемых объектов, что позволило апро-

281. Эмитенты и корпоративное управление / ЦБ РФ, URL: http://www.cbr.ru/analytics/issuers_corporate/ (дата обращения: 23.04.2024)

282. В данном разделе представлены основополагающие принципы разработанного нового методологического подхода, отдельные аспекты данного подхода были освещены в публикациях (Смотрицкая, Фролова, 2023b; Институт корпоративного управления и экономический рост, 2021).

бировать инструментарий, использованный при разработке методологии оценки уровня корпоративного управления (Рубинштейн, Слуцкий, 2018; Бураков, Бухвальд и др., 2019; Бураков, Рубинштейн, 2020; Рубинштейн, 2019). В основе разработанной методологии лежит информационная модель института корпоративного управления в эконометрической оболочке метода главных компонент (МГК) – *principal component analysis* (PCA) и его обобщения для многомерных пространств – *multiway data analysis* (MWA). Использованный инструментарий детализированно представлен в работе (Институт корпоративного управления и экономический рост, 2021). За счет применения МГК число переменных, характеризующих отдельные аспекты корпоративного управления, было сокращено без значительной потери информации путем линейной комбинации исходных показателей в композитные факторы. При этом весовая функция каждого исходного показателя в итоговом композитном факторе определяется на основании статистического анализа скрытых взаимосвязей в исходных данных.

Применение разработанной в рамках совместного проекта методологии позволило отделить информационно-нагруженные показатели от «информационного шума» – показателей, имеющих низкий удельный вес в итоговом композитном факторе. За счет такой фильтрации было сформировано ядро исходных показателей, на основании которых получена система итоговых композитных факторов, характеризующих ключевые элементы системы корпоративного управления. Агрегирование полученных факторов в единый интегральный показатель уровня корпоративного управления дает возможность измерить не только отдельные элементы корпоративного управления в компаниях, но и его совокупный уровень.

Таким образом, новый методологический подход предполагает, что корпоративное управление обладает измеримой ценностью, обусловленной его способностью ограничивать отклонения от поведения, направленного на максими-

зацию рыночной стоимости и эффективности деятельности акционерного общества (Смотрицкая, Фролова, 2022b). Он характеризуется *универсальностью* и *комплексностью*, обеспечивает возможность сопоставительного анализа качества корпоративного управления в различных компаниях, проведения оценки влияния корпоративного управления на результаты ее хозяйственной деятельности. Неотъемлемым элементом комплексной оценки качества корпоративного управления является оценка влияния его ключевых элементов на различные показатели экономической эффективности деятельности компаний или иные целевые индикаторы, обусловленные стратегическими целями исследуемых объектов.

В рамках исследования качества управления в компаниях (акционерных обществах) с государственным участием авторами выполнена апробация разработанного нового методологического подхода, отдельные результаты которой отражены в ряде публикаций (Смотрицкая, Фролова, 2022a, 2022b, 2021a, 2021b). Наиболее интересными представляются полученные результаты сопоставительного анализа качества корпоративного управления в компаниях, где контрольный пакет акций принадлежит разным собственникам: частному собственнику или государству (Смотрицкая, Фролова, 2022b).

9.4. Апробация нового методологического подхода для оценки качества управления в акционерных обществах с государственным участием

В соответствии с новым методологическим подходом оценка качества управления в российских компаниях (с учетом формы собственности) выполнена с использованием методов эконометрического моделирования. В процессе исследования рассчитаны *частные индексы качества корпоративного управления (ИКУ)*, характеризующие ключевые элементы сложившегося института корпоративного управ-

ления, проведен регрессионный анализ панельных данных с учетом типа контролирующего собственника (Pooled model и Fixed effect model), позволивший оценить влияние ИКУ на показатели эффективности компаний в выделенных группах компаний.

Информационной базой для измерения частных индексов качества корпоративного управления послужила база данных Российского института директоров, сформированная по результатам мониторинга качества корпоративного управления 108 крупнейших российских компаний в 2011, 2014 и 2017 гг. В качестве показателей эффективности компании были использованы рыночный индикатор *ЕВITDA* и бухгалтерский показатель, отражающий балансовую стоимость предприятия, *стоимость чистых активов (СЧА)*.

Исследовательская выборка включала 75 показателей, сгруппированных в 4 раздела, характеризующих элементы системы корпоративного управления в исследуемых компаниях. В результате применения факторного анализа было получено 9 частных индексов качества корпоративного управления, представленных в табл. 9.3.

Таблица 9.3. Частные индексы качества корпоративного управления

Раздел базы данных РИД	Частные индексы качества корпоративного управления (ИКУ)
Права акционеров	Нормативное закрепление прав акционеров, f1
	Фактические дивидендные выплаты, f2
	Снижение рисков нарушения прав акционеров, f3
Деятельность органов управления и контроля	Состав совета директоров, f4
	Система контроля рисков, f5
Раскрытие информации	Доступность финансовой отчетности, f6
	Раскрытие корпоративных документов, f7
Корпоративно-социальная ответственность	Наличие политик КСО, f8
	Реализация проектов КСО, f9

Источник: составлено авторами.

Рассмотрим подробнее полученные ИКУ.

На основании 18 исходных показателей, входящих в раздел «Права акционеров» базы данных РИД, получено три частных индекса качества корпоративного управления с совокупной дисперсией данных 45,85%, экономическое со-

держания которых обуславливают 14 исходных показателей (табл. 9.4).

Таблица 9.4. Частные индексы качества раздела «Права акционеров»

Нормативное закрепление прав акционеров, f1	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Наличие положения об инсайдерской информации	19,91
Размещение на сайте материалов к общему собранию акционеров	17,37
Наличие положения об общем собрании акционеров	16,06
Регламентация требований к внешнему аудитору	15,93
Наличие Кодекса корпоративного управления	15,42
Наличие дивидендной политики	15,32
Фактические дивидендные выплаты, f2	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Дивидендная история	29,55
Дивиденды по обыкновенным акциям	29,10
Закрепление минимальной доли чистой прибыли для выплаты дивидендов	21,21
Закрепление вида отчетности, на основании которой рассчитываются дивидендные выплаты	20,13
Снижение рисков нарушения прав акционеров, f3	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Назначение внешнего аудитора	27,89
Ротация внешних аудиторов по РСБУ	27,37
Ротация внешних аудиторов по МСФО	22,73
Регулирование конкурсного отбора поставщиков товаров и услуг	22,00

Примечание. Здесь и далее веса показателей приведены в нормированном виде.

В первый ИКУ «Нормативное закрепление прав акционеров» вошли показатели, отражающие формальные аспекты соблюдения прав акционеров. Они отражают регламентацию в корпоративных документах важнейших норм, обеспечивающих защиту прав акционеров. В том числе регламентация требований к уровню квалификации и репутации внешнего аудитора является гарантией получения акционерами достоверной информации о финансовых результатах деятельности компаний, а наличие в компании кодекса корпоративного управления свидетельствует о приверженности к соблюдению общепринятых норм корпоративного управления. В свою очередь, формализованная дивидендная политика является закреплением права акционеров на получение части прибыли компании.

Второй частный индекс корпоративного управления «*Фактические дивидендные выплаты*» агрегирует показатели, позволяющие оценить практические аспекты соблюдения права акционеров на получение дохода от участия в акционерном капитале. Наибольший вес имеет показатель «дивидендная история», отражающий уровень соблюдения процента выплат в течение трех предшествующих наблюдению лет. Показатель «дивиденды по обыкновенным акциям» раскрывает выполнение объявленных обязательств по срокам и объемам выплаты дивидендов по обыкновенным акциям. А показатели «закрепление минимальной доли чистой прибыли для выплаты дивидендов» и «закрепление чистой прибыли, из которой выплачиваются дивиденды» определяют прозрачность и контролируемость дивидендных выплат.

Третий ИКУ был интерпретирован в соответствии с его экономическим содержанием как «*Снижение рисков нарушения прав акционеров*», поскольку сформировавшие его показатели характеризуют сформированную в компании систему мер для реализации норм, закрепленных во внутренних нормативных актах компании с целью сокращения рисков нарушения прав акционеров, в том числе: проведение тендера при назначении внешнего аудитора; соблюдение принципа ротации внешних аудиторов; обеспечение принципов конкуренции при выборе поставщиков товаров и услуг. Отметим, что конкурентные закупочные процедуры играют особую роль в обеспечении эффективности использования ресурсов и снижении рисков возникновения конфликта интересов (*Институт корпоративного управления и экономический рост*, 2021. С. 58).

Раздел «Деятельность органов управления и контроля» наиболее объемный: он включает 33 показателя, статистически значимыми из которых оказались 14 показателей. За счет агрегирования исходных показателей данного раздела с помощью факторного анализа было получено 2 ИКУ с совокупной дисперсией 44,33%, представленных в табл. 9.5.

Таблица 9.5. Частные индексы качества раздела «Деятельность органов управления и контроля»

Совет директоров, f4	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Статус председателя комитета по аудиту	11,08
Состав комитета по аудиту	11,03
Наличие комитета по аудиту	10,99
Регламентация работы комитета по аудиту	10,81
Статус председателя комитета по кадрам и вознаграждениям	10,12
Регламентация работы комитета по кадрам и вознаграждениям	9,96
Состав комитета по кадрам и вознаграждениям	9,92
Наличие комитета по кадрам и вознаграждениям	9,90
Подчиненность руководителя службы внутреннего аудита менеджменту ²⁸³	8,17
Наличие службы внутреннего аудита	8,02
Система контроля рисков, f5	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Наличие нормативно-методологической базы риск-менеджмента	29,39
Наличие внутреннего подразделения управления рисками	25,84
Зависимость вознаграждения менеджмента от результатов деятельности компании	22,46
Наличие кадрового резерва для замещения ключевых должностных лиц	22,32

ИКУ «Совет директоров» объединяет показатели, отражающие различные аспекты создания и функционирования ключевых комитетов совета директоров, независимости их председателей. Следует отметить, что соблюдается принцип «чем выше независимость, тем выше балл оценки». Кроме того, в данный композитный фактор вошли такие показатели, как «подчиненность руководителя службы внутреннего аудита менеджменту» и «наличие службы внутреннего аудита». Несмотря на то что служба внутреннего аудита не является структурным элементом совета директоров, ее деятельность тесно связана с деятельностью комитета по аудиту, так как данная служба фактически обеспечивает полноценную работу комитета. В этой связи функциональная независимость руководителя службы внутреннего аудита от менеджмента компании, прямая подотчетность совету директоров суще-

283. Показатель может принимать следующие значения: 0 – если службы внутреннего аудита нет; 1 – если руководитель службы внутреннего аудита административно и функционально подчиняется генеральному директору; 2 – если функционально руководитель службы внутреннего аудита подчиняется совету директоров, а административно – генеральному.

ственно повышает результативность проведения аудита компании (Смотрицкая, Фролова, 2022b).

Следующий частный индекс качества корпоративного управления «Система контроля рисков» содержательно отражает наличие в компании специализированного подразделения, занимающегося оценкой рисков, разработанной методологии и регламентации процедур, методов управления ими. В данный индекс вошли также показатели, характеризующие стратегические аспекты управления рисками, к которым относятся «зависимость вознаграждения менеджмента от результатов деятельности компании» и «наличие кадрового резерва для замещения ключевых должностных лиц». Очевидно, что внедрение системы мотивации менеджмента, зависящей от результатов деятельности компании, является важным фактором повышения эффективности управления. В этой связи показатель «зависимость вознаграждения менеджмента от результатов деятельности компании», разработанный РИД, учитывает ориентацию системы мотивации на краткосрочные результаты и стратегические цели. А наличие кадрового резерва для замещения ключевых должностных лиц позволяет нивелировать управленческие риски в случае ухода одного (или нескольких) исполнительных директоров, топ-менеджеров компании (Смотрицкая, Фролова, 2022b).

Раздел «Раскрытие информации» базы данных РИД, показатели которого характеризуют прозрачность компании, включает 13 показателей, определяющими из которых для полученных ИКУ являются 8. На основании данного раздела получено два ИКУ с совокупной дисперсией 51,81% (табл. 9.6).

В частный индекс «Доступность финансовой отчетности» вошел комплекс показателей, характеризующих полноту и достоверность финансовой отчетности по международным стандартам, своевременность их публикации до общего собрания акционеров. Раскрытие промежуточной отчетности по международным стандартам является признаком высокого уровня информационной открытости

компании, заинтересованности в долгосрочных отношениях с инвесторами. Англоязычная версия сайта обеспечивает прозрачность и доступность информации для иностранных инвесторов.

Таблица 9.6. Композитные факторы раздела «Раскрытие информации»

Доступность финансовой отчетности, f6	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Раскрытие годовой отчетности по МСФО и аудиторского заключения	27,65
Раскрытие годовой отчетности по МСФО к годовому общему собранию акционеров	27,56
Раскрытие промежуточной отчетности по МСФО	27,08
Англоязычная версия сайта	17,71
Раскрытие корпоративных документов, f7	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Раскрытие на сайте состава и решений органов управления общества	25,60
Информация о вознаграждении аудитора	25,12
Раскрытие информации о вознаграждении членов совета директоров	24,92
Раскрытие иной значимой информации (кодекса корпоративного управления, стратегии, структуры акционерного капитала)	24,36

В свою очередь, ИКУ «*Раскрытие корпоративных документов*» отражает полноту раскрытия компанией основополагающих корпоративных документов, таких как стратегия развития, ключевые решения совета директоров и других органов управления, приверженность нормам корпоративного управления, сведения о системе вознаграждения органов контроля и управления и т.д.²⁸⁴

Заключительный, четвертый раздел базы данных РИД «*Корпоративно-социальная ответственность*» включает 9 показателей, на основании которых с помощью МГК было получено два композитных фактора (ИКУ) с совокупной дисперсией 61,97%, экономическое содержание которых определяет 7 основных показателей (табл. 9.7). Первый из ИКУ данного раздела характеризует закрепление во внутренних нормативных документах компании стратегических целей, принципов и механизмов формирования и реализации проектов корпоративно-социальной ответственности (далее –

284. Там же.

КСО), второй фактор отражает наличие фактически реализованных проектов КСО.

Таблица 9.7. Композитные факторы раздела «Корпоративно-социальная ответственность»

Наличие политик КСО, f8	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Наличие политики КСО в отношении местных сообществ	23,46
Наличие политики КСО в отношении благотворительной и спонсорской деятельности	22,72
Наличие политики КСО в отношении клиентов и контрагентов	20,02
Наличие политики КСО в отношении персонала	17,20
Подготовка социальной отчётности	16,59
Реализация проектов КСО, f9	
Наименование показателя	Удельный вес, %
Наличие реализованных проектов КСО для населения по месту деятельности Общества	50,28
Наличие реализованных проектов КСО для сотрудников Общества и/или членов их семей	49,72

Полученные частные индексы качества корпоративного управления использованы для следующего этапа исследования – *проведения регрессионного анализа с целью обеспечения комплексной оценки качества корпоративного управления в исследуемых компаниях.*

Результаты регрессионного анализа

Регрессионный анализ включает следующие цели и этапы эконометрического моделирования:

1) проведение эконометрической оценки качества корпоративного управления по исследовательской выборке в целом;

2) оценка влияния фактора концентрации собственности на качество корпоративного управления, с введением двух дамми-переменных, разделяющих нашу выборку на 3 подвыборки:

- компании с распыленной структурой собственности (нет собственника, владеющего контрольным пакетом акций) (89 наблюдений из 432 – 20,6%);

- компании, где доминирующим акционером (контрольный пакет акций – более 50%) выступает частный инвестор (205 наблюдений – 47,5% исследовательской выборки);
- компании с государством (контрольный пакет акций – более 50%) в роли доминирующего акционера (138 наблюдений из 432 – 31,9% исследовательской выборки).

Эконометрическая оценка качества корпоративного управления проводится с помощью регрессионного анализа влияния рассчитанных *частных индексов качества корпоративного управления (ИКУ)* на показатели эффективности экономической деятельности компаний (*EBITDA* и *СЧА*). Соответствующие регрессионные модели будут иметь следующий вид:

$$EBITDA = \alpha_0 + \sum \beta_i f_i, \quad (9.1)$$

$$СЧА = \alpha_0 + \sum \beta_i f_i. \quad (9.2)$$

Для оценки влияния фактора концентрации собственности на качество корпоративного управления регрессионные модели с введением дамми-переменных будут иметь вид:

$$EBITDA = \alpha_0 + \alpha_1 d_{Gov} + \alpha_2 d_{Private} + \sum (\beta_i + \gamma_i d_{Gov} + \mu_i d_{Private}) f_i, \quad (9.3)$$

$$СЧА = \alpha_0 + \alpha_1 d_{Gov} + \alpha_2 d_{Private} + \sum (\beta_i + \gamma_i d_{Gov} + \mu_i d_{Private}) f_i, \quad (9.4)$$

где $i \in (1, 9)$, f_i – факторы корпоративного управления, полученные с помощью МГК (см. табл. 9.3–9.7); β_i – параметры линейных зависимостей, характеризующие вклад каждого фактора в величину показателей *EBITDA* и *СЧА*; d_{Gov} – дамми-переменная, принимающая значение 1 в случае если контролирующей собственник в компании государство, 0 – в остальных случаях; γ_i – параметры линейной зависимости, характеризующие корректирующее влияние фактора концентрации собственности на вклад соответствующих

ИКУ в показатели эффективности экономической деятельности компаний; $d_{private}$ – дамми-переменная, принимающая значение 1 в случае если контролирующий собственник в компании – частный инвестор, 0 – в остальных случаях; μ_i – параметры линейной зависимости, характеризующие корректирующее влияние доминирующего частного инвестора на вклад ИКУ в соответствующие показатели; α_0 – константа, α_1 – параметр линейной зависимости, отражающий непосредственное влияние доминирования государства в структуре акционерного капитала на результаты деятельности; α_2 – параметр линейной зависимости, отражающий непосредственное влияние доминирования частного инвестора в структуре акционерного капитала на соответствующие показатели деятельности.

Результаты регрессионного анализа в целом по выборке и по выделенным группам, представлены в табл. 9.8.

Обобщение полученных результатов эконометрической оценки качества корпоративного управления показывает, что из 9 ИКУ, характеризующих качество отдельных элементов института корпоративного управления, только 4 – «Фактические дивидендные выплаты» (f_2), «Доступность финансовой информации» (f_6), «КСО-политики» (f_8) и «КСО-проекты» (f_9), оказывают положительное влияние на показатели эффективности экономической деятельности *ЕБИТДА* и *СЧА* на всей совокупной выборке. Однако в выделенных группах компаний выявленная зависимость меняется. Например, воздействие фактора «Фактические дивидендные выплаты» (f_2) на показатели эффективности становится менее статистически значимым (*ЕБИТДА*) или рассеивается (*СЧА*). При этом сохранение положительного влияния на показатель *ЕБИТДА* во всех группах компаний свидетельствует о важности *фактического дивидендного дохода* для любых акционеров, что находит отражение в рыночном индикаторе эффективности. Полученный результат подтверждается итогами ряда исследований (Zaroug, Mawih, 2020; Dang, Nguyen, Tran, 2020).

Значимость положительного влияния ИКУ «КСО-политики» (f_8) на показатели ЕВТДА и СЧА также меняется в выделенных группах компаний. Примечательно, что зависимость показателя ЕВТДА от данного фактора усиливается в компаниях с распыленной структурой стоимости и в компаниях с доминированием государственной собственности в капитале.

Менее значимое статистическое влияние на показатели эффективности как на всей выборке, так и для выделенных групп компаний, оказывают ИКУ «Доступность финансовой информации» (f_6) и «КСО-проекты» (f_9). При этом положительное влияние данных факторов сохраняется на низком 10%-ном уровне значимости только для показателя СЧА в группе компаний, где контрольный пакет акций принадлежит государству.

Итак, эконометрическое моделирование показало, что результаты, полученные в целом для 108 компаний, при проведении регрессионного анализа с учетом показателей, характеризующих выборку (концентрация, форма собственности), могут проявляться только в отдельных «подвыборках» — выделенных группах компаний (табл. 9.8). Так, достаточно неожиданным результатом является отсутствие значимого влияния большинства ИКУ на показатели эффективности экономической деятельности в компаниях с высокой концентрацией частной собственности, и с распыленной структурой собственности (за исключением ИКУ «КСО-политики»). Более того, наблюдается отрицательная зависимость на 10%-ном уровне значимости показателей эффективности от ИКУ «Раскрытие корпоративных документов».

Расчеты с использованием дамми-переменных позволили детализировать общие результаты выборки по отдельным группам компаний и решить основную исследовательскую задачу — оценить влияние фактора доминирования государства как контролирующего акционера (более 50% пакета акций) на качество корпоративного управления в

российских компаниях. Сопоставляя полученные данные для группы компаний с высокой концентрацией государственной собственности с результатами общей выборки, следует выделить: во-первых, усиление *положительное влияние* ряда ИКУ на показатели эффективности деятельности, в том числе «Раскрытие корпоративных документов» (f_7) на ЕВТДА и СЧА; влияние «КСО-политики» (f_8) на показатель ЕВТДА; ИКУ «КСО-проекты» (f_9) на показатель СЧА; во-вторых, *отрицательное воздействие* важнейшего элемента корпоративного управления «Совета директоров» (f_4) на показатели эффективности экономической деятельности компаний, отрицательное влияние ИКУ «Система контроля рисков» (f_5).

Таблица 9.8. Результаты регрессионного анализа

	Для всей выборки		Для подвыборки с распыленной структурой собственности		Для подвыборки с концентрацией частной собственности		Для подвыборки с концентрацией гос. собственности	
	ЕВГДА	СЧА	ЕВГДА	СЧА	ЕВГДА	СЧА	ЕВГДА	СЧА
(Константа)	0	0	0,094	0,051	-0,271	-0,262	0,094	0,051
Нормативное закрепление прав акционеров (f_1)	-	-0,147*	-	-	-	-	-	-
Фактические дивидендные выплаты (f_2)	0,242***	0,154**	0,214*	-	0,214*	-	0,557*	-
Снижение рисков нарушения прав акционеров (f_3)	-	-	-	-	-	-	-	-
Совет директоров (f_4)	-0,177*	-0,169*	-	-	-	-	-0,541*	-0,511*
Система контроля рисков (f_5)	-	-	-	-	-	-	-0,441*	-
Доступность финансовой информации (f_6)	0,178*	0,245**	-	-	-	-	-	0,539*
Раскрытие корпоративных документов (f_7)	-	0,150*	-0,360*	-0,483*	0,018*	0,005*	0,159*	0,293**
КСО-политики (f_8)	0,288***	0,159**	0,374***	-	0,092*	-	0,374***	-
КСО-проекты (f_9)	0,107*	0,133*	-	-	-	-	-	0,277*
R2	0,198	0,124	0,313	0,280	0,313	0,280	0,313	0,280
R2 скорректированный	0,181	0,106	0,264	0,228	0,264	0,228	0,264	0,228
F-статистика	11,603	6,654	6,323	5,391	6,323	5,391	6,323	5,391
Вероятность (F-Statistic)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Примечание. Полученным прифтом выделены статистически значимые параметры уравнения регрессии; ***значимость на уровне 1%; **значимость на 5%-ном уровне; *значимость на 10%-ном уровне; «-» — нет статистически значимого влияния.

Выводы и рекомендации по результатам исследования

Полученные результаты эконометрического моделирования показывают существенное влияние государства как основного акционера на качество корпоративного управления в российских компаниях.

При этом не соответствуют рациональным ожиданиям выявленное отрицательное воздействие ИКУ «Совет директоров» (f4) и «Система контроля рисков» (f5) на показатели эффективности экономической деятельности для компаний с высокой долей государственного участия. Указанные частные индексы по своему экономическому содержанию отражают работу органов управления и контроля компании, и то, что они не способствуют повышению результативности деятельности, а снижают ее, указывает на наличие дисфункций в системе управления. Анализ особенностей сформированной в России институциональной среды управления акционерными обществами с государственным участием позволяет выделить общие предпосылки существующих проблем.

Отметим, что в случаях, когда государство владеет контрольным пакетом акций, формируются условия для принятия управленческих решений в интересах государства как контролирующего акционера, что реализуется посредством института директив и приводит к формализации работы совета директоров, его комитетов. Исследования показывают, что в российских компаниях с государственным участием совет директоров обычно рассматривает предложения руководства, а практика директив для голосования по ключевым вопросам размывает полномочия и ответственность совета директоров. (Кириллина, 2018). Очевидно, что формальный характер работы совета директоров негативно сказывается на эффективности деятельности компании.

В свою очередь, двойственность целей и задач управления оказывает негативное влияние на рыночные результаты деятельности компаний, поскольку государство, обладая контрольным пакетом акций, может принимать решения, исходя из государственных приоритетов (например, сниже-

ние тарифов на энергоресурсы или обеспечение доступности услуг в малонаселённых регионах), что может привести к возникновению финансовых убытков у компаний (Ружанская и др., 2009).

Полученные результаты позволяют актуализировать и проблему раскрытия информации. Проведенное исследование показало, что ИКУ, связанные с прозрачностью информации, такие как «Доступность финансовой информации» (f_6) и «Раскрытие корпоративных документов» (f_7), оказывают лишь незначительное положительное влияние на результаты деятельности в компаниях с концентрированным акционерным капиталом. При этом влияние ИКУ «Раскрытие корпоративных документов» в компаниях с рассредоточенной структурой собственности становится отрицательным. Авторы полагают, что негативное влияние этого фактора на результаты деятельности в компаниях с рассредоточенной структурой собственности обусловлено слабостью российского фондового рынка, сложностями и изменчивостью экономической ситуации, что ведёт к дополнительным рискам при полной прозрачности корпоративных документов. В то же время присутствие государства в качестве контролирующего акционера повышает стабильность на российском рынке, снижая риски, связанные с информационной открытостью компании.

Нельзя не отметить положительное влияние ИКУ «КСО-политика» (f_8) и «КСО-проекты» (f_9), связанных с реализацией политики социальной ответственности, на эффективность деятельности компаний. В научных кругах вопрос экономической целесообразности повышения социальной ответственности акционерных обществ является дискуссионным (Quéré, Nouyriat, Baker, 2018; Sharma, Aggarwal, 2021). Однако в настоящее время соблюдение стандартов ESG, включая КСО-проекты, становится обязательным условием для развития компании. Институциональными инвесторами ESG-факторы рассматриваются с позиции создания долгосрочной стоимости, в результате стоимость акций компаний, применяющих

принципы ESG, повышается. В нашей стране, несмотря на всю сложность современной геополитической и экономической ситуации, внимание к стандартам и требованиям ESG сохраняется. Можно предположить, что положительный эффект от КСО в компаниях с преобладанием государственного участия связан с актуальностью реализации социально значимых проектов, необходимостью развития сотрудничества с региональными властями.

В то же время формирующаяся на современном этапе тенденция к увеличению активов, контролируемых российским государством, требует повышения качества управления компаниями с государственным участием. На прошедшем в июне 2024 года Санкт-Петербургском международном экономическом форуме подчеркивалось, что эффективность управления государственным имуществом, в том числе государственной акционерной собственностью, становится одним из существенных факторов успешной реализации национальных целей стратегического развития страны. На решение данной проблемы направлена система мер, принятых Правительством и Центробанком РФ. Как отмечалось ранее, определены задачи организации мониторинга качества управления в публичных акционерных обществах с государственным участием, разработки нового стандартизированного подхода к его измерению и оценке.

Практическая реализация предложенной и апробированной методологии может стать основой для разработки требуемого подхода, который будет базироваться на использовании современного инструментария обработки статистических данных, стандартных алгоритмах измерения и комплексной оценке уровня управления в акционерных обществах с государственным участием.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях современных глобальных вызовов формируется новый концептуальный подход к развитию государственного управления, предполагающий не только адаптацию его институтов, инструментов и механизмов к новой реальности, но и постепенный переход с учетом стратегических подходов, обозначенных президентом страны и зафиксированных в Конституции РФ²⁸⁵, на так называемую публичную парадигму государственного управления. В данном контексте понятие «публичность» характеризует модель государственного управления как прозрачную для общества, действующую при непосредственном участии общества и в его интересах. Методологические подходы к развитию новой модели еще только формируются, однако проведенный анализ позволяет сделать вывод о происходящих институциональных изменениях в сфере государственного управления, современном векторе развития, основанном на партнерстве и координации, коллегиальности принимаемых решений при активном общественном участии. Процесс данных изменений носит стратегический характер и, по мнению авторов, никак не

285. «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность» (статья 75.1); «Правительство Российской Федерации...е1) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики...» (статья 114) / Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/0b3885e36003852fe32df6bcfefdcdb6e7ec85e/ (дата обращения: 21.07.2024).

противоречит действующим в настоящее время тактическим мобилизационным элементам в управлении экономикой.

В основе нового подхода к развитию институционального контура государственного управления лежит отказ от административной модели управления, необходимость организации диалога при разработке и принятии управленческих решений. В таком диалоге могут принимать участие как государственные субъекты, так и негосударственные, общественные организации, представители предпринимательского сектора и гражданского общества, частные лица. Именно этот процесс будет определять «каждый аспект развития страны и функционирования ее институтов» (*Всемирный банк...*, 2017).

То есть в рамках публичной парадигмы речь идет о государственном управлении в широком смысле, включающем в себя участие гражданского общества в управлении, объединяющем деятельность государственных, муниципальных и некоммерческих (неправительственных) организаций. Термины, понятия и принципы новой парадигмы государственного управления еще не устоялись, однако результаты исследований позволяют говорить об общем публичном тренде развития. Анализ данных процессов должен, по мнению авторов, строиться на междисциплинарной основе, позволяющей с позиций общественных наук более детально анализировать те или иные черты государственного управления и его публичной парадигмы.

В итоге на основе проведенных междисциплинарных исследований авторами сделаны следующие основополагающие выводы о состоянии современных институтов государственного управления в контексте имеющихся вызовов, процессе адаптации к новой реальности и стратегических перспектив развития.

Во-первых, российская система государственного управления за последние два десятилетия существенно трансформировалась, в том числе благодаря административной реформе, начавшейся в 2003–2004 гг. Не все ожидания, связанные с данной реформой, оправдались. Однако, как показано в

монографии, в условиях новой социально-экономической реальности, возникшей в начале 2022 г., действующие в России институты, механизмы и инструменты государственного управления (организационные, программные, контрактные, корпоративные и бизнес-партнерские) продемонстрировали достаточно высокую эффективность. При этом своевременная адаптация к возникшим сложнейшим условиям в целом была достигнута за счет «ручного» управления экономикой, оперативного формирования институтов координации и системы горизонтального взаимодействия в рамках существующей административной вертикали управления. Очевидно, что эффективность такого управления зависит от компетенций отдельных государственных служащих и уровня коррупционных рисков, что говорит о необходимости серьезной трансформации кадровой модели государственного управления на демократичных принципах. Кроме того, необходимо более широкое использование институтов саморегулирования, в том числе с точки зрения перспектив развития публичной парадигмы государственного управления.

Во-вторых, современная трансформация институтов, механизмов и инструментов государственного управления в значительной мере определяется протекающими процессами цифровизации. Институты управления, сложившиеся в доцифровую эпоху, перестают отвечать требованиям времени. Экономическая деятельность, основанная на широком использовании цифровых технологий, не может не привести к комплексу соответствующих перемен в государственном управлении. Наряду с очевидными преимуществами и возможностями цифровой трансформации государственного управления здесь имеются и серьезные институциональные вызовы и риски, связанные прежде всего со слабой защитой больших объемов данных. Нивелирование этих рисков невозможно без совершенствования соответствующей правовой базы, как гражданской, так и уголовной, систематизации и регламентации базовой терминологии цифровой экономики.

В-третьих, в российской институциональной среде имеются признаки постепенного дрейфа структуры управления в сторону публичности, то есть развития институтов координации и сотрудничества, привлечения к управлению представителей гражданского общества. Однако в настоящее время данный тренд нельзя рассматривать в качестве устойчивого, чтобы он стал определяющим, требуется дальнейшая разработка на междисциплинарной основе теоретико-методологических и практических подходов, инструментов и механизмов организации взаимодействия между органами государственного (муниципального) управления, институтами гражданского общества, представителями бизнеса в целях принятия обоснованных, согласованных и эффективных управленческих решений.

В-четвертых, круг проблем в рамках исследований трансформации институтов государственного управления будет постоянно расширяться и корректироваться, поскольку турбулентность происходящих в мире процессов требует постоянной адаптации. Однако рассмотренные в монографии основополагающие принципы и общие теоретические подходы к созданию эффективной системы государственного управления при соответствующем развитии институциональной среды могут стать отправной точкой для переосмысления модели государственного управления, формирования нового стратегического вектора ее развития на принципах диалога и сотрудничества.

ЛИТЕРАТУРА

- Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И., Энтов Р.М. (2017). Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. № 4. С. 5–37. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-4-5-37>
- Аллисон Г., Зеликов Ф. (2019). Квинтэссенция решения: На примере Карибского кризиса 1962 года. Пер. с англ. Изд. стереотип. / Allison G., Zelikow Ph. «Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis». (In Russian). URSS. 528 с.
- Анкудинов А.Б., Батаева Б.С. (2021). Структура собственности и рыночная стоимость: эмпирический анализ российских публичных компаний // Управление. Т 12. № 2. С. 35–45. DOI.10.29.141/2218-5003-2021-12-2-3
- Ансофф И. (1989). Стратегическое управление. М.: Экономика.
- Барбашев А.Г. (2016). Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 163–194.
- Бауэр В.П., Еремин В.В., Сильвестров С.Н., Смирнов В.В. (2019). Экономическое моделирование процессов цифровой трансформации // Журнал экономической теории. Т. 16. № 3. С. 428–443.
- Беляевская-Плотник Л.А. (2023). Цифровые платформенные решения в системе стратегического планирования Российской Федерации // Научные исследования и разработки. Экономика. Том 1. № 1. С. 67–72. DOI: 10.12737/2587-9111-2023-11-1-67-72
- Блохин А.А., Адамян Э.А., Китаев А.Е., Миронова И.И. (2019). Сравнительные оценки параметров целей государства и

- других субъектов управления российской экономикой // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. №2. С. 3–25.
- Борщевский Г.А.* (2022). Современный дискурс гражданской службы России: взгляд сквозь призму административных парадигм // Вопросы государственного и муниципального управления. №2. С. 34–59.
- Борщевский Г.А.* (2024a). Развитие гражданской службы Российской Федерации: экспертные идеи и правовые реалии // Среднерусский вестник общественных наук. Т. 19. №1. С. 14–36.
- Борщевский Г.А.* (2024b). Федеральный резерв госслужбы как завершающий элемент кадровой вертикали // Вопросы государственного и муниципального управления. №2. С. 7–40.
- Братановская М.С.* (2016). Об административно-правовых проблемах прохождения государственной гражданской службы в России // Государство и право. №10. С. 87–89.
- Братченко С.А.* (2021a). К вопросу об управлении государственными программами (на примере государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности») // Вестник института экономики РАН. №3. С. 88–108.
- Братченко С.А.* (2021b). Качество управления и результативность в практике государственного управления (на примере управления государственными программами) // Экономика: вчера, сегодня, завтра. Том 11. №10А. С. 254–267. DOI: 10.34670/AR.2021.15.53.029
- Братченко С.А.* (2023a). Целеполагание в государственных программах в зеркале российской научной литературы // Менеджмент и бизнес-администрирование. №3. С. 55–64.
- Братченко С.А.* (2023b). Несогласованность целей в государственном управлении // Вестник Института экономики Российской академии наук. №6. С. 78–108.

- Братченко С.А. (2024). Несогласованность целей при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуации // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 1. С. 28–46.
- Бураков Н., Рубинштейн А. (2020). Теоретические и прикладные аспекты измерения потенциалов экономического развития регионов России // Пространственная экономика. № 1. С. 24–50.
- Бураков Н.А., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В., Рубинштейн А.А., Славинская О.А., Слуцкий Л.Н. (2019). Региональный индекс экономического развития и ранжирование субъектов Российской Федерации / Под ред. Е.М. Бухвальда и А.А. Рубинштейна (Препринт). М.: ИЭ РАН.
- Вильсон В. (1887). «Наука государственного управления» (пер на русский, [электронный ресурс], режим доступа: <https://pavtoz.ru/files/wilsonngu.pdf>
- Виханский О.С. (2016). Научение как основа стратегичности поведения // ЭКО. № 4. С. 103–116.
- Всемирный банк (2017). Доклад о мировом развитии – 2017. <https://pubdocs.worldbank.org/en/322071486655468452/WDR-2017-Russian-Main-Messages.pdf> (дата обращения 15.07.2024).
- Ганеев А.М. (2023). Современные организационные новации в сфере государственного управления // Менеджмент и бизнес-администрирование. № 3. С. 84–92.
- Глазунова И.В. (2022). Делегирование полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления // Актуальные вопросы современной экономики. № 12. С. 291–299.
- Головин Е.Г., Большакова В.М., Наумова Л.Ю. (2020). Обеспечение прав и свобод граждан и риски цифровизации // Вопросы российского и международного права. Т. 10. № 2А. С. 3–10. DOI: 10.34670/AR.2020.93.2.001/ URL: <http://www.publishing-vak.ru/file/archive-law-2020-2/1-golovin-bolshakova-naumova.pdf> (дата обращения: 09.06.2024).

- Городецкий А.Е.* (2018). Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития: Монография. М.: ИЭ РАН. 237 с.
- Городецкий А.Е.* (2022). Технологический переход: экономический кризис, санкции и новая технологическая повестка дня // Экономическое возрождение России. №3. С. 71–88.
- Государство как платформа: Люди и технологии (2019) / под ред. М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС, 111 с.
- Грамматчиков А.* (2021). Поспешная цифровизация — гигантский риск. Интервью с Н. Касперской // Монокль. 1 ноября / URL: <https://monocle.ru/expert/2021/45/pospeshnaya-tsifrovizatsiya-gigantskiy-risk/> (дата обращения: 09.06.2024).
- Гришковой А.А.* (2016). Служебное право: итоги дискуссии // Государство и право. № 12. С. 41–53.
- Гуднау Ф. Дж.* (2020). О функции политики. Вестник Государственного университета просвещения. Серия: История и политические науки, (3), 56–66.
- Дальневосточная и арктическая концессия: особенности и перспективы (2022). М.: Национальный Центр ГЧП.
- Джессон Боб* (2019). Государство: прошлое, настоящее и будущее / пер. с англ. С. Моисеева, под научн. ред. Д. Карасева. М.: Издательский дом «Дело» РАНХ и ГС, 504 с.
- Дмитриева Н. Е., Клименко А.В.* (2021). Исполнительная власть и гражданское общество, участие в государственном управлении [Электронный ресурс]: препринт WP8/2021/03 / Н. Е. Дмитриева, А. В. Клименко; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики. (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). 25 с.
- Добролюбова Е.И.* (2018). Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. №4. С. 70–93.

- Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Таланина Э.В., Старцев Я.Ю. (2019). Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 114 с.
- Долгопятова Т.Г. (2001). Модели и механизмы корпоративного контроля в российской промышленности: опыт эмпирических исследований // Вопросы экономики. № 5. С. 46–60.
- Долгопятова Т.Г. (2016). Концентрация собственности в российской обрабатывающей промышленности: эмпирические оценки // Известия УрГЭУ. №4 (66). С. 30–39.
- Дуляк Ю.И. (2015). Эмпирический анализ влияния совета директоров на финансовые результаты деятельности российских компаний // Экономическая политика. Т. 10. № 1. С. 126–148.
- Дятлов С.А., Лобанов О.С., Гильманов Д.В. (2018). Цифровая нейросетевая экономика: институты и технологии развития: монография. СПб.: Изд-во СПбГЭУ. 325 с.
- Жулин А.Б., Кузьминов Я.И. (ред.). (2020). Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих. М.: НИУ ВШЭ.
- Жумагулов М.И. (2016). Реформа и модернизация государственной службы в Казахстане и России: сравнительный анализ // Государство и право. № 2. С. 79–86.
- Залоило М.В. (2021). Искусственный интеллект в праве: научно-практическое пособие (под ред. Д.А. Пашенцева). М.: Инфотропик Медиа. 132 с.
- Занко Т.А. (2021). Преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти 2020 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 107–125.
- Звягинцев П.С. (2016). Государственные и федеральные целевые программы и их экономическая эффективность // Вестник института экономики РАН. № 6. С. 18–21.

- Звягинцев П.С.* (2020). Повышение эффективности государственных программ Российской Федерации // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2020. № 3. С. 63–74.
- Звягинцев П.С.* (2022а). Программный метод в управлении экономикой союзного государства // Менеджмент и бизнес-администрирование. № 3. С. 33–46.
- Звягинцев П.С.* (2022б). Государственные программы как инструмент государственного управления социально-экономическим развитием России // Менеджмент и бизнес-администрирование. № 3. С. 63–74.
- Зельднер А.Г.* (2014). ГЧП – мейнстрим современной российской экономики // Мир перемен. № 1. С. 140–143.
- Зотов В.В., Василенко Л.А.* (2023). Цифровая трансформация публичного управления: единство сервисно-цифровых и социально-сетевых аспектов // Вопросы государственного и муниципального управления, 3, 26–47. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-26-47
- Зубарев С.М.* (2020). Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. № 6 (115). С. 23–32.
- Иванова Н.Л., Подольский Д.А.* (2017). Гарантии государственных гражданских служащих как элемент современной кадровой политики // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 173–190.
- Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2022: аналитический обзор (2022). М.: Национальный Центр ГЧП.
- Институт корпоративного управления и экономический рост (2021) / Под ред. И.И. Смотрицкой, Е.В. Никитчановой, И.В. Беликова, А.Я. Рубинштейна. М.: ИЭ РАН. 184 с. (Препринт.)
- Институты государственного управления в контексте стратегических вызовов российской экономики. (2020) / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.В. Козловой. СПб.: Алетейя. 270 с.
- Йескомб Э.Р.* (2015). Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования / пер. с англ.; Э.Р. Йескомб. М.: Альпина Паблишер. 457 с.

- Калгин А.С., Калгина О.В. (2018). Карьерный выбор между государственным и частным сектором среди студентов: роль черт личности // Вопросы государственного и муниципального управления. №4. С. 145–171.
- Капелюшников Р. (2000). Крупнейшие и доминирующие собственники в российской промышленности // Вопросы экономики. №1. С. 99–119.
- Капелюшников Р. (2006) Концентрация собственности в системе корпоративного управления: эволюция представлений // Российский журнал менеджмента, Т. 4, №1. С. 3–28.
- Касперская Н. (2023). О рисках, угрозах и отсутствии системности в цифровизации / портал Infowatch. 12 августа / URL: <https://www.infowatch.ru/resursy/blog/blog-natali-kasperskoy/o-riskakh-ugrozakh-i-otsutstvii-sistemnosti-v-tsifrovizatsii> (дата обращения: 09.06.2024).
- Кириллина В.Н. (2018). Обзор исследования «Оценка корпоративного управления в публичных акционерных обществах с участием российской федерации, акции которых обращаются на организованном рынке ценных бумаг» // ЖУРНАЛ «БИЗНЕС. ОБЩЕСТВО. ВЛАСТЬ». Март. №2 (27). С. 7–62.
- Классики теории государственного управления: американская школа: монография (2003) / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ. 799 с.
- Ковба Д.М. (2020). В ногу со временем: как общество и государство адаптируются к новым технологиям // Социология науки и технологий. Т. 11. № 3. С. 213–217.
- Козбаненко В.А. (2018). К вопросу об органе управления государственной службой // Законы России: опыт, анализ, практика. № 11. С. 46–52.
- Комиссаров А.Г., Шебураков И.Б. (2024). Кадровые резервы в системе государственного управления: опыт и новые смыслы // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 7–38.

- Королев Н., Лебедева В., Старикова М. (2021). Широка цифра моя родная / Коммерсант. 21 декабря / URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5140980> (дата обращения: 09.06.2024).
- Котляров И.Д. (2012). Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вестник московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). № 3.
- Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. (2014). Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // Ars Administrandi. № 2. С. 45–62.
- Кузякин Ю.П., Кузякин С.В. (2023). Правовое регулирование цифровых технологий в государственном управлении // Административное право и процесс. № 3. С. 55–58.
- Кун Т. (1977). Структура научных революций. М.: Прогресс. 300 с.
- Купряшин Г.А. (2016). Публичное управление // Политические науки. № 2. С. 101–131.
- Купряшин Г.А. (2023а). Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов. М.: Юрайт, 582 с.
- Купряшин Г.А. (2023б). Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности // Государственное управление. Электронный вестник. № 97. С. 174–189.
- Лавров И.А., Крыштановская О.В. (2023). Социальная мобильность и конкурс «Лидеры России» // Ars Administrandi (Искусство управления). Т. 15. № 2. С. 292–310.
- Лантев В.А. (2021). Искусственный интеллект в суде: как он будет работать / портал «Право.ру». 2 июня / URL: <https://pravo.ru/opinion/232129/> (дата обращения: 09.06.2024).
- Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. (2018). Формирование цифровой экономики в России: проблемы, риски, перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 5. С. 9–21.

- Ленцук Е.Б., Филатов В.И. (2023). Стратегическое планирование как инструмент снижения неопределенности в условиях глобальной экономической трансформации // Вестник Института экономики Российской академии наук. №4. С. 7–24.
- Максимов С.В. (2022). Идеи новой модели публичного управления российской экономикой (институциональный и правовой аспекты) // Российское конкурентное право и экономика. №3. С. 8–21.
- Масленникова Е.В., Шебураков И.Б., Татаринова Л.Н. (2022). Анализ применения кадровых резервов в системе государственного управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. Т. 22. №2. С. 324–336.
- Маццукато М. (2021). Ценность всех вещей: Создание и изъятие в мировой экономике. М.: Изд. дом ВШЭ. 408 с.
- Маццукато М. (2023). Предпринимательское государство: Развеем мифы о государственном и частном секторе». НИУ «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ. 360 с.
- Мелконян, А., Черных, А., Никитина, Н. (2021). Соглашение о защите и поощрении капиталовложений: вызовы и перспективы. М.: КПМГ.
- Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. (1992). Основы менеджмента. М.: Дело.
- Муксимов С.С. (2013). Условия передачи государственных услуг в частный сектор // Государство и право. №2. С. 116–119.
- Мхитарян Ю.И. (2019). Повышение эффективности реализации государственных программ Российской Федерации // ВЕК КАЧЕСТВА. Электронное научное издание. №1. С. 8–18. URL: http://agequal.ru/pdf/2019/AGE_QUALITY_1_2019.pdf (дата обращения: 10.02.2024).
- Несовершенная публичная сфера. История режимов публичности в России. (2021). Сборник статей. М.: Новое литературное обозрение. 744 с.

- Оболонский А.В. (2023). Не вебером единым: исторические модели государственной бюрократии (достоинства и недостатки) // Вопросы теоретической экономики. №1. С. 7–20.
- Общая теория государства и права. В 3-х т. (2010) / Отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. Т. 1. С. 117.
- Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. (1977). Толковый словарь русского языка / Российская академия наук. Институт русского языка имени В. В. Виноградова. М.: Азбуковник. 944 с. - URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/227746> (дата обращения: 31.03.2024).
- Орехова С.В., Кудин Л.Ш. (2019). Российская модель корпоративного управления: эволюция, специфика, проблемы эффективности // Вестник Челябинского государственного университета. 2019. № 3 (425). Экономические науки. Вып. 64. С. 140–152. DOI 10.24411/1994-2796-2019-10316
- Осейчук В.И. (2017). Теория государственного управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Тюменский государственный университет. М.: Издательство Юрайт. 342 с.
- Осипов В.С., Смотрицкая И.И. (2015). Актуальные проблемы институциональной экономики. М.: ЮНИТИ-ДАНА. — 127 с.
- Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2022 года: аналитический дайджест (2022). М.: Центр ГЧП.
- Особенности публичного управления в современной России (2018) / Монография / Под общ. ред. Т. М. Резер // Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. 154 с.
- Офсетный контракт 2.0: аналитический отчет (2022). М.: You&Partners.
- Паркер Д., Чаудари С. (2017). Революция платформ. Как сетевые рынки меняют экономику — и как заставить их работать на вас. М.: Манн, Иванов и Фербер.

- Перес К. (2023). Предисловие к книге «Предпринимательское государство: Развеем мифы о государственном и частном секторе». НИУ «Высшая школа экономики». М.:Изд. дом ВШЭ. 360 с.
- Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. (2018). Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М.: Центр стратегических разработок. 53 с.
- Политико-административное управление. Учебник. (2004). / Под ред. В.С. Комаровского, А.В. Сморгунова. М.:Изд-во РАГС. 496 с.
- Полтерович В.М. (2021а). Кризис институтов политической конкуренции, интернет и коллаборативная демократия // Вопросы экономики. № 1. С. 52–72.
- Полтерович В.М. (2021б). Коллаборативные иерархии // Вопросы экономики. № 7. С. 31–48.
- Полтерович В.М. (2023). Догоняющее развитие в условиях санкций: стратегия позитивного сотрудничества // Terra Economicus. Т. 21. № 3. С. 6–16. DOI: 10.18522/2073-6606-2023-21-3- 6-16.
- Преференциальные режимы (2022) // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2022.
- Рабаданова А.А. (2022). Государственный аутсорсинг и франчайзинг как формы государственно-частного партнерства // Экономические науки. № 10 (215). С. 172–175.
- Рабаданова А.А. (2023). Аутсорсинг государственных услуг как перспективная форма ГЧП: анализ институциональной правовой базы // Региональные проблемы преобразования экономики. № 7 (153). С. 40–45.
- Радыгин А.Д., Энтов Р.М. (1999). Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг // Серия «Научные труды». № 12. М.: ИЭПП.
- Райзберг Б.А. (2018). Ресурсоемкость целей государственных социально-экономических программ как критерий эф-

- фективности программно-целевого бюджетирования // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 1. С. 8–12.
- Райнерт Эрик С.* (2017). Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. НИУ ВШЭ. 5-е изд. М.: Изд. дом. ВШЭ, 2017. 384 с.
- Риккардо Д.* (1955). Начала политической экономии и налогового обложения: в 3 т. М. Т. 1.
- Рожков Р.* (2024). Бизнес просит власти отказаться от законопроекта об обороте данных / Forbes. 10 июня / URL: <https://www.forbes.ru/tekhnologii/514438-biznes-prosit-vlasti-otkazat-sa-ot-zakonoproekta-ob-oborote-dannyh> (дата обращения: 09.06.2024).
- Рубальтер Д.А., Шувалов С.С.* (2011). Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. № 4. С. 3–92.
- Рубинштейн А.Я.* (2019). Театр, зритель и государство: 12 комментариев экономиста // Экономическая социология. Т. 20. № 5. С. 158–205.
- Рубинштейн А.Я.* (2023). Эволюция государства и провал общества: теоретические заметки // Экономическая наука современной России. № 1 (100). С. 33–47. DOI: 10.33293/1609-1442-2023-1(100)-33-47.
- Рубинштейн А.Я., Слуцкий Л.Н.* (2018). «Multiway data analysis» и общая задача ранжирования журналов // Прикладная эконометрика. № 50. С. 90–113.
- Ружанская Л.С., Останин И.В., Тьгинская Т.А., Щербинина А.А.* (2009). Может ли государственное участие в собственности и управлении повысить конкурентоспособность и эффективность компаний? // Современная конкуренция. № 2. Т. 14. С. 44–63.
- Свирина Л.Н.* (2020). Актуальные направления подготовки управленческих кадров нового поколения во взаимосвязи с решением задач повышения качества и результатив-

- ности государственного управления // Бизнес. Образование. Право. № 2. С. 93–97.
- СЗПК. Обзор ключевых аспектов (2021). М.: РЖД-Инвест.
- Сиземова О.Б., Бурова А.Ю. (2023). О принципах построения правового механизма цифрового профилирования граждан // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). № 1. С. 139–150 / URL: <https://vestnik.msa.ru/jour/article/view/1959/1982> (дата обращения: 09.06.2024).
- Симачев Ю.В., Яковлев А.А., Голикова В.В. и др. (2023). Адаптация российских промышленных компаний к санкциям: первые шаги и ожидания. Доклад НИУ ВШЭ. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 38 с.
- Слатинов В.Б., Меркулова К.Г. (2019). Реформа бюрократии как условие становления «государства развития»: перспективы и ограничения модернизации государственной службы России // Среднерусский вестник общественных наук. Т. 14. № 1. С. 161–177.
- Сморгунов Л.В. (2022). Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой // Политические науки. № 3. С. 100–121.
- Смотрицкая И.И. (2018). Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. № 4. С. 60–72.
- Смотрицкая И.И. (2019а). Управление публичными закупками: новый этап институциональных реформ // Менеджмент и бизнес-администрирование. № 3. С. 4–17.
- Смотрицкая И.И. (2019б). Контрактная система закупок в контексте российских реформ // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 6. С. 9–25.
- Смотрицкая И.И. (2023а). Государственное управление: на пути к диалогу и сотрудничеству? // Журнал Новой экономической ассоциации. № 4 (61). С. 246–252. DOI: 10.31737/22212264_2023_4_246-252.

- Смотрицкая И.И.* (2023b). Государственное управление: от адаптации к развитию // *Общество и экономика*. №10. С. 5–18. DOI: 10.31857/S020736760028111-1
- Смотрицкая И.И., Фролова Н.Д.* (2021a). Влияние института корпоративного управления на эффективность деятельности компаний: опыт эмпирических исследований // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. №4. С. 39–58. DOI 10.52180/2073-6487_2021_4_39_58
- Смотрицкая И. И., Фролова Н.Д.* (2021b). Качество корпоративного управления и рыночная капитализация российских компаний: эмпирический анализ // *Управленец*. Т. 12. №4. С. 2–15. DOI 10.29141/2218-5003-2021-12-4-1
- Смотрицкая И.И., Фролова Н.Д.* (2022a). Управление в компаниях с государственным участием: эмпирический анализ с учетом отраслевых эффектов // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. №2. С. 100–112. DOI 10.33983/2075-1826-2022-2-100-112
- Смотрицкая И. И., Фролова Н.Д.* (2022b). Качество корпоративного управления в компаниях с государственным участием: эмпирические оценки // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. №4. С. 59–85. DOI 10.24412/2071-6435-2022-4-59-85
- Смотрицкая И., Фролова Н.* (2023a). Особенности развития института корпоративного управления в российской экономике // *Общество и экономика*. Выпуск №3. С. 5–16. URL: <https://oie.jes.su/s020736760024665-0-1/>. DOI: 10.31857/S020736760024665-0
- Смотрицкая И.И., Фролова Н.Д.* (2023b). Методологические подходы к измерению и оценке качества управления в российских публичных компаниях // *Этап: Экономическая Теория, Анализ, Практика*. №3. С. 60–81. DOI: 10.24412/2071-6435-2023-3-60-81
- Смотрицкая И.И., Черных С.И.* (2016). Общественные закупки в системе мер антикризисного регулирования эконо-

- мики: первые итоги и новые задачи // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. № 3. С. 7–22.
- Смотрицкая И., Черных С. (2020). Современные концепции государственного управления и институциональные риски // Общество и экономика. № 6. С. 41–52. DOI: 10.31857/S020736760010114-4
- Смотрицкая И., Черных С. (2021). К развитию концепции публичного управления в России // Общество и экономика. № 11. С. 5–17. DOI: 10.31857/S020736760017483-0
- Смотрицкая И.И., Черных С.И., Сазонова Е.С. (2022). Концепция публичного управления в контексте долгосрочных целей новой экономической политики // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 4. С. 60–76. DOI: 10.52180/2073-6487_2022_4_60_76
- Современные проблемы организации публичной власти (2014). Монография / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ. 596 с.
- Стелина Я. (2019). Теоретические концепции института государственной службы // Правоприменение. Т. 3. № 2. С. 21–30.
- Степанов О.А., Басангов Д.А. (2024). О правовых особенностях и рисках реализации цифрового профилирования // Российская юстиция. № 1. С. 59–69.
- Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить (2021) / под ред. Е. Г. Потаповой, П. М. Потеева, М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС. 184 с.
- Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2020). Теория стратегического планирования: институциональный подход // Terra Economicus. № 18 (2). С. 22–48. DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-2-22-48
- Телин К. (2023). Партитура управления: Государство должно быть подобно оркестру // Поиск. Газета научного общества. № 3.
- Тулякова И.В. (2017). Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы // Финконтроль. № 4.

- Харитонов Ю.С., Ци Сунь (2023). Верховенство закона и алгоритмизация принятия решений в России, Китае, Европе: перспективы персонализации правового регулирования // *Право и бизнес*. № 2. С. 11–17.
- Хатунцев О.А. (2018). Контрактная система государственных закупок // *Проблемы экономики и юридической практики*. № 2. С. 221–224.
- Холодная Е.В. (2022). О некоторых элементах технологий цифрового профилирования // *Право и цифровая экономика*. № 3. С. 22–27.
- Цифровая трансформация и защита прав граждан в цифровом пространстве (2021). Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 124 с. / URL: <https://ifar.ru/pr/2021/n211213a.pdf> (дата обращения: 09.06.2024).
- Цифровая трансформация и государственное управление (2022). Научно-практическое пособие. Емельянов А.С., Ефремов А.А., Калмыкова А.В. и др. / ред. колл.: А.К. Терещенко, А.С. Емельянов, Н.А. Поветкина. М.: Инфотропик Медиа, 2022. 224 с.
- Цифровая трансформация в государственном управлении (2023). Коллективная монография. Дмитриева Н.Е., Санина А.Г., Стырин Е.М. и др. / под ред. Е.М. Стырина, Н.Е. Дмитриевой М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 208 с.
- Чаннов С.Е. (2017). Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права // *Государство и право*. № 7. С. 45–52.
- Черных С.И. (2022). Процесс принятия и реализации управленческих решений государства: теория и практика // *ЭТАП. Экономическая Теория, Анализ, Практика*. № 2. С. 94–110.
- Черных С.И., Байбулатова Д.В. (2023). Национальный проект (программа) «Цифровая экономика Российской Федерации»: проблемы целеполагания и финансирования //

- ЭТАП. Экономическая Теория, Анализ, Практика. №2. С. 19–38.
- Черных С.И., Фролова Н.Д. и др. (2023). Финансирование науки в фокусе целевых индикаторов стратегического планирования. М.: ИПРАН РАН. 160 с.
- Чертков А.Н. (2020). Публичная власть в обновленной Конституции // Адвокатская газета. 26.03.2020. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (дата обращения 29.06.2024).
- Чиркин В.Е. (1990). Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Сов. государство и право. 1990. №8. С. 3–12.
- Шебураков И.Б., Татаринова Л.Н. (2021). Кадровые резервы в Российской Федерации. М.: ИД «Дело» РАНХиГС. (Научные доклады: государственное управление).
- Шестоперов А.М. (2007). Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (На примере ФАС России). С. 166.
- Шимишрт Н.Д. (2015). Аутсорсинг в бизнесе и государственном (муниципальном) управлении: учеб. пособие. Томск. 172 с.
- Шклярук М.С. (ред.) (2021). Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения. М.: ЦПУР.
- Шувалов С.С. (2017). Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики. М.: ИЭ РАН. 224 с.
- Шувалов С.С. (2018). Механизмы стимулирования инноваций в системах публичных закупок Европейского Союза, США и Китая // Инновации. №8 (238). С. 84–88.
- Шувалов С.С. (2020). Организация публичных закупок в интересах цифровизации системы государственного управления: проблемы и решения // Менеджмент и бизнес-администрирование. №3. С. 51–62.

- Шувалов С.С. (2021). Публичные закупки как механизм государственного регулирования: новый этап трансформации. Менеджмент и бизнес-администрирование. №3. С. 50–65.
- Шувалов С.С. (2022). Развитие контрактных форм организации производства критически важной продукции в условиях санкций // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. №3. С. 49–63.
- Шувалов С.С. (2023). Тенденции реформирования контрактной системы закупок в российской экономике: правовые аспекты и эмпирические данные // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. №4. С. 132–155.
- Экономическая теория государства: новая парадигма патернализма (2020) / под ред. А.Я. Рубинштейна, А.Е. Городецкого, Р.С. Гринберга. СПб.: Алетейя. 424 с.
- Энтов Р., Радыгин А., Межераупс И., Швецов П. (2006). Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. М.: ИЭПП.
- Яковлев А.Ю. (2020). Проблемы коррупции и злоупотреблений в акционерных обществах с государственным участием // Проблемы права. №4. С. 98–100.
- Яковлев А.Ю. (2021). Управление акционерными обществами с государственным участием в России: история, структура, правовой базис // Евразийская адвокатура. №6. С. 108–112.
- Яковлев А.Ю. (2022а). Постфевральские изменения 2022 года в правовом обеспечении и практике управления российскими акционерными обществами с государственным участием // Проблемы права. №5. С. 47–49.
- Яковлев А.Ю. (2022б). Строительство российских государственных холдингов в XXI веке: правовые и организационные аспекты // Проблемы права. №2. С. 72–74.
- Яковлев А.Ю. (2023а). Проблемы применения права и функционирования институтов управления государственными акционерными обществами // Евразийская адвокатура. №5. С. 114–118.

- Яковлев А.Ю. (2023b). Направления совершенствования институтов и правовой базы управления государственными акционерными обществами // Евразийская адвокатура. №6. С. 116–120.
- Яковлев А.Ю. (2024). Нарушения в деятельности органов управления государственных хозяйственных обществ и юридическая ответственность // Проблемы права. №1. С. 7–9.
- Яковлев-Чернышев В.А. (2021). Цифровизация государственного управления в Российской Федерации: преимущества и риски // НВ: Административное право и практика администрирования. №2. С. 42–51.
- Adebayo A. (2023). Re-imagining the role of government (state). *Public Administration*, 5 (Special number I, electronic edition), 7–25 (in English). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-5-7-25
- Akkoyunlu F.K. (2021). Efficiency, merit and privilege: public administration reforms in Brazil and Turkey // *Revista Do Serviço Público*. Vol. 72. No 1. P. 200–231.
- Allison G.T. (1971). *Essence of Decision: explaining the Cuba missile crisis*. B: Little, Brown and Company.
- Amitava B. (2023). Recent public administration reforms in India and impact // *Public Administration Issue*. No 6. P. 62–69.
- Ansell Ch., Sørensen E., Torfing J. (2023). Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses // *Public Administration*. Vol. 101. No 1. P. 3–22.
- Balaeva O. et al. (2022). Public procurement transaction costs: a country-level assessment // *Public Money and Management*. Vol. 42. No 3. P. 181–190. DOI 10.1080/09540962.2020.1831170
- Barabashev A.G., Prokofiev V.N. (2019). Why Reforms of Public Service of Russia Are Cyclic: An Institutional Explanation from a Liberal Perspective. In: *Dimensions and Challenges of Russian Liberalism: Historical Drama*

- and New Prospects / ed. by R. M. Cucciolla. Vol. 8. Cham: Springer. P. 165–188.
- Barabashev A., Klimenko A.* (2023). Administrative and civil service reforms in Russia: Recent trends at the time of turbulence // *Public Administration Issues*. No 6. P. 44–61.
- Barucci E., Falini J.* (2005). Determinants of Corporate Governance in the Italian Financial Market. *Economic Notes*, Vol. 34, No. 3, pp. 371–405. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0391-5026.2005.00155.x>
- Benvenuto M, Avram RL, Avram A, Viola C.* (2021). Assessing the Impact of Corporate Governance Index on Financial Performance in the Romanian and Italian Banking Systems. *Sustainability*. No. 13(10):5535. <https://doi.org/10.3390/su13105535>
- Bhagat S., Bolton B.J., Romano R.* (2007). The Promise and Peril of Corporate Governance Indices. ECGI - Law Working Paper No. 89/2007, Yale Law & Economics Research Paper No. 367, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1019921> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1019921>
- Bruton G.D. et al.* (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations // *Academy of Management perspectives*. T. 29. No. 1. C. 92–114.
- Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L.* (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management // *Public Administration Review*. Vol. 74. No. 4. P. 445–456. DOI:10.1111/PUAR.12238.
- Chan H.S., Gao J.* (2018). The politics of personnel redundancy: The non-leading cadre system in the Chinese bureaucracy // *The China Quarterly*. Vol. 235. P. 622–643.
- Chandler A.D.* (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Boston, MA: MIT Press.
- Civil D., Himswoth J.J.* (2020). Introduction: meritocracy in perspective. The rise of the meritocracy 60 years on // *The Political Quarterly*. Vol. 91. No. 2. P. 373–378.

- Cosma, S., Mastroleo, G. & Schwizer, P.* (2018). Assessing corporate governance quality: substance over form. *J Manag Gov* 22, 457–493. <https://doi-org.ezproxy.libfl.ru/10.1007/s10997-017-9395-3>
- Dang H.N., Nguyen T.T.C.; Tran D.M.* (2020). The Impact of Earnings Quality on Firm Value: The Case of Vietnam // *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*. Volume 7, Issue 3, Pages 63–72. <https://doi.org/10.13106/jafeb.2020.vol7.no3.63>
- Estwick S.* (2016). Principal-principal agency and financial flexibility in transition economies. *Qualitative Research in Financial Markets*, vol. 15, no. 1, pp. 33–54.
- Fortescue S.* (2020). Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 36. No. 4. P. 365–388.
- Hofmann S. et al.* (2019). The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values // *Government Information Quarterly*. Vol. 36. No. 4.
- Huskey E.* (2004). Nomenklatura lite? The cadres reserve in Russian public administration // *Problems of post-communism*. Vol. 51. No. 2. P. 30–39.
- La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.W.* (2000). Investor protection and corporate governance. *Journal of Financial Economics*. 58 (1), 3–27.
- Locke J.* (1690). *Two Treatises of Government*. A Critical Edition / Ed. by Peter Laslett. London. 467 pp.
- Moore M.H.* (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moszoro M.W. and Spiller P.T.* (2018). Political contestability and public contracting // *Journal of Public Economic Theory*. No. 21 (5). P. 945–966. DOI 10.1111/jpet.12325.
- Osborn D., Gaebler T.* (1992). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. N.Y. p. 405.

- Osborne D., Gaebler T.* (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* – NYC. Plume Publ. 432 p.
- Osborne S.* (2006). *The New Public Governance?* // *Public Management Review.* Vol. 8.No. 3. P. 377–387.
- Osborne S., Radnor Z., Strokosch K.* (2016). *Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?* // *Public Management Review.* Vol. 18. No. 5. P. 639–653.
- Pollitt C.* (2001). *Convergence: The Useful Myth?* // *Public Administration.* Vol. 79 (4). Pp. 933–947. DOI 10.1111/1467-9299.00287.
- Quéré, B.P., Nouyrigat, G. & Baker, C.R.* (2018). *A Bi-Directional Examination of the Relationship Between Corporate Social Responsibility Ratings and Company Financial Performance in the European Context.* *J Bus Ethics* 148, 527–544. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2998-1>
- Rahman, M. M., Khatun, N.* (2017). *Quality of Corporate Governance: A Review from the Literature.* *The Journal of Asian Finance, Economics and Business,* 4 (1), 59–66. <https://doi.org/10.13106/JAFEB.2017.VOL4.NO1.59>
- Rodionova Yu. et al.* (2022). *Informal practices and efficiency in public procurement* // *Journal of Public and Money Management.* No 44 (16). P. 1–9. DOI 10.1080/09540962.2022.2159169.
- Salamon L.M.* (1987). *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State* // *Journal of Voluntary Action Research.* Vol. 16. P. 29–49.
- Sharma, R. and Aggarwal, P.* (2021). *“Impact of mandatory corporate social responsibility on corporate financial performance: the Indian experience”*, *Social Responsibility Journal,* Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/SRJ-09-2020-0394>

- Shinu Vig, Manipadma Datta* (2021). The impact of corporate governance on sustainable value creation: A case of selected Indian firms, *Journal of Sustainable Finance & Investment*. DOI: 10.1080/20430795.2021.1923337
- Shultz D.* (2014). The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Государственное и муниципальное управление*. № 1. С. 90–102.
- Simon H.A.* (1945). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. N.Y.: Free Press.
- Sullivan H., Dickinson H., Henderson H.* (eds). (2021). *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Turrent, G.D. C.B., & Ariza, L.R.* (2016). Corporate governance ratings on listed companies, An institutional perspective in Latin America. *European Journal of Management and Business Economics*, 25(2), 63–75.
- Waweru, N.* (2014) Factors influencing quality corporate governance in Sub Saharan Africa, an empirical study. *Corporate Governance*, 14 (4), 555–574 DOI:10.1108/CG-02-2013-0024
- Yuzhakov V., Dobrolyubova E.* (2018). The Bureaucracy. In: *Russia: Strategy, Policy and Administration* / ed. by I. Studin. Palgrave Macmillan. P. 341–352.
- Zaitseva T., Barabashev A.G.* (2020). The Innovative HR Practices of Regional Administrations: Is it a New Round of Civil Service Reform in Russia? // *NISPACee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 13. No. 2. P. 229–248.
- Zaroug O.M., Mawih K.A.A.* (2020). The Effect of Intangible Assets, Financial Performance and Financial Policies on the Firm Value: Evidence from Omani Industrial Sector // *CONTEMPORARY ECONOMICS*, Vol. 14 Issue 3. Pp. 379–391 DOI: 10.5709/ce.1897-9254.411

ОБ АВТОРАХ

Ирина Ивановна Смотрицкая

доктор экономических наук, главный научный сотрудник,
руководитель Центра исследований проблем государственного
управления Института экономики РАН
irinasmot@yandex.ru

Сергей Иннокентьевич Черных

доктор экономических наук, профессор, главный научный
сотрудник Центра исследований проблем государственного
управления Института экономики РАН
serge-chernn@yandex.ru

Любовь Александровна Беляевская-Плотник

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Центра инновационной экономики и промышленной
политики Института экономики РАН
belyaevskaya@inbox.ru

Георгий Александрович Борщевский

доктор политических наук, профессор Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при
Президенте РФ, государственный советник РФ
ga.borshchevskiy@igsu.ru

Светлана Анатольевна Братченко

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Центра исследований проблем государственного управления
Института экономики РАН
svetlana.bratchenko@gmail.com

Азат Мулланурович Ганеев

научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН
azat.g@rambler.ru

Петр Семенович Звягинцев

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН
petrz@bk.ru

Сергей Васильевич Максимов

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН, директор Департамента анти-монопольного регулирования Евразийской экономической комиссии
sergeymax2006@yandex.ru

Аминат Асадовна Рабаданова

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН
am6880@yandex.ru

Елена Сергеевна Сазонова

научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН
book-la@list.ru

Надежда Дмитриевна Фролова

кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН
nrasskazikhina@yandex.ru

Сергей Сергеевич Шувалов

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Центра исследований проблем государственного управления
Института экономики РАН
s.shuvalov2007@yandex.ru

Александр Юрьевич Яковлев

доктор политических наук, ведущий научный сотрудник
Центра исследований проблем государственного управления
Института экономики РАН
office@corporateadvisor.pro



Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

www.inecon.ru

Научное издание

**Современные институты
государственного управления:
вызовы, адаптация, развитие**

Дизайн серии – Валериус В.Е., Ахмеджанова В.А.

Редактор – Полякова А.В.

Компьютерная верстка – Борщёва И.В.

Подписано в печать 28.11.2024 г.

Заказ №22. Тираж 300 экз. Объем 18,65 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0775-4



9 785994 007754 >