

ISSN 2499-9636

OECONOMIA ET IUS

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

№ 2 2026

Научный журнал

Основан в июле 2015 г.

Учредитель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова»

Главный редактор

Александров Андрей Юрьевич, кандидат экономических наук, доцент (Россия, Чебоксары)

Заместители главного редактора

Тасаков Сергей Владимирович, доктор юридических наук, профессор (Россия, Чебоксары)

Кадышев Евгений Николаевич, доктор экономических наук, профессор (Россия, Чебоксары)

Редакционная коллегия

Арзамаскин Николай Николаевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Ульяновск)

Барабанова Светлана Васильевна, доктор юридических наук, доцент (Россия, Чебоксары)

Галазова Светлана Сергеевна, доктор экономических наук, профессор (Россия, Владикавказ)

Голыченко Олег Георгиевич, доктор экономических наук, профессор (Россия, Москва)

Гошуляк Виталий Владимирович, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор (Россия, Пенза)

Гришковец Алексей Алексеевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Москва)

Данилов Иван Петрович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Чебоксары)

Епихин Александр Юрьевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Казань)

Ефимцева Татьяна Владимировна, доктор юридических наук, доцент (Россия, Оренбург)

Кванина Валентина Вячеславовна, доктор юридических наук, профессор (Россия, Челябинск)

Козаченко Иван Яковлевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Екатеринбург)

Ларионова Нина Ивановна, доктор экономических наук, профессор (Россия, Йошкар-Ола)

Линьярес Эрик, PhD, доцент (Бразилия, Рорайма, Боа-Виста)

Лукьянов Сергей Александрович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Екатеринбург)

Мельник Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор (Россия, Казань)

Осинцев Дмитрий Владимирович, доктор юридических наук, доцент (Россия, Екатеринбург)

Петров Александр Геннадьевич, доктор юридических наук, доцент (Россия, Чебоксары)

Подольный Николай Александрович, доктор юридических наук, доцент (Россия, Саранск)

Пятов Михаил Львович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Санкт-Петербург)

Румянцев Федор Полиектович, доктор юридических наук, профессор (Россия, Нижний Новгород)

Рыженков Анатолий Яковлевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Элиста)

Салиева Роза Наильевна, доктор юридических наук, профессор (Россия, Казань)

Терехин Владимир Вячеславович, доктор юридических наук, доцент (Россия, Нижний Новгород)

Туманов Сергей Николаевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Саратов)

Хавьер Фернандо Сезар Коста, PhD, доцент (Бразилия, Рорайма, Боа-Виста)

Харламов Андрей Викторович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Санкт-Петербург)

Худойкина Татьяна Викторовна, доктор юридических наук, профессор (Россия, Саранск)

Хужин Альфир Мисхатович, доктор юридических наук, доцент (Россия, Нижний Новгород)

Шагиева Розалина Васильевна, доктор юридических наук, профессор (Россия, Москва)

Шамин Анатолий Евгеньевич, доктор экономических наук, профессор (Россия, Княгинино)

Шкодинский Сергей Всеволодович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Москва)

Адрес редакции: 428015, Чебоксары, Московский пр., 15
Тел. (8352) 45-20-96, 58-33-63 (доб. 2030)
E-mail: vestnik210@mail.ru
<http://oecomia-et-jus.ru>

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ БАРЬЕРЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ИРАКЕ**

Ключевые слова: цифровая трансформация, муниципальные услуги, электронное правительство, Ирак, барьеры цифровизации, IT-инфраструктура, цифровая грамотность.

Цифровая трансформация муниципальных услуг – критически важное направление модернизации публичного сектора постконфликтных государств. Ирак, несмотря на значительный экономический потенциал и стратегические инициативы в области электронного правительства, существенно отстает от региональных лидеров. Запуск национального портала «Ur» с более чем 1 000 услугами и региональных платформ, таких как «Baghdadina» в Багдаде, свидетельствует о политической воле к цифровизации. Вместе с тем процесс цифровой трансформации муниципальной сферы в Ираке осложняется институциональными барьерами, систематический научный анализ которых необходим для разработки эффективных стратегий преодоления.

Цель исследования – комплексный анализ институциональных барьеров цифровой трансформации сферы предоставления муниципальных услуг в Республике Ирак и разработка стратегических рекомендаций по их преодолению.

Материалы и методы. Эмпирическое исследование проводилось в период с октября 2024 г. по март 2025 г. в 15 крупнейших городах Ирака, в том числе Багдаде, Басре, Мосуле, Кербеле, Наджафе и др. Методологическую основу составили междисциплинарный подход, интегрирующий инструменты теории государственного управления, информационных систем и организационного развития. Исследование включало анкетирование 200 муниципальных служащих различных уровней и опрос 500 граждан в возрасте от 18 до 65 лет.

Результаты. Результаты исследования выявили значительную дифференциацию в восприятии барьеров цифровизации различными стейкхолдерами. Опрос 200 муниципальных служащих показал, что наиболее критическими препятствиями являются технологические барьеры (средний балл 3,85), финансовые барьеры (4,18) и барьеры информационной безопасности (4,12). Устаревшая IT-инфраструктура, хроническое недофинансирование и угрозы кибербезопасности формируют «триаду критических ограничений» цифровой трансформации. Параллельный опрос 500 граждан продемонстрировал еще более критическое восприятие барьеров со средним баллом 3,99 против 3,77 у служащих. Для населения наиболее критическими оказались финансовые барьеры (4,32), технологические (4,22) и барьеры информационной безопасности (4,21). Сравнительный анализ выявил существенные расхождения: наибольший разрыв наблюдается в оценке нормативно-правовых (3,98 у граждан против 3,76 у служащих) и компетентностных барьеров (3,67 против 3,17). Концентрация 72,5% оценок граждан в категориях высоких и критических барьеров указывает на системный характер препятствий и риск углубления социального неравенства через цифровое исключение значительной части населения.

Выводы. Исследование институциональных барьеров цифровизации муниципальных услуг в Ираке позволило выявить комплексный характер препятствий цифровой трансформации в постконфликтном обществе. Доминирование финансовых, технологических барьеров и барьеров информационной безопасности над психологическими и культурными опровергает представления о сопротивлении персонала как основном препятствии цифровизации в развивающихся странах. Выявленные расхождения в восприятии барьеров муниципальными служащими и гражданами

свидетельствуют о разрыве между административной логикой цифровизации и пользовательским опытом. Критически важным выводом является риск углубления социального неравенства, когда цифровизация становится инструментом демократизации доступа к государственным услугам. Результаты исследования формируют основу для разработки инклюзивных стратегий цифровой трансформации, учитывающих материальные ограничения и реальные возможности различных групп стейкхолдеров.

Введение. Цифровая трансформация государственного и муниципального управления – один из ключевых императивов модернизации публичного сектора в XXI в. В условиях глобализации и технологического развития внедрение цифровых технологий в систему предоставления муниципальных услуг становится критически важным условием обеспечения конкурентоспособности национальной экономики и повышения качества жизни населения. Ирак, переживший серию военных конфликтов и политических потрясений в начале XXI в., сталкивается с особыми вызовами в процессе цифровой модернизации публичного управления [3]. Несмотря на значительный экономический потенциал, обусловленный масштабными углеводородными ресурсами, страна демонстрирует существенное отставание от региональных и глобальных лидеров в области электронного правительства.

Актуальность исследования обусловлена несколькими факторами: отсутствием системного научного анализа барьеров цифровой трансформации муниципальных услуг в специфических условиях постконфликтного государства; практической необходимостью разработки обоснованных рекомендаций для органов власти по преодолению выявленных препятствий; научным интересом к сравнительному анализу процессов цифровизации в развивающихся странах.

Цель исследования – комплексный анализ институциональных барьеров цифровой трансформации сферы предоставления муниципальных услуг в Республике Ирак и разработка стратегических рекомендаций по их преодолению.

Материалы и методы. Эмпирическое исследование институциональных барьеров цифровой трансформации муниципальных услуг в Республике Ирак проводилось в период с октября 2024 г. по март 2025 г. на базе крупнейших городов страны, включая Багдад, Басру, Мосул, Кербелу, Наджаф и другие административные центры провинций. В выборку вошли различные регионы страны с учетом их этнолингвистической специфики, уровня экономического развития и степени воздействия военных конфликтов на инфраструктуру, что обеспечило ее репрезентативность и возможность выявления региональной дифференциации барьеров цифровизации.

Методологическую основу исследования составил междисциплинарный подход, интегрирующий инструментарий теории государственного управления, информационных систем и организационного развития. Комплексный характер методологии обусловлен многоаспектной природой процессов цифровой трансформации, затрагивающих технологические, организационные, финансовые, правовые и социально-культурные измерения функционирования муниципальных учреждений [1].

Первый массив данных был собран путем анкетирования муниципальных служащих. Общий объем выборки – 200 респондентов, занимающих различные должностные позиции в структуре органов местного самоуправления. Привлечение респондентов производилось методом квотной выборки с целью обеспечения репрезентативности по критериям должностного уровня, стажа муниципальной службы и функциональной специализации. Анкетирование проводилось на арабском языке в очной форме в помещениях органов местного самоуправления с соблюдением принципов добровольности участия и конфиденциальности предоставляемой информации.

Второй массив данных был получен посредством опроса граждан, выступающих потребителями муниципальных услуг. Объем выборки – 500 человек в возрасте от 18 до 65 лет, постоянно проживающих на территории различных муниципальных образований Ирака и имеющих опыт получения муниципальных услуг в течение последних 12 месяцев, предшествовавших опросу. Формирование выборки осуществлялось методом многоступенчатого отбора с применением квотирования по социально-демографическим характеристикам (пол, возраст, уровень образования) для обеспечения соответствия структуре генеральной совокупности взрослого населения муниципальных образований. Опрос граждан проводился комбинированным способом: 10% анкет были заполнены в ходе личных интервью в местах оказания муниципальных услуг и 90% – посредством онлайн-опроса через специализированную платформу.

Исследовательский инструментарий состоял из двух параллельных анкет, разработанных по единой структуре для обеспечения возможности сравнительного анализа:

1) анкета для муниципальных служащих ориентирована на выявление институциональных и организационных барьеров с точки зрения поставщиков услуг. Формулировки утверждений отражают внутренние проблемы цифровой трансформации муниципального управления;

2) анкета для граждан сфокусирована на пользовательском опыте и барьерах доступа к цифровым услугам. Утверждения сформулированы через призму практических трудностей, с которыми сталкиваются получатели услуг.

В качестве измерительного инструмента использовалась пятибалльная шкала Лайкерта, позволяющая оценить степень выраженности каждого барьера:

- 1 балл – барьер отсутствует (совсем не мешает);
- 2 балла – незначительный барьер (почти не мешает);
- 3 балла – умеренный барьер (иногда мешает);
- 4 балла – существенный барьер (часто мешает);
- 5 баллов – критический барьер (постоянно мешает).

Использование пятибалльной шкалы обеспечивает достаточную дифференциацию ответов при сохранении простоты восприятия для респондентов.

Результаты исследования. Для выявления ключевых институциональных барьеров цифровизации муниципальных услуг в Ираке был проведен опрос 200 муниципальных служащих и 500 пользователей муниципальных услуг в различных городах страны. Респондентам предлагалось оценить степень влияния десяти категорий барьеров на процесс цифровой трансформации по пятибалльной

шкале, где 1 балл означал отсутствие барьера, а 5 баллов – критический барьер, существенно препятствующий цифровизации. Полученные данные позволили составить комплексную картину проблемных зон цифровой трансформации муниципального управления в иракском контексте и выявить приоритетные направления для разработки стратегии преодоления выявленных препятствий.

Результаты опроса муниципальных служащих представлены на рис. 1.

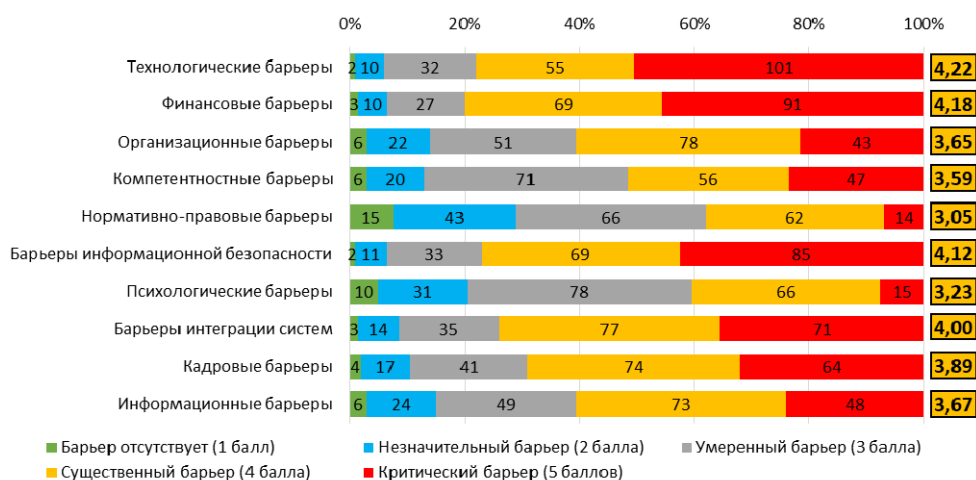


Рис. 1. Оценка барьеров цифровой трансформации муниципальных услуг в Ираке муниципальными служащими

По результатам опроса муниципальных служащих было установлено наличие значительной дифференциации в восприятии различных барьеров цифровизации. Наиболее критическими препятствиями, по мнению респондентов, являются финансовые барьеры и барьеры информационной безопасности. Высокая оценка финансовых барьеров отражает объективную ситуацию хронического недофинансирования муниципального сектора в Ираке, усугубленную экономическими последствиями политической нестабильности и падением нефтяных доходов. Примечательно, что 91 респондент из 200 оценили финансовые барьеры как критические, что составляет 45,5% выборки, а еще 69 человек (34,5%) охарактеризовали их как существенные. Следовательно, 80% респондентов рассматривают финансовые ограничения как серьезное или критическое препятствие, что указывает на фундаментальный характер этой проблемы, блокирующей саму возможность цифровой трансформации [4].

Технологические барьеры получили наивысшую концентрацию оценок в категории «критический барьер» – 101 респондент (50,5%), что делает их самым критическим препятствием с точки зрения отдельных оценок. Устаревшая ИТ-инфраструктура и отсутствие современного оборудования воспринимаются муниципальными служащими как наиболее острая проблема в их повседневной работе. В совокупности 156 человек (78%) оценили технологические барьеры как существенные или критические, что свидетельствует о катастрофическом состоянии материально-технической базы иракских муниципалитетов и необходимости масштабной модернизации инфраструктуры.

Барьеры информационной безопасности также получили чрезвычайно высокие оценки: 42,5% респондентов охарактеризовали их как критические, а 34,5% – как существенные. Такая высокая обеспокоенность вопросами информационной безопасности в иракском контексте объясняется несколькими факторами: реальными угрозами кибератак и утечки данных в условиях продолжающейся борьбы с террористическими группировками, отсутствием комплексной национальной системы защиты информации, низким уровнем доверия граждан к способности государственных структур обеспечить сохранность их персональных данных. Муниципальные служащие осознают, что без надежных механизмов защиты информации внедрение цифровых услуг может создать дополнительные риски для граждан.

Барьеры интеграции систем характеризуются высоким уровнем значимости: 74% респондентов оценили их как критические или существенные. Сложность интеграции различных информационных систем отражает фрагментированность иракской государственной инфраструктуры, где отдельные ведомства и муниципалитеты исторически развивали собственные, несовместимые между собой цифровые решения. Отсутствие единых технических стандартов, протоколов обмена данными и централизованной координации IT-проектов приводит к созданию информационных «островков» вместо единой экосистемы электронного правительства [5].

Кадровые барьеры получили 64 оценки в категории критических и 74 оценки в категории существенных, что суммарно составляет 69% высоких оценок. Дефицит квалифицированных IT-специалистов в муниципальном секторе усугубляется высокой текучестью кадров, поскольку частный сектор и международные организации предлагают значительно более привлекательные условия труда. Это создает замкнутый круг: без квалифицированных специалистов невозможно внедрить и поддерживать цифровые системы, а без современных технологий сложно привлечь и удержать талантливых профессионалов.

Организационные барьеры показали смешанную картину: хотя 43 респондента оценили их как критические, наибольшее количество оценок (39,0%) пришлось на категорию «существенный барьер». Это указывает на то, что сложность межведомственного взаимодействия и бюрократические процедуры воспринимаются как серьезное, но не катастрофическое препятствие. Информационные барьеры получили в сумме 60,5% высоких оценок. Низкая осведомленность граждан о цифровых услугах и недоверие к электронным каналам взаимодействия отражают более широкую проблему цифрового разрыва в иракском обществе. Примечательно, что муниципальные служащие рассматривают этот барьер как менее критический по сравнению с технологическими и финансовыми ограничениями: информационная работа с населением возможна при наличии самих цифровых услуг.

Компетентностные барьеры демонстрируют наиболее равномерное распределение оценок: 35,5% респондентов оценили их как умеренные, 28,0% – как существенные и 23,5% – как критические. Такое распределение может свидетельствовать о различном уровне цифровых компетенций в разных муниципалитетах или о том, что часть служащих уже прошла определенное обучение, в то же время результаты опроса отражают необходимость масштабных программ повышения квалификации.

Нормативно-правовые барьеры получили наименее критические оценки среди всех категорий: только 7% респондентов описали их как критические, при этом наибольшее количество оценок (33%) пришлось на категорию «умеренный барьер». Полученные результаты позволяют предположить, что законодательные ограничения рассматриваются муниципальными служащими как менее значимый барьер в текущей профессиональной деятельности по сравнению с ограничениями материально-технического и финансового характера. Преобладание умеренных оценок психологических барьеров свидетельствует о том, что сопротивление изменениям и ориентация на привычные профессиональные практики не рассматриваются муниципальными служащими как ключевые препятствия цифровой трансформации. В условиях достаточного ресурсного и организационного обеспечения данные барьеры могут быть преодолены посредством целенаправленных управленческих воздействий [2].

Полученные результаты позволяют выделить три уровня критичности барьеров. Первый, наиболее критический, уровень включает технологические, финансовые барьеры и барьеры информационной безопасности, которые получили наибольшее количество оценок «критический барьер» и в совокупности воспринимаются как фундаментальные препятствия цифровизации. Ко второму уровню относятся барьеры интеграции систем, кадровые, организационные и информационные барьеры, представляющие собой существенные препятствия, но устранимые при наличии системного подхода. Третий уровень составляют компетентностные, нормативно-правовые и психологические барьеры, которые, хотя и требуют внимания, воспринимаются как наиболее преодолимые при условии устранения барьеров первых двух уровней.

Параллельно с опросом муниципальных служащих было проведено исследование мнения населения как конечных потребителей цифровых муниципальных услуг. В опросе приняли участие 500 граждан разного возраста, уровня образования и социально-экономического положения из различных регионов Ирака. Респондентам предлагалось оценить те же десять категорий барьеров по пятибалльной шкале, однако формулировки барьеров были адаптированы к пользовательской перспективе, отражая конкретные трудности, с которыми сталкиваются граждане при попытке получить муниципальные услуги в цифровом формате. Включение в исследование именно пользовательской оценки барьеров позволяет получить более полную картину препятствий цифровизации и выявить расхождения между административным и гражданским восприятием проблем цифровой трансформации муниципальных услуг (рис. 2).

Результаты опроса населения демонстрируют еще более критическое восприятие барьеров цифровизации муниципальных услуг по сравнению с оценками муниципальных служащих. Средний балл по всем категориям барьеров составил 3,99, что на 0,22 балла выше, чем у муниципальных служащих (3,77). Агрегированные данные показывают, что из 5 000 общих оценок 72,5% приходится на категории «существенный барьер» и «критический барьер» (1 796 и 1 829 оценок соответственно), что на 8,4 процентных пункта больше, чем у муниципальных служащих. Это свидетельствует о чрезвычайно высоком уровне препятствий, с которыми сталкиваются граждане при попытке получить муниципальные услуги в цифровом формате.

Финансовые барьеры население оценило наиболее критично (средний балл 4,32). В общей сложности 85% респондентов охарактеризовали их как существенные или критические препятствия, что указывает на фундаментальный характер этой проблемы. Расходы на интернет, устройства и дополнительные услуги (электронная подпись) остаются непреодолимым барьером для значительной части иракского населения. В условиях высокого уровня бедности даже базовые требования цифровых услуг остаются недоступными для многих граждан, что фактически исключает их из процесса цифровизации и создает новую форму социального неравенства. Граждане часто вообще не имеют доступа к необходимым устройствам или стабильному интернету. Технологические барьеры заняли второе место по критичности с показателем 4,22 балла (245 критических и 157 существенных оценок, всего 80,4%) – это значительно более низкая оценка по сравнению с муниципальными служащими.

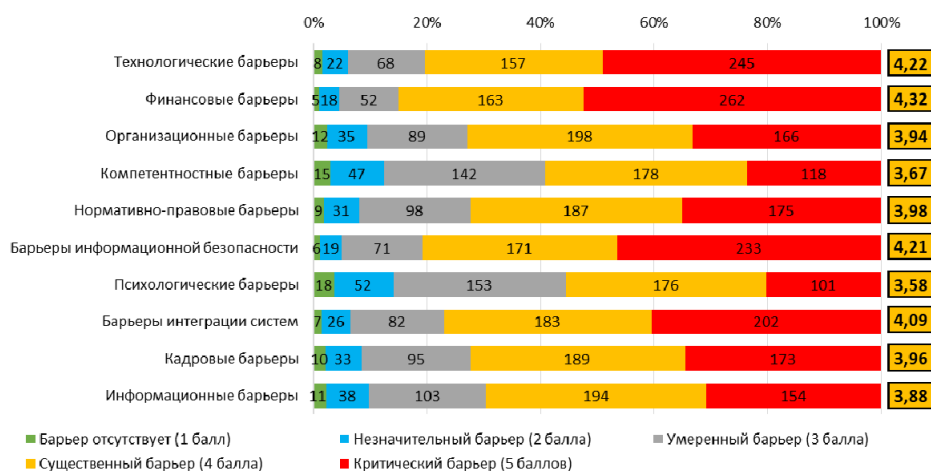


Рис. 2. Оценка барьеров цифровой трансформации пользователями муниципальных услуг в Ираке

Опасения граждан за сохранность персональных данных основаны не только на общих угрозах кибербезопасности, но и на историческом опыте злоупотреблений со стороны государственных органов и утечек данных. Барьеры информационной безопасности получили средний балл 4,21, при этом 233 респондента (46,6%) оценили эти барьеры как критические. В иракском контексте, где межобщинные и политические конфликты остаются актуальными, предоставление государству доступа к личной информации воспринимается многими гражданами как потенциальный риск для их безопасности [7]. Для граждан проблемы интеграции проявляются в виде частых сбоев в работе порталов, медленной загрузки страниц, технических ошибок при заполнении форм и сложного, непонятного интерфейса. Барьеры интеграции систем отмечены оценкой 4,09 балла, что выше показателя муниципальных служащих (4,00).

202 респондента (40,4%) охарактеризовали их как критические. Такие технические проблемы формируют негативный пользовательский опыт, который закрепляет недоверие к цифровым услугам [6].

Нормативно-правовые ограничения оценены респондентами в 3,98 балла, что значительно выше, чем у муниципальных служащих. Для населения эта категория барьеров проявляется в конкретных затруднениях: сложности с оформлением электронной подписи, проблемы с регистрацией на государственных порталах, необходимость подтверждения личности через процедуры, которые сами требуют физического присутствия в государственных учреждениях. Отсутствие оперативной помощи, неработающие горячие линии и недостаток консультантов также становятся критическим препятствием для населения на пути освоения электронных сервисов. Не менее значимыми оказались и кадровые барьеры (3,96 балла).

Несмотря на декларируемую возможность получения услуг онлайн [8], на практике процедуры остаются сложными: организационные барьеры (3,94 балла) проявляются в том, что многие услуги по-прежнему требуют физического посещения муниципальных офисов, а набор реально доступных онлайн-услуг остается крайне ограниченным. Информационные барьеры отмечены оценкой 3,88 балла: многие граждане просто не знают о существовании цифровых альтернатив традиционным услугам или не понимают, как ими воспользоваться. Недостаток цифровых навыков оказался более значимым барьером для граждан (средний балл 3,67), чем для муниципальных служащих (3,17). Для значительной части населения недостаточные навыки работы с компьютером и интернетом составляют фундаментальное препятствие освоению цифровых услуг. Психологические барьеры получили наименьшие оценки (средний балл 3,58). Они проявляются в привычке к личному общению с государственными служащими, недоверии к нововведениям и опасениях совершить ошибку при заполнении электронных форм.

Сравнительный анализ выявляет важные различия в восприятии барьеров двумя группами (рис. 3).

Наибольшее расхождение в восприятии барьеров наблюдается в оценке нормативно-правовых (3,98 у граждан против 3,76 у муниципальных служащих) и компетентностных барьеров (3,67 против 3,17). Данное различие свидетельствует о том, что формальные процедуры и квалификационные требования, воспринимающиеся служащими как рутинные технические элементы, для конечных пользователей трансформируются в существенные барьеры доступа к муниципальным услугам. Полученные результаты также показывают, что цифровизация муниципальных услуг в Ираке сталкивается с системными препятствиями, которые особенно остро ощущаются конечными пользователями. Концентрация 72,5% всех оценок в категориях высоких и критических барьеров указывает на то, что для значительной части населения цифровые муниципальные услуги остаются недоступными из-за комплекса взаимосвязанных препятствий. Доминирование финансовых и технологических барьеров подчеркивает материальную природу основных препятствий: цифровизация требует от граждан инвестиций в устройства и интернет-подключение, которые многие не могут себе позволить.

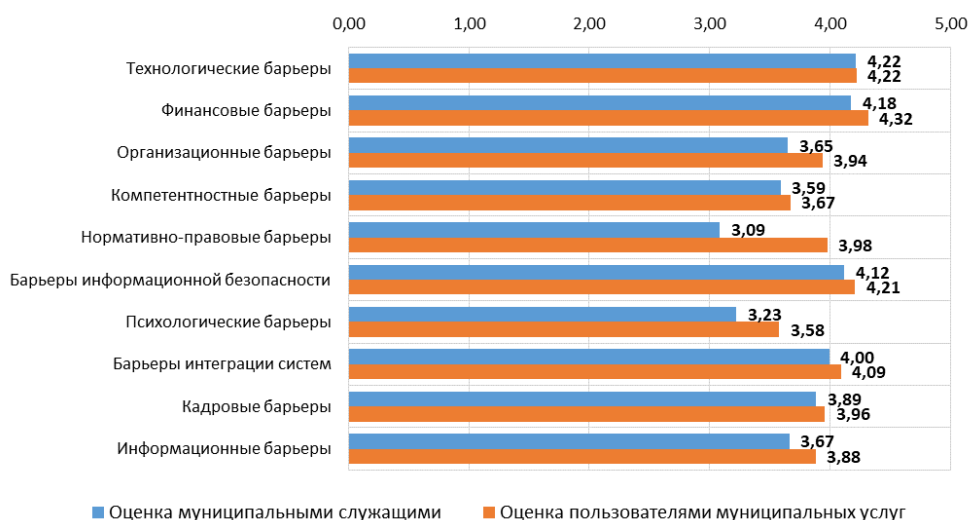


Рис. 3. Сравнительный анализ восприятия барьеров цифровизации муниципальными служащими и пользователями муниципальных услуг

Критически важным выводом является то, что цифровизация в ее текущем состоянии рискует стать фактором углубления социального неравенства, создавая «цифровую пропасть» между теми, кто имеет доступ к технологиям и навыкам, и теми, кто исключен из этого процесса. Для успешной цифровой трансформации необходим комплексный подход, включающий субсидирование доступа для малоимущих граждан, массовое обучение цифровым навыкам, создание надежных систем информационной безопасности и сохранение традиционных каналов предоставления услуг для граждан, не имеющих возможности перейти на цифровой формат взаимодействия с государством.

Выводы. Проведенное исследование институциональных барьеров цифровизации муниципальных услуг в Республике Ирак позволило выявить комплексный характер препятствий, которые осложняют процесс цифровой трансформации публичного сектора в постконфликтном обществе. Эмпирический анализ, основанный на опросе 200 муниципальных служащих и 500 граждан, позволил составить детальную картину проблемных зон и определить иерархию барьеров с позиций ключевых стейкхолдеров процесса цифровизации.

Наиболее критическими препятствиями цифровой трансформации являются финансовые, технологические ограничения и барьеры информационной безопасности, которые формируют «триаду критических ограничений», преодоление которой выступает необходимым условием для любых значимых продвижений в области цифровизации муниципальных услуг. Доминирование материальных и инфраструктурных барьеров над психологическими и культурными опровергает распространенные представления о том, что основным препятствием цифровизации в развивающихся странах является сопротивление персонала изменениям или недостаток цифровой грамотности. При наличии адекватных ресурсов, современной инфраструктуры и надежных систем

защиты информации человеческий фактор может стать не препятствием, а катализатором цифровой трансформации.

Выявлены значимые расхождения восприятия барьеров муниципальными служащими и гражданами, свидетельствующие о разрыве между административной логикой цифровизации и пользовательским опытом. Граждане оценивают все категории барьеров более критично, чем муниципальные служащие, при этом наибольший разрыв наблюдается в оценке нормативно-правовых и компетентностных барьеров. Это указывает на системную проблему: формальные процедуры и требования, которые разработчики политики воспринимают как технические детали, для конечных пользователей становятся серьезными, часто непреодолимыми препятствиями. Такое расхождение отражает недостаточную ориентированность существующих цифровых сервисов на реальные потребности граждан.

Результаты исследования показывают, что имеет место риск углубления социального неравенства в результате цифровизации муниципальных услуг. Концентрация 72,5% оценок граждан в категориях высоких и критических барьеров свидетельствует о том, что значительная часть населения фактически не имеет возможности пользоваться цифровыми сервисами из-за отсутствия доступа к необходимым технологиям, финансовых ограничений и недостаточных цифровых компетенций. Таким образом, цифровизация может стать не инструментом демократизации доступа к государственным услугам, а механизмом создания новой формы социальной эксклюзии, когда «цифровая пропасть» разделяет общество на тех, кто может взаимодействовать с государством через современные каналы, и тех, кто остается в традиционной системе с ее неэффективностью и коррупцией.

Полученные результаты могут быть использованы при разработке стратегии цифровой трансформации муниципального управления в Ираке. При этом необходимо учитывать, что технологические решения сами по себе недостаточны без масштабных инвестиций в инфраструктуру и создания устойчивых механизмов финансирования. Цифровизация должна сопровождаться мерами по обеспечению цифровой инклюзии, включая субсидирование доступа к интернету и устройствам для малоимущих граждан, массовые программы повышения цифровой грамотности и сохранение альтернативных каналов предоставления услуг. Критически важным является создание надежной системы информационной безопасности и восстановление институционального доверия граждан к способности государства обеспечить сохранность их персональных данных. Требуется переориентация проектирования цифровых сервисов с внутренней административной логики на подлинно клиентоцентричный подход, учитывающий реальные возможности и ограничения конечных пользователей.

Для преодоления выявленных барьеров необходимо использовать комплексный подход и координированное воздействие на все аспекты цифровизации. Поэтапная реализация реформ с приоритизацией на основе разработанной матрицы критичности позволит достичь быстрых результатов в наиболее экономически эффективных областях. Успех цифровой трансформации муниципальных услуг в Ираке зависит также и от обеспечения политической стабильности, устойчивого финансирования, развития человеческого капитала и формирования доверия населения к цифровым технологиям.

Литература

1. *Коттер Дж.* Стратегии перемен. М.: МИФ, 2022. 224 с.
2. *Митяева Н.В.* Барьеры цифровой трансформации и пути их преодоления // *Промышленность: экономика, управление, технологии.* 2019. № 3(77). С. 20–24.
3. *Шкваря Л.В.* Исследование цифровой трансформации Ирака в контексте задач развития // *Геополитика и экогеодинамика регионов.* 2023. № 2. С. 74–88.
4. *Mergel I., Edelmann N., Haug N.* Defining digital transformation: results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 2019, vol. 36, no. 4. Art. no. 101385. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002.
5. *Wilson C., Mergel I.* Overcoming barriers to digital government: mapping the strategies of digital champions. *Government Information Quarterly*, 2022, vol. 39. Art. no. 101681. DOI: 10.1016/j.giq.2022.101681.
6. IRAQI: Open Access Journals. Available at: <https://www.iraqoj.net>.
7. UN E-Government Knowledgebase. Iraq. Available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/80-Iraq>.
8. Ur e-Government Portal (الحكومية للخدمات أور بوابة). Available at: <https://ur.gov.iq>.

АЛ-ЗУВАЙНИ САИФ САХИБ МУСА – соискатель ученой степени кандидата экономических наук кафедры региональной экономики, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, Россия, Екатеринбург (saifsaheb99@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3116-8362>).

ПАНИКАРОВА СВЕТЛАНА ВИКТОРОВНА – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры региональной экономики, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, Россия, Екатеринбург (S.V.Panikarova@urfu.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4754-2213>).

Saif S.M. AL-ZUWAINI, Svetlana V. PANIKAROVA

INSTITUTIONAL BARRIERS TO DIGITALIZATION OF MUNICIPAL SERVICES IN IRAQ

Key words: digital transformation, municipal services, e-government, Iraq, barriers to digitalization, IT infrastructure, digital literacy.

Digital transformation of municipal services is a critically important aspect of modernising the public sector in post-conflict states. Despite its considerable economic potential and strategic initiatives in the field of e-government, Iraq lags significantly behind regional leaders. The launch of the national 'Ur' portal, offering over 1,000 services, and regional platforms such as 'Baghdaduna' in Baghdad demonstrates a political commitment to digitalisation. At the same time, the process of digital transformation in Iraq's municipal sector is hampered by institutional barriers, and a systematic academic analysis of these is necessary to develop effective strategies for overcoming them.

The purpose of the study is to conduct a comprehensive analysis of the institutional barriers to the digital transformation of municipal service delivery in the Republic of Iraq and to develop strategic recommendations for overcoming them.

Materials and methods. The empirical study was conducted between October 2024 and March 2025 in 15 major cities of Iraq, including Baghdad, Basra, Mosul, Karbala, Najaf, and others. The methodological framework was based on an interdisciplinary approach that integrates tools from the fields of public administration, information systems and organisational development. The study included a survey of 200 municipal employees at various levels and a survey of 500 citizens aged 18 to 65 years.

Results. The findings of the study revealed significant differences in the way various stakeholders perceive the barriers to digitalisation. The survey of 200 municipal employees showed that the most critical obstacles are technological barriers (average score 3.85), financial barriers (4.18) and information security barriers (4.12). Outdated IT infrastructure, chronic underfunding, and cybersecurity threats form the "triad of critical constraints for digital transformation. A parallel

survey of 500 citizens demonstrated an even more critical perception of barriers, with an average score of 3.99 versus 3.77 for employees. Financial barriers (4.32), technological (4.22) and information security barriers (4.21) were the most critical for the population. A comparative analysis revealed significant discrepancies: the largest gap is observed in the assessment of regulatory (3.98 for citizens versus 3.76 for employees) and competence barriers (3.67 versus 3.17). The fact that 72.5% of citizens' assessments fall into the 'high' and 'critical' barrier categories points to the systemic nature of these obstacles and the risk that social inequality will be exacerbated by the digital exclusion of a significant proportion of the population.

Conclusions. The study of institutional barriers to digitalization of municipal services in Iraq revealed a complex nature of obstacles to digital transformation in a post-conflict society. The dominance of financial, technological and information security barriers over psychological and cultural ones refutes the notion of staff resistance as the main obstacle to digitalization in developing countries. The revealed discrepancies in the perception of barriers by municipal employees and citizens indicate a gap between the administrative logic of digitalization and user experience. A crucial conclusion is the risk that social inequality will deepen when digitalisation becomes a mechanism for creating a 'digital divide' rather than a tool for democratising access to public services. The results of the study form the basis for the development of inclusive digital transformation strategies that take into account the material constraints and real opportunities of various groups of stakeholders.

References

1. Kotter Dzh. *Strategii peremen* [Strategies for Change]. Moskva, MIF, 2022, 224 p.
2. Mitjaeva N.V. *Bar'ery tsifrovoi transformatsii i puti ikh preodoleniya* [Barriers to Digital Transformation and Ways to Overcome Them]. *Promyshlennost': ekonomika, upravlenie, tehnologii*, 2019, no. 3 (77), pp. 20–24.
3. Shkvarya L.V. *Issledovanie tsifrovoi transformatsii Iraka v kontekste zadach raz-vitiya* [Study of Digital Transformation in Iraq in the Context of Development Goals]. *Geopolitika i ekogeodinamika regionov*, 2023, no. 2, pp. 74–88.
4. Mergel I., Edelmann N., Haug N. Defining digital transformation: results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 2019, vol. 36, no. 4. Art. no. 101385. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002.
5. Wilson C., Mergel I. Overcoming barriers to digital government: mapping the strategies of digital champions. *Government Information Quarterly*, 2022, vol. 39. Art. no. 101681. DOI: 10.1016/j.giq.2022.101681.
6. IRAQI: Open Access Journals. Available at: <https://www.iraqoj.net>.
7. UN E-Government Knowledgebase. Iraq. Available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/80-Iraq>.
8. Ur e-Government Portal (الحكومية للخدمات أو بوابة). Available at: <https://ur.gov.iq>.

SAIF S.M. AL-ZUWAINI – Applicant for the Degree of Candidate of Sciences, Department of Regional Economics, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Russia, Ekaterinburg (saifsaheb99@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3116-8362>).

SVETLANA V. PANIKAROVA – Doctor of Economics Sciences, Professor, Department of Regional Economics, Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin, Russia, Ekaterinburg (S.V.Panikarova@urfu.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4754-2213>).

Формат цитирования: Ал-Зуваини С.С.М., Паникарова С.В. Институциональные барьеры цифровизации муниципальных услуг в Ираке [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 1–12. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/1>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-1-12.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

Ключевые слова: государственное управление, объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, оценка эффективности, показатели результативности, охрана культурного наследия, публичное управление, интегральный индекс, государственный контроль, общественная ценность.

На территории Российской Федерации учтено свыше 155 тыс. объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения, что делает отечественный фонд памятников одним из наиболее масштабных в мире. Вместе с тем в сфере их охраны и использования сложились структурные риски: по официальным данным, доля объектов в неудовлетворительном и аварийном техническом состоянии составляет 18% (из них три тысячи объектов фактически утрачены), единая научно обоснованная методология оценки эффективности государственного и муниципального управления в этой сфере не сформирована. Отсутствие такого инструментария ограничивает возможности обоснованного распределения бюджетных средств, объективной оценки работы органов охраны и формирования долгосрочной стратегии сохранения невосполнимого культурного ресурса.

Цель исследования – разработка теоретически обоснованной и практически применимой системы показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления объектами культурного наследия, а также выработка рекомендаций по совершенствованию механизмов такой оценки с учетом специфики российской институциональной среды.

Материалы и методы. Основными материалами для проведения исследования послужили данные Единого государственного реестра объектов культурного наследия (ЕГРОКН), нормативно-правовые акты, а также опубликованные научные труды отечественных и зарубежных авторов. В работе использованы общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция, системный и структурно-функциональный подходы) и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический, экспертно-аналитический и метод кейс-стади) методы.

Результаты. На основе интеграции концепций общественной ценности и надлежащего управления, адаптированных к специфике управления невосполнимыми культурными ресурсами, сконструирована авторская система из 24 показателей оценки эффективности деятельности органов публичной власти, структурированных в четырех аналитических блоках: сохранность и техническое состояние объектов, доступность объектов для населения, финансово-экономическое обеспечение, качество нормативного регулирования и правоприменительной деятельности. Разработана концептуальная модель интегрального индекса эффективности управления объектами культурного наследия, апробированная на материалах семи субъектов Российской Федерации. Выявлены и систематизированы ключевые системные риски, препятствующие повышению эффективности публичного управления в исследуемой сфере, включая институциональные разрывы, кадровые дефициты и информационную асимметрию.

Выводы. Разработанная система показателей и интегральный индекс эффективности управления объектами культурного наследия являются эффективным инструментом для комплексной оценки государственного и муниципального управления объектами культурного наследия. Результаты пилотной апробации подтвердили значительную дифференциацию уровней эффективности управления в субъектах

Российской Федерации и выявили системный характер управленческого дефицита в исследуемой сфере. Обоснованы практические рекомендации по совершенствованию механизмов оценки и повышению результативности управленческой деятельности, включая предложение по модификации федерального законодательства, созданию интегрированной цифровой платформы управления и развитию механизмов привлечения внебюджетных инвестиций. Необходимо также отметить, что разработка подобных инструментов формирует необходимую методическую и научную базу для дальнейших исследований в области публичного управления невосполними культурными ресурсами.

Введение. Объекты культурного наследия представляют собой уникальный, невосполнимый ресурс, определяющий историческую идентичность народов, культурную и цивилизационную преемственность поколений. В контексте современных процессов глобализации и урбанизации их значение как фактора устойчивого социально-экономического развития территорий неуклонно возрастает, что подтверждается стратегическими документами ЮНЕСКО, Совета Европы и ОЭСР. Российская Федерация располагает одним из крупнейших в мире массивов памятников истории и культуры – по данным Единого государственного реестра объектов культурного наследия (ЕГРОКН), на территории страны учтено более 155 тыс. объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения, а также порядка 90 тыс. выявленных объектов, ожидающих включения в реестр.

Вместе с тем накопившиеся за десятилетия проблемы в данной сфере приобрели характер устойчивых структурных рисков, не поддающихся устранению отдельными мерами точечного воздействия. По экспертным оценкам Министерства культуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации, доля объектов культурного наследия в неудовлетворительном и аварийном состоянии составляет от 35 до 45% в зависимости от региона, причем динамика показателя за последнее десятилетие не демонстрирует устойчивой тенденции к улучшению. Значительный процент объектов в неудовлетворительном состоянии, слабая координация между уровнями публичной власти и недостаточность финансового обеспечения охранных мероприятий – совокупность этих факторов свидетельствует о необходимости системного переосмысления управленческих подходов на основе научно обоснованной методологии оценки эффективности.

Особую методологическую и практическую значимость в этом контексте приобретают вопросы оценки эффективности государственного и муниципального управления в сфере охраны и использования объектов культурного наследия. Несмотря на закрепленные в Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹ механизмы государственного контроля, охраны и учета, единой, научно обоснованной системы показателей результативности управленческой деятельности в данной области до настоящего

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Фед. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318.

времени не выработано. Это существенно ограничивает возможности для принятия взвешенных управленческих решений, эффективного распределения бюджетных ресурсов, привлечения внебюджетных инвестиций и объективной оценки качества работы органов публичной власти.

Цель исследования состоит в разработке теоретически обоснованной и практически применимой системы показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления объектами культурного наследия, а также в выработке рекомендаций по совершенствованию механизмов такой оценки с учетом специфики российской институциональной среды.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составляют общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция, системный и структурно-функциональный подходы) и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический, экспертно-аналитический, метод кейс-стади) методы. Эмпирическая база исследования включает данные ЕГРОКН, материалы проверок Счетной палаты Российской Федерации за 2018–2024 гг., результаты анкетирования руководителей региональных органов охраны культурного наследия, а также материалы пилотной апробации разработанной методики на данных семи субъектов Российской Федерации.

Результаты исследования. Категория эффективности в науке о государственном управлении традиционно рассматривается в двух взаимосвязанных измерениях: как соотношение полученных результатов и затраченных ресурсов и как степень достижения публично значимых целей деятельности органов власти. В англоязычной литературе данное разграничение дополняется понятием *efficacy* – способности системы управления производить желаемый эффект в конкретных условиях. Применительно к сфере управления объектами культурного наследия все три измерения приобретают специфическое содержание, обусловленное уникальной природой предмета управления.

Историческая эволюция подходов к оценке эффективности публичного управления может быть описана через три последовательных парадигмы, каждая из которых вносит существенный вклад в методологию оценки управления культурным наследием.

Первая парадигма – классическая бюрократическая модель, восходящая к М. Веберу и В. Вильсону, – трактует эффективность как строгое следование нормативным предписаниям, соблюдение установленных процедур и правил [15, 16]. В контексте управления культурным наследием данный подход проявляется в ориентации на формальные показатели: количество проведенных проверок, число выданных охранных обязательств, полнота реестровых записей. При всей ограниченности такого подхода он остается релевантным для оценки качества нормативного регулирования и правоприменительной деятельности.

Вторая парадигма – концепция нового государственного менеджмента, получившая широкое распространение с 1980-х гг. в рамках реформ государственного управления в Великобритании, Новой Зеландии, Австралии и впоследствии в значительной части стран ОЭСР [12]. В рамках данной концепции эффективность публичного управления рассматривается преимущественно через

призму рыночных механизмов и измеримых результатов деятельности: управление по результатам, бюджетирование, ориентированное на результат, аутсорсинг, бенчмаркинг. Применительно к культурному наследию данный подход обнаруживает существенные методологические ограничения, поскольку ценность объектов культурного наследия не может быть сведена исключительно к их рыночной стоимости, туристическому потенциалу или генерируемым денежным потокам.

Более подходящей методологической рамкой представляется третья парадигма – подход «Public Value Management», разработанный М. Муром [13]. В соответствии с данным подходом критерием эффективности публичного управления выступает создание общественной ценности, понимаемой как совокупный вклад государственной деятельности в благосостояние общества, причем такой вклад может иметь как материальное, так и нематериальное, символическое измерение. М. Мур выделяет три условия создания общественной ценности: наличие существенного общественного запроса, политическая и институциональная легитимность управленческих решений и организационная способность к их реализации. Объекты культурного наследия являются воплощением общественной ценности в ее наиболее концентрированном виде – они формируют идентичность сообществ, обеспечивают связь между поколениями, создают символический капитал территории, что делает данный теоретический подход особенно продуктивным для исследования управленческих процессов в этой сфере.

Наряду с указанными концепциями, для целей настоящего исследования принципиальное значение имеет подход «Good Governance» (надлежащее управление), разработанный в рамках деятельности международных организаций, прежде всего ПРООН, Мирового банка и Совета Европы [10]. Согласно данному подходу, ключевыми характеристиками эффективного публичного управления являются: законность, подотчетность, прозрачность, участие граждан, эффективность и результативность, равенство и инклюзивность. Применительно к управлению культурным наследием особую значимость приобретают такие параметры, как обеспечение права граждан на доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции Российской Федерации¹), прозрачность расходования бюджетных средств, вовлеченность гражданского общества и профессиональных сообществ в принятие управленческих решений.

Объекты культурного наследия обладают рядом принципиальных особенностей, существенно осложняющих формирование адекватной системы оценки эффективности управления ими. Теоретическое осмысление этих особенностей имеет не только академическое, но и непосредственное практическое значение для конструирования системы показателей.

Во-первых, невосполнимость ресурса. Разрушение или существенное повреждение памятника представляет собой необратимую утрату культурного

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

достояния, которая не может быть компенсирована никакими материальными ресурсами. В отличие от большинства объектов государственного управления (инфраструктура, жилой фонд, производственные мощности), культурное наследие в принципе не подлежит воспроизводству. Эта характеристика имеет фундаментальное значение для методологии оценки: система показателей должна включать «предотвращающие» индикаторы, фиксирующие сохранность объекта как таковую и отражающие динамику утрат. В предлагаемой системе эта особенность учтена в показателях КС-5 (число утраченных объектов) и КС-6 (динамика технического состояния).

Во-вторых, многомерность ценности. Объекты культурного наследия обладают сложной многоуровневой ценностью, включающей историческую, культурную, архитектурную, художественную, мемориальную, социальную, туристическую и экономическую составляющие. Эта многомерность существенно затрудняет выработку единого интегрального показателя их «качества» или «состояния». Утрата отдельных аутентичных элементов памятника при общем сохранении его архитектурного облика может быть неприемлема с точки зрения научного сообщества, но незаметна для массового посетителя.

В-третьих, множественность и конфликтность интересов стейкхолдеров. Управление объектами культурного наследия осуществляется в условиях принципиальной множественности и нередко конфликтности интересов различных субъектов от федеральных органов власти до собственников объектов и граждан. Эффективная система управления должна обеспечивать институционализированное согласование этих интересов при безусловном приоритете задачи сохранения исторической и культурной ценности объекта, что предопределяет включение в систему оценки показателей, отражающих качество координационных механизмов.

В-четвертых, экономическая значимость и мультипликативные эффекты. Вопреки расхожим представлениям об охране культурного наследия как исключительно затратной деятельности, управление объектами культурного наследия является экономически значимой деятельностью. По данным исследований ОЭСР, в развитых странах сектор культурного наследия формирует до 1,5–2% валовой добавленной стоимости с учетом мультипликативных эффектов в смежных отраслях (туризм, гостиничный бизнес, общественное питание, транспорт, торговля, креативные индустрии) [14]. В России этот потенциал реализован значительно слабее и не имеет достаточного инфраструктурного обеспечения, что подтверждает необходимость включения экономических показателей в систему оценки.

В-пятых, темпоральная специфика управленческих эффектов. Результаты управленческих решений в сфере культурного наследия проявляются с существенным временным лагом: деградация памятника, обусловленная ненадлежащим управлением, может стать очевидной лишь через годы или десятилетия; аналогично, эффект от проведенных реставрационных работ или внедренных охранных мер может быть достоверно оценен лишь в долгосрочной перспективе. Эта особенность требует включения в систему оценки как текущих

(краткосрочных), так и стратегических (долгосрочных) показателей, а также обуславливает необходимость формирования временных рядов данных для анализа трендов.

Правовую основу государственного управления в сфере охраны объектов культурного наследия составляет Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ). В данном законе, принятом взамен утратившего силу Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры»¹, определены правовые, организационные, финансовые и иные основы государственной охраны объектов культурного наследия, установлены категории историко-культурного значения, регламентирован порядок ведения государственного реестра, закреплены права и обязанности собственников и пользователей объектов.

За более чем 20-летний период действия Федерального закона № 73-ФЗ в него было внесено свыше пятидесяти пяти существенных изменений и дополнений, что свидетельствует как о динамичном развитии законодательства, так и о недостатках первоначальной редакции, обнаружившихся в ходе правоприменительной практики. К числу наиболее значимых изменений следует отнести: введение обязательной историко-культурной экспертизы земельных участков в зонах охраны объектов культурного наследия (Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ²); установление единого порядка проведения историко-культурной экспертизы (2010); регламентацию вопросов использования объектов религиозными организациями (2010, 2012); введение института защитных зон объектов культурного наследия (Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 95-ФЗ³); расширение перечня оснований для исключения объектов из реестра (2015); уточнение механизмов государственного контроля и надзора в рамках «регуляторной гильотины» (2020–2021).

Критический анализ действующего нормативно-правового регулирования позволяет выделить ряд существенных пробелов, негативно влияющих на эффективность управления. Прежде всего, действующее законодательство не содержит систематизированных требований к оценке эффективности государственного управления в сфере охраны культурного наследия. Отдельные положения, касающиеся контрольно-надзорной деятельности и отчетности уполномоченных органов, разрознены по различным нормативным актам и не образуют

¹ Об охране и использовании памятников истории и культуры: Закон РСФСР от 15.12.1978 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4663.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 22.10.2014 № 315-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170104.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и статью 15 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»: Фед. закон от 05.04.2016 № 95-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196294.

целостной системы результативного управления. Кроме того, значительная часть подзаконных нормативных актов страдает неполнотой, внутренней противоречивостью, а в ряде случаев – существенным отставанием от реальной практики управления и технологических возможностей. Отсутствует единая методика расчета показателей состояния объектов культурного наследия, что делает невозможным корректное межрегиональное сравнение. Вследствие этого создает прецеденты паразитизма на объектах культурного наследия [3].

Управление в сфере охраны объектов культурного наследия осуществляется многоуровневой системой органов публичной власти, в которой можно выделить три институциональных контура. На федеральном уровне функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на Министерство культуры Российской Федерации; функции по государственному контролю и надзору реализуются как непосредственно министерством, так и через его территориальные органы, а также через органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которым соответствующие полномочия переданы в порядке делегирования.

На региональном уровне уполномоченными органами являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, созданные в различных организационных формах: самостоятельные комитеты или инспекции по охране культурного наследия (в большинстве регионов); структурные подразделения органов управления культурой (в ряде субъектов); межотраслевые органы с совмещенными функциями (культура, туризм, архивное дело). Проведенный анализ организационных структур органов охраны культурного наследия в 89 субъектах Российской Федерации выявил 14 организационных моделей, что само по себе является фактором, существенно осложняющим сравнительную оценку эффективности управления: отличие организационных форм предопределяет различия в объемах полномочий, ресурсах, степени административной автономии и политическом весе органов охраны.

На муниципальном уровне ситуация еще более неоднородна. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹, к вопросам местного значения городских и муниципальных округов отнесены сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности, а также охрана объектов местного (муниципального) значения, при этом в большинстве случаев данные функции исполняются по совместительству. Ключевой институциональной проблемой, имеющей характер системного «разрыва», является несоответствие между объемом нормативно закрепленных полномочий муниципальных образований в сфере охраны культурного наследия и реально доступными ресурсами для их реализации. По существу, многие муниципальные образования оказываются в ситуации «нефинансируемого мандата», когда федеральное и региональное законодательство возлагает на них обязанности по охране объектов, не обеспечивая при этом ни финансовых, ни кадровых, ни информационных ресурсов для их

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Фед. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

надлежащего выполнения. Результатом является формальное исполнение полномочий, неспособность к квалифицированной оценке технического состояния объектов и, в конечном счете, ускоренная деградация и утрата объектов культурного наследия, в том числе в связи с множеством иных внешних факторов, риски которых не принимаются в расчет [8].

В международной практике разработан ряд методологических инструментов оценки состояния объектов культурного наследия и эффективности управления ими, критический анализ которых позволяет выявить как продуктивные методологические решения, пригодные для адаптации к российским условиям, так и объективные ограничения существующих подходов [4].

Наиболее авторитетной международной системой является методология ЮНЕСКО, предусматривающая периодическую оценку состояния объектов Всемирного наследия на основе стандартизированных отчетов государств-участников. Критерии оценки включают: выдающуюся универсальную ценность объекта, его целостность и аутентичность, наличие системы охраны и управления, достаточность выделяемых ресурсов. Несмотря на ограниченность применения данной методологии (она охватывает лишь объекты Списка Всемирного наследия – в России их 32, тогда как общее число охраняемых объектов превышает 155 тысяч), концептуальная ценность рассматриваемого подхода состоит в его системности и ориентации на долгосрочное сохранение.

В Великобритании агентством «Историческая Англия» (Historic England) разработана и внедрена система Heritage at Risk – ежегодно обновляемый реестр объектов, находящихся под угрозой разрушения или деградации. Система включает детализированную классификацию рисков по шести категориям (от «минимального риска» до «критического»), дифференцированную по типам объектов (здания и сооружения, археологические памятники, исторические парки и сады, места сражений, объекты морского наследия) [11]. Методологическая ценность британского опыта для настоящего исследования состоит в том, что система Heritage at Risk непосредственно ориентирована на управленческое использование: по ее результатам формируются приоритеты распределения государственного финансирования, что создает прямую связь между мониторингом и принятием решений.

В Российской Федерации система мониторинга и оценки состояния объектов культурного наследия находится на стадии становления. Ключевым инструментом служит ЕГРОКН, ведение которого организовано Министерством культуры Российской Федерации с 2015 г.

На основе критического анализа отечественного и зарубежного опыта, теоретических подходов, рассмотренных в первом разделе, предлагается авторская система из 24 показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления в сфере охраны объектов культурного наследия, структурированная в четырех аналитических блоках.

Блок I. Показатели сохранности и технического состояния объектов культурного наследия – центральный блок системы, отражающий реализацию основной функции управления в данной сфере. Включает: долю объектов в удовлетворительном техническом состоянии (КС-1); долю объектов, имеющих утвержденный предмет охраны (КС-2); долю объектов, включенных в ЕГРОКН,

из числа выявленных (КС-3); коэффициент обеспеченности охранными документами (КС-4); число утраченных объектов за отчетный период (КС-5); число объектов, улучшивших категорию технического состояния (КС-6).

Блок II. Показатели доступности объектов культурного наследия для населения – блок, отражающий реализацию конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции РФ). Включает: долю объектов, открытых для посещения (КД-1); число посещений на 1000 жителей (КД-2); долю объектов с информационными обозначениями (КД-3); наличие и актуальность информационных ресурсов (КД-4); индекс удовлетворенности граждан (КД-5); долю объектов, доступных для лиц с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) (КД-6).

Блок III. Финансово-экономические показатели – блок, отражающий ресурсное обеспечение и экономическую результативность управления. Включает: объем бюджетных ассигнований на один объект (КФ-1); реализацию бюджетных средств (КФ-2); объем привлеченных внебюджетных инвестиций (КФ-3); соотношение расходов и доходов от использования объектов (КФ-4); экономический эффект от туристической привлекательности (КФ-5); стоимость единицы реставрационных работ в сопоставлении с нормативными расценками (КФ-6).

Блок IV. Показатели качества нормативного регулирования и правоприменительной деятельности – блок, отражающий институциональную состоятельность системы управления. Включает: степень соответствия регионального законодательства федеральным требованиям (КП-1); интенсивность контрольно-надзорной деятельности (КП-2); долю устраненных нарушений (КП-3); число административных правонарушений (КП-4); сроки рассмотрения обращений (КП-5); долю судебных решений в пользу органа охраны (КП-6). Система показателей оценки эффективности управления объектами культурного наследия (основные индикаторы) представлена в табл. 1.

Таблица 1

Показатели индекса эффективности

| Блок | Показатель | Ед. изм. | Целевое значение |
|-----------------|--|----------|----------------------|
| I. Сохранность | КС-1. Доля объектов в удовлетворительном состоянии | % | ≥ 70 |
| | КС-2. Доля с утвержденным предметом охраны | % | 100 |
| | КС-3. Доля объектов, включенных в ЕГРОКН | % | 100 |
| | КС-4. Коэффициент обеспеченности охранными документами | % | 100 |
| | КС-5. Число утраченных объектов | ед. | 0 |
| | КС-6. Число объектов, улучшивших категорию состояния | ед. | 5% от числа объектов |
| II. Доступность | КД-1. Доля объектов, доступных для посещения | % | 100 |
| | КД-2. Посещения на 1 000 жителей | ед. | рост > 5%/год |
| | КД-3. Доля объектов с информационными обозначениями | % | 100 |
| | КД-4. Наличие и актуальность информационных ресурсов | % | 100 |
| | КД-5. Индекс удовлетворенности граждан | баллы | ≥ 7,0 |
| | КД-6. Доступность для лиц с ОВЗ | % | ≥ 30 |

Окончание табл. 1

| Блок | Показатель | Ед. изм. | Целевое значение |
|-----------------------|---|--------------------------|--------------------|
| III. Финансы | КФ-1. Объем бюджетных ассигнований на один объект | тыс. руб./м ² | 0 |
| | КФ-2. Реализация бюджетных средств | % | ≥ 95 |
| | КФ-3. Внебюджетные инвестиции | млн руб. | рост > 10%/год |
| | КФ-4. Соотношение расходов и доходов от использования объектов | тыс. руб. | 1/5 (расход/доход) |
| | КФ-5. Экономический эффект от туристической привлекательности | тыс. руб./м ² | 100 |
| | КФ-6. Внебюджетные инвестиции | млн руб. | рост > 10%/год |
| IV. Правоприменимость | КП-1. Степень соответствия регионального законодательства федеральным требованиям | % | 100 |
| | КП-2. Интенсивность контрольно-надзорной деятельности | количество мероприятий | 3 |
| | КП-3. Доля устраненных нарушений | % | 100 |
| | КП-4. Число административных правонарушений | % | 100 |
| | КП-5. Сроки рассмотрения обращений | дней | ≤ 30 |
| | КП-6. Доля судебных решений в пользу органа охраны | % | 100 |

Для обеспечения возможности сравнительной оценки эффективности управления на различных территориях и в различные периоды времени предлагается расчет интегрального индекса эффективности управления объектами культурного наследия (ИИУКН). Данный индекс рассчитывается на основе нормированных значений показателей, входящих в четыре блока, с использованием взвешенного агрегирования.

Формула расчета ИИУКН имеет следующий вид:

$$\text{ИИУКН} = w_1 \text{ИБ}_1 + w_2 \text{ИБ}_2 + w_3 \text{ИБ}_3 + w_4 \text{ИБ}_4,$$

где ИБ_к – субиндексы по каждому из четырех блоков, рассчитываемые как средневзвешенные значения нормированных показателей внутри блока; w_k – веса блоков в интегральном индексе.

Предлагаемое распределение весов блоков, обоснованное результатами экспертного опроса методом Дельфи (три итерации, 18 экспертов из числа специалистов по государственному управлению, охране культурного наследия, реставрации и бюджетному планированию): w_1 (сохранность) = 0,40; w_2 (доступность) = 0,25; w_3 (финансово-экономические показатели) = 0,20; w_4 (нормативное регулирование и правоприменение) = 0,15. Приоритет блока сохранности обусловлен фундаментальным характером задачи физического сохранения объектов и любой последующей деятельности по их использованию и популяризации. Коэффициент конкордации Кендалла для итоговых экспертных оценок составил $W = 0,74$ ($p < 0,01$), что свидетельствует о высокой степени согласованности мнений экспертов.

Нормирование отдельных показателей осуществляется по методу \min - \max нормализации:

$$x_{norm} = \frac{(x - x_{min})}{(x_{max} - x_{min})}.$$

Для показателей с нормативно установленными целевыми значениями нормализация производится относительно целевого значения. Для показателей обратной направленности (число утрат, сроки рассмотрения) применяется инвертирование шкалы.

Значения ИИУКН интерпретируются по следующей шкале: 0,80–1,00 – высокий уровень эффективности управления; 0,60–0,79 – выше среднего; 0,40–0,59 – средний уровень; 0,20–0,39 – ниже среднего; 0,00–0,19 – низкий уровень. Пороговые значения шкалы откалиброваны на основе распределения значений показателей по субъектам Российской Федерации и верифицированы экспертным методом.

По данным Правительства Российской Федерации, по состоянию на декабрь 2024 г. в реестр включено 157 373 объекта, из которых: 86% общего количества объектов культурного наследия, включенных в реестр объектов культурного наследия, поддерживаются в удовлетворительном состоянии¹. В неудовлетворительном состоянии находятся 13 975 объектов, в том числе 6 706 объектов гражданского назначения (усадебные здания, дома, флигели и др.), 2 676 объектов религиозного назначения, 1 388 многоквартирных домов, 1 047 сооружений (мосты, ворота и др.). Кроме того, на государственном учете состоит около 90 тыс. выявленных объектов культурного наследия – памятников, которые обладают признаками культурного наследия, но официально не включены в реестр.

Анализ технического состояния объектов культурного наследия выявляет тревожную картину. Руководитель Федерального агентства по управлению государственным имуществом В. Яковенко на выступлении в Совете Федерации проинформировал, что в рамках инвентаризации выявлено 1 818 объектов культурного наследия в неудовлетворительном состоянии [6]. Наиболее уязвимыми являются памятники деревянного зодчества, усадебные комплексы, объекты промышленной архитектуры.

Пилотная апробация предложенной методики была проведена на материалах семи субъектов Российской Федерации, отобранных методом целенаправленной выборки с учетом критериев максимальной вариативности по численности объектов культурного наследия, социально-экономическому развитию, институциональным характеристикам системы управления, и представлена в табл. 2.

Результаты расчета ИИУКН выявили значительную дифференциацию уровней эффективности управления – разброс значений индекса составляет

¹ Об утверждении программы «Сохранение объектов культурного наследия народов Российской Федерации» на период 2025–2045 годов и плана мероприятий по ее реализации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.12.2025 № 3773-п // [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_521685.

0,30 пункта (от 0,44 до 0,74), что свидетельствует о существенной неоднородности условий и качества управления в различных субъектах Российской Федерации. Ни один из обследованных регионов не достиг высокого уровня эффективности (ИИУКН $\geq 0,80$), что позволяет констатировать наличие системного управленческого дефицита в данной сфере.

Таблица 2

Значения ИИУКН по субъектам Российской Федерации (пилотная апробация)

| Регион | ИБ ₁ | ИБ ₂ | ИБ ₃ | ИБ ₄ | ИИУКН | Уровень |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|---------------|
| Москва | 0,78 | 0,81 | 0,76 | 0,52 | 0,74 | выше среднего |
| Санкт-Петербург | 0,75 | 0,79 | 0,70 | 0,55 | 0,71 | выше среднего |
| Республика Татарстан | 0,69 | 0,72 | 0,65 | 0,60 | 0,67 | выше среднего |
| Нижегородская область | 0,65 | 0,60 | 0,58 | 0,56 | 0,61 | выше среднего |
| Ярославская область | 0,62 | 0,57 | 0,52 | 0,57 | 0,58 | средний |
| Республика Башкортостан | 0,55 | 0,54 | 0,50 | 0,47 | 0,52 | средний |
| Псковская область | 0,41 | 0,44 | 0,36 | 0,64 | 0,44 | средний |

Полученные значения в целом подтверждают гипотезу о прямой связи между уровнем социально-экономического развития региона, объемом выделяемых бюджетных ресурсов и эффективностью управления. Коэффициент корреляции Спирмена между показателем ВРП на душу населения и ИИУКН составил $r = 0,82$ ($p < 0,05$). Вместе с тем выявлен ряд аномальных значений отдельных показателей, не вписывающихся в эту зависимость.

Во-первых, Псковская область, несмотря на относительно скромный финансовый потенциал (ВРП на душу населения – 60% от среднероссийского), демонстрирует наивысшие в выборке значения показателей блока IV (КП = 0,64), что объясняется сосредоточением опытных профессиональных кадров в региональном органе охраны и эффективной координацией с федеральным центром в рамках программы охраны памятников Псково-Новгородской культурной зоны. Этот пример свидетельствует о значимости институционального и кадрового факторов, не сводимых к финансовым ресурсам.

Во-вторых, Республика Татарстан демонстрирует сбалансированно высокие значения по всем четырем блокам, что связано с последовательной региональной политикой, реализуемой в рамках республиканской программы «Сохранение, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия Республики Татарстан», а также с эффектом масштабных инвестиций в реставрацию Казанского Кремля (объект Всемирного наследия ЮНЕСКО), Свяжска и Болгара [1].

Проведенный анализ позволяет выделить и систематизировать четыре группы системных проблем, препятствующих повышению эффективности государственного и муниципального управления в сфере охраны объектов культурного наследия. Принципиально важно, что выявленные проблемы носят взаимосвязанный, взаимоусиливающий характер и не могут быть решены по отдельности: необходим комплексный подход, охватывающий всю совокупность дисфункций.

Первая системная проблема – недофинансирование охраны и реставрации объектов культурного наследия, а также сложность реализации данных работ [9]. Разрыв между потребностями и ресурсами нарастает вследствие инфляции стоимости реставрационных работ (по данным отрасли, за 2024–2025 гг. стоимость реставрационных материалов и работ выросла на 22–28%), а также в связи с расширением реестра охраняемых объектов [2]. В условиях бюджетных ограничений приоритетное значение приобретает разработка механизмов привлечения внебюджетных инвестиций.

Вторая системная проблема – институциональная фрагментация и межведомственное рассогласование. Управление объектами культурного наследия затрагивает предметы ведения множества органов: культуры, градостроительства, имущественных отношений, природоохраны, земельных отношений. Отсутствие эффективных механизмов координации нередко приводит к принятию взаимоисключающих решений.

Третья системная проблема – информационная асимметрия и слабость мониторинга. Несмотря на создание ЕГРОКН, единой информационной системы для комплексного мониторинга в Российской Федерации не существует. Отсутствие актуальных, стандартизированных данных о техническом состоянии объектов существенно затрудняет принятие управленческих решений. Перспективным направлением является внедрение технологий дистанционного зондирования, фотограмметрии, трехмерного сканирования и систем искусственного интеллекта для автоматического выявления деградации объектов [5].

Четвертая системная проблема – дефицит общественного участия. Формально действующие механизмы (публичные слушания, общественные советы) нередко носят декларативный характер. Между тем международный опыт убедительно демонстрирует, что вовлеченность граждан является фактором повышения как легитимности, так и результативности управленческих решений.

Для нормативного закрепления системы оценки эффективности предлагается комплекс мер. Во-первых, включить в Федеральный закон № 73-ФЗ самостоятельную главу, посвященную государственному мониторингу состояния объектов и оценке эффективности управления, закрепив состав обязательных показателей, порядок их расчета и ответственность за предоставление данных. Во-вторых, утвердить постановлением Правительства Российской Федерации федеральную методику оценки эффективности управления объектами культурного наследия, устанавливающую единые стандарты сбора, обработки и представления данных. В-третьих, предусмотреть обязательную ежегодную публикацию докладов об эффективности управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, обеспечив их открытость для граждан и профессионального сообщества.

Принципиально важным является пересмотр системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Предлагается ввести институт «субсидиарного управления», предусматривающий передачу функций по охране объектов муниципального значения на региональный уровень в случаях, когда муниципальное образование объективно не располагает ресурсами и компетенцией. Данный механизм должен включать формализованные критерии оценки управленческой состоятельности муниципалитета и процедуру передачи полномочий.

Предлагается создание интегрированной цифровой платформы управления объектами культурного наследия (ИЦП-ОКН), объединяющей: модернизированный ЕГРОКН с расширенным составом данных; систему регулярного мониторинга технического состояния; модуль автоматизированного расчета ИИУКН; систему финансового планирования и контроля; модуль взаимодействия с гражданами (прием обращений, информирование, краудсорсинг мониторинга); интеграцию с геоинформационными системами и данными дистанционного зондирования. Архитектура ИЦП-ОКН должна обеспечивать interoperability с другими государственными информационными системами (ФИАС, Росреестр, ГИС ЖКХ, ГИСОГД) и поддерживать открытые API для взаимодействия с внешними приложениями.

Для преодоления кадрового дефицита необходима разработка профессионального стандарта «Специалист по государственной охране объектов культурного наследия», устанавливающего квалификационные требования к различным категориям работников.

В условиях недофинансирования из бюджетных источников приоритетное значение приобретает развитие механизмов привлечения частных инвестиций. К числу наиболее перспективных инструментов относятся: льготная аренда объектов для инвесторов, берущих на себя обязательства по реставрации (программа «Рубль за квадратный метр»); налоговые льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество для инвесторов в реставрацию; механизмы государственно-частного партнерства применительно к крупным объектам с туристическим потенциалом; краудфандинговые платформы для финансирования сохранения объектов местного значения; институт эндаумент-фондов для долгосрочного финансирования содержания объектов.

Опыт реализации программы «Рубль за квадратный метр» в Ульяновской, Нижегородской и Московской областях свидетельствует о потенциально высокой результативности данного инструмента [7]. Вместе с тем его масштабирование требует совершенствования нормативной базы, механизмов контроля за выполнением инвесторами принятых обязательств и создания института профессионального управления объектами культурного наследия.

Выводы. Управление объектами культурного наследия представляет собой специфическую сферу публичной деятельности, характеризующуюся пятью системными особенностями предмета управления (невосполнимость, многомерность ценности, конфликтность интересов стейкхолдеров, экономическая значимость, темпоральная специфика эффектов), что предопределяет необходимость разработки специальной методологии оценки эффективности, основанной на интеграции концепций общественной ценности и надлежащего управления.

Предложенная авторская система из 24 показателей оценки эффективности, структурированная в четырех блоках и агрегированная через интегральный индекс ИИУКН, обеспечивает комплексный охват ключевых аспектов управленческой деятельности. Валидность системы подтверждена результатами экспертного опроса ($W = 0,74$) и пилотной апробации на данных семи субъектов Российской Федерации.

Эмпирический анализ выявил значительную дифференциацию уровней эффективности управления (разброс ИИУКН от 0,44 до 0,74), обусловленную

не только разницей в финансово-экономическом потенциале регионов, но и качеством институциональной среды, профессионализмом кадрового состава, эффективностью координационных механизмов. Существенно, что ни один из обследованных субъектов не достиг высокого уровня эффективности, что указывает на системный характер проблемы.

Диагностирована совокупность четырех системных проблем, носящих взаимосвязанный и взаимоусиливающий характер. Преодоление этих проблем требует комплексного подхода, включающего нормативное закрепление обязательных показателей эффективности, создание интегрированной цифровой платформы, развитие кадрового потенциала, совершенствование механизмов координации и привлечения внебюджетных инвестиций.

Дальнейшие исследования в данной области предполагают расширение выборки регионов для апробации методики до полного охвата субъектов Российской Федерации, уточнение весовых коэффициентов на расширенной экспертной базе, разработку специализированных субиндексов для отдельных типов объектов (памятники архитектуры, исторические поселения, объекты археологического наследия, ансамбли и достопримечательные места), а также моделирование динамики ИИУКН в зависимости от альтернативных сценариев финансирования и институциональных реформ.

Литература

1. Алексеева Ю.П., Захарова Ю.С. Дифференциация туристско-рекреационного потенциала Республики Татарстан // Московский экономический журнал. 2024. Т. 9, № 1. URL: <https://e-science.ru/en/storage/viewWindow/246312>. DOI: 10.55186/2413046X_2023_9_1_55.
2. Аналитический отчет о состоянии рынка реставрационных услуг в 2021–2025 гг. / Ассоциация реставраторов России. М.: АРР, 2025. 112 с.
3. Блатова О.Ю. «Паразитация» объектов культурного наследия в архитектуре и жизненной среде // Манускрипт. 2025. Т. 18, № 4. С. 1658–1665. DOI: 10.30853/mns20250232.
4. Ольшанская М.В. Инновационные подходы к эффективному управлению объектами культурного наследия // Вестник Академии знаний. 2025. № 3(68). С. 885–889.
5. Поярко П.А. Искусственный интеллект как инструмент оптимизации процессов принятия управленческих решений в системе государственной службы РФ // Общество: политика, экономика, право. 2025. № 2(139). С. 78–83. DOI: 10.24158/rep.2025.2.9.
6. Руководитель Росимущества отметил эффективность работы по инвентаризации федерального имущества [Электронный ресурс] // Совет Федерации: офиц. сайт. URL: <http://council.gov.ru/events/news/171266/>
7. Цацулин А.Н. Можно ли отнести аукционные продажи к лучшим практикам сохранения исторических городов? Часть 1 // Экономический вектор. 2025. № 1(40). С. 57–72. DOI: 10.36807/2411-7269-2025-1-40-57-72.
8. Шапиро Л.Г., Латин Е.С. О способах уничтожения и повреждения объектов культурного наследия // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 4. С. 213–219. DOI: 10.24412/1608-8794-2024-4-213-219.
9. Юзбашян А.Ю. Проблемы проектов реставрации объектов культурного наследия // Вестник евразийской науки. 2022. Т. 14. № 6. URL: <https://esj.today/PDF/07NZVN622.pdf>. DOI: 10.15862/07NZVN622.
10. Arrous A. The role of good governance in the management of local government. *Russian Law Journal*, 2025, vol. 13, no. 1, pp. 489–499.
11. Heritage at Risk Statistics Method Statement 2025. URL: <https://historicengland.org.uk/content/documents/har/har-statistics-method-statement-2025>.
12. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, vol. 69, no. 1, pp. 3–19.
13. Moore M.H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995, 402 p.

14. The Culture Fix: Creative People, Places and Industries, Local Economic and Employment Development (LEED). URL: https://www.oecd.org/en/publications/the-culture-fix_991bb520-en.html.

15. Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley, University of California Press, 1978, 1469 p.

16. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, vol. 2, no. 2, pp. 197–222.

ЗАХАРОВ ЯРОСЛАВ СЕРГЕЕВИЧ – аспирант кафедры государственного и муниципального управления, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Россия, Москва (zaharov.99@mail.ru); ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4331-7289>).

Yaroslav S. ZAKHAROV

**ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT
IN THE FIELD OF CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT:
THEORETICAL, METHODOLOGICAL AND APPLIED ASPECTS**

Key words: state administration, cultural heritage sites, historical and cultural monuments, efficiency assessment, performance indicators, protection of cultural heritage, public administration, integral index, state control, public value.

There are over 155 thousand cultural heritage sites of federal, regional and local significance recorded within the Russian Federation, making the country's collection of monuments one of the largest in the world. At the same time, structural risks have emerged in the area of their protection and use: according to official data, 18% of properties are in a poor or dilapidated condition (of which 3,000 have effectively been lost); no single, scientifically sound methodology has been established for assessing the effectiveness of state and local government management in this area. The lack of such tools limits the possibilities of reasonable budget funds allocation, an objective assessment of the work performed by the protection authorities and formation of a long-term strategy to preserve an irreplaceable cultural resource.

The purpose of the study is to develop a theoretically sound and practically applicable system of indicators for evaluating the effectiveness of state and municipal management of cultural heritage sites, as well as to develop recommendations for improving the mechanisms of such assessment, taking into account the specifics of the Russian institutional environment.

Materials and methods. The main sources used for this study were data from the Unified State Register of Cultural Heritage Sites (USRCH), legislation and regulations, as well as published academic works by Russian and international authors. The work uses general scientific (analysis, synthesis, deduction, induction, systemic and structural-functional approaches) and special (comparative legal, formal legal, statistical, expert analytical and case study methods) methods.

Results. Based on the integration of concepts of public value and good governance adapted to the specifics of managing irreplaceable cultural resources, the author developed a system comprising 24 indicators for assessing the performance of public authorities, structured into four analytical categories: integrity and technical condition of sites, public access to sites, financial and economic support and the quality of regulatory and law enforcement activities. A conceptual model for an integrated index of cultural heritage management effectiveness has been developed and tested using data from seven regions of the Russian Federation. The key systemic risks that hinder the improvement of the effectiveness of public administration in the field under study, including institutional gaps, personnel shortages and information asymmetry, are identified and systematized.

Conclusions. The developed system of indicators and the integral index of the effectiveness of cultural heritage sites management are an effective tool for a comprehensive assessment of the state and municipal management of cultural heritage sites. The results of the pilot testing confirmed a significant differentiation in the levels of management effectiveness in the subjects of the Russian Federation and revealed the systemic nature of management deficit in the area under study. Practical recommendations have been put forward to improve assessment mechanisms and enhance the effectiveness of management activities, including proposals to amend

federal legislation, establish an integrated digital management platform, and develop mechanisms for attracting extra-budgetary investment. It should also be noted that the development of such tools forms the necessary methodological and scientific basis for further research in the field of public management of irreplaceable cultural resources.

References

1. Alekseeva Yu.P., Zakharova Yu.S. *Differentsiatsiya turistsko-rekreatsionnogo potentsiala Respubliki Tatarstan* [Differentiation of the tourist and recreational potential of the Republic of Tatarstan]. *Moskovskiy ekonomicheskij zhurnal*, 2024, vol. 9, no. 1. Available at: <https://ecience.ru/en/storage/viewWindow/246312>. DOI: 10.55186/2413046X_2023_9_1_55.
2. *Analiticheskiy otchet o sostoyanii rynka restavratsionnykh uslug v 2021–2025 gg.* [Analytical report on the state of the restoration services market in 2021–2025]. Moscow, ARR Publ., 2025, 112 p.
3. Blatova O.Yu. «Parazitatsiya» ob'ektov kul'turnogo naslediya v arkhitekture i zhiznennoy srede ["Parasitization" of cultural heritage objects in architecture and living environment]. *Manuskript*, 2025, vol. 18, no. 4, pp. 1658–1665. DOI: 10.30853/mns20250232.
4. Ol'shanskaya M.V. *Innovatsionnye podkhody k effektivnomu upravleniyu ob'ektami kul'turnogo naslediya* [Innovative approaches to effective management of cultural heritage objects]. *Vestnik Akademii znaniy*, 2025, no. 3(68), pp. 885–889.
5. Poyarkov R.A. *Iskusstvennyy intellekt kak instrument optimizatsii protsessov prinyatiya upravlencheskikh resheniy v sisteme gosudarstvennoy sluzhby RF* [Artificial intelligence as a tool for optimising management decision-making processes in the civil service of the Russian Federation]. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, 2025, no. 2(139), pp. 78–83. DOI: 10.24158/pep.2025.2.9.
6. *Rukovoditel' Rosimushchestva otmetil effektivnost' raboty po inventarizatsii federal'nogo imushchestva* [The Head of the Federal Property Management Agency noted the effectiveness of the federal property inventory]. Available at: <http://council.gov.ru/events/news/171266>.
7. Tsatsulin A.N. *Mozhno li otresti auktsionnye prodazhi k luchshim praktikam sokhraneniya istoricheskikh gorodov? Chast' I* [Can auction sales be considered best practices for preserving historic cities? Part 1]. *Ekonomicheskij vektor*, 2025, no. 1(40), pp. 57–72. DOI: 10.36807/2411-7269-2025-1-40-57-72.
8. Shapiro L.G., Lapin E.S. *O sposobakh unichtozheniya i povrezhdeniya ob'ektov kul'turnogo naslediya* [On the methods of destruction and damage of cultural heritage objects]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2024, no. 4, pp. 213–219. DOI: 10.24412/1608-8794-2024-4-213-219.
9. Yuzbashyan A.Yu. *Problemy proyektov restavratsii ob'ektov kul'turnogo naslediya* [Problems of restoration projects of cultural heritage objects]. *Vestnik evraziyskoy nauki*, 2022, vol. 14, no. 6. Available at: <https://esj.today/PDF/07NZVN622.pdf> DOI: 10.15862/07NZVN622.
10. Arrous A. The role of good governance in the management of local government. *Russian Law Journal*, 2025, vol. 13, no. 1, pp. 489–499.
11. Heritage at Risk Statistics Method Statement 2025. URL: <https://historicengland.org.uk/content/documents/har/har-statistics-method-statement-2025>.
12. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, vol. 69, no. 1, pp. 3–19.
13. Moore M.H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995, 402 p.
14. The Culture Fix: Creative People, Places and Industries, Local Economic and Employment Development (LEED). URL: https://www.oecd.org/en/publications/the-culture-fix_991bb520-en.html.
15. Weber M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, University of California Press, 1978, 1469 p.
16. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, vol. 2, no. 2, pp. 197–222.

YAROSLAV S. ZAKHAROV – Post-Graduate Student, Department of State and Municipal Administration, Plekhanov Russian University of Economics, Russia, Moscow (zaxarov.99@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4331-7289>).

Формат цитирования: Захаров Я.С. Оценка эффективности государственного и муниципального управления в сфере управления объектами культурного наследия: теоретико-методологические и прикладные аспекты [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 13–29. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/2>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-13-29.

DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-30-39

УДК [336.58:353::614]:[616.98-036.88:578.834.1]

ББК У495-93:[Р514.31:Р11(2)03]

А.П. ИВАНОВ, А.Ф. САВДЕРОВА, И.Н. УРУСОВА

ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ РАСХОДОВ НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ НА СНИЖЕНИЕ СМЕРТНОСТИ

Ключевые слова: пандемия, COVID-19, экономика здравоохранения, государственные финансы, бюджетная политика.

Пандемия коронавируса стала серьезным испытанием на прочность для системы здравоохранения и вызвала оживленные дискуссии об актуальности различных мер реагирования на пандемию (как административных, так и финансовых). Следует отметить, что в крупных странах значительная часть ответственности за борьбу с коронавирусом легла на региональные власти. Таким образом, борьба с пандемией представляет собой интерес как прецедент проведения политики в области здравоохранения, осуществлявшейся преимущественно силами регионов.

Цель исследования – количественная оценка влияния прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение на снижение избыточной смертности от COVID-19.

Материалы и методы. Оценки смертности в региональном разрезе взяты из более ранних исследований, посвященных этому вопросу. Прочие же данные были получены из официальных источников: из ЕМИСС – численность населения по регионам и возрастам, плотность населения и количество больничных коек на душу населения, из отчетов Федерального казначейства – данные о финансировании здравоохранения из региональных бюджетов. Кроме того, в качестве аппроксимации жесткости коронавирусных ограничений использовалась классификация фонда «Петербургская политика». Для оценки причинно-следственной связи авторы использовали множественную линейную регрессию с инструментальными переменными. Расчет параметров производился методом наименьших квадратов.

Результаты. Для корректного выявления причинно-следственной связи была проведена предварительная проверка независимости прироста финансирования от других неучтенных переменных, таких как уровень финансирования в предшествующем году и тяжесть последствий, с которыми регион столкнулся из-за пандемии, и установлено отсутствие значимой связи. Затем было рассмотрено несколько спецификаций модели, в рамках наиболее значимой из которых было установлено, что региональные расходы на здравоохранение оказали сильное влияние на избыточную смертность, сопоставимое с влиянием строгости ограничений, связанных с режимом самоизоляции. Рост расходов на душу населения на тысячу рублей в среднем снижал уровень смертности на 3,4 пункта в расчете на 100 тыс. жителей.

Вывод. Увеличение региональных расходов на здравоохранение в 2020 г. привело к статистически значимому снижению избыточной смертности от COVID-19: эффект оказался сопоставим с влиянием жестких ограничительных мер, но, в отличие от них, не имеет социально-правовых пределов масштабирования. Полученные количественные оценки позволяют оценить вклад бюджетной политики регионов в сохранение жизни (около 27,7 тыс. человек) и могут служить основой для обоснования объемов межбюджетных трансфертов при планировании региональных бюджетов в чрезвычайных ситуациях.

Введение. Пандемия коронавируса стала самым масштабным испытанием для системы здравоохранения развитых стран за последние 100 лет. Скорость распространения вируса, его летальность и адаптивность потребовали

экстраординарных ответных мер как в части борьбы с самой пандемией, так и в части поддержки экономики, ослабленной локдаунами и шоком торговли. Эффективность разнообразных мер, принятых властями различных государств, была подвергнута анализу в научной прессе [1–3]. Значительная часть исследований посвящена организационным аспектам борьбы с пандемией, таким как эффективность профилактических мер, поддержка сотрудников здравоохранения и значимость международного сотрудничества. В исследованиях [10, 11, 13, 14] рассматривается государственная политика в области здравоохранения в целом, при этом не раскрывается ее осуществление в экстремальных условиях пандемии. Авторы [15, 16] анализируют противодействие системы здравоохранения пандемии и его результаты, фокусируясь на ограничительных мерах. В исследовании Дж. Клеменса, А. Махаджана анализируется влияние федеральных субсидий штатам в период пандемии на избыточную смертность и смертность от всех причин; авторы получают количественную оценку снижения смертности, которой удалось добиться, и сэкономленных таким образом ресурсов [12]. По расчетам авторов, каждая дополнительная 1 000 долл. США федеральной помощи штату на резидента привела к снижению уровня смертности от коронавируса на 26 человек на 100 тыс. жителей. Исследователи приходят к значимому выводу, что последний 331 млрд долл. США, выделенный штатам, позволил сохранить 591 млрд долл. США благодаря спасенным жизням (исходя из оценок стоимости жизни). В российских реалиях подобный анализ затруднен не только из-за недостатка данных о межбюджетных трансфертах, но и из-за высокой роли государственных внебюджетных фондов в финансировании здравоохранения.

В работе «Эффективность государственного финансирования здравоохранения в регионах России» [4] авторы используют интегральный показатель эффективности бюджетных расходов в каждом регионе. Среди прочих видов расходов в расчет введены расходы консолидированного бюджета субъекта на здравоохранение.

В аналитической записке Счетной палаты Российской Федерации приведены расходы российских регионов на борьбу с пандемией, а также данные по некоторым регионам. Общий объем этих средств составил 1 093,6 млрд руб. в 2020 г., 71,6% из них были покрыты трансфертами из федерального бюджета. В расходы включено несколько статей, и большая их часть, как видно из приведенных в записке совокупных расходов по всем регионам, приходится на здравоохранение и поддержку экономики (например, выплаты безработным) [5].

Однако, несмотря на обширные исследования организационных и бюджетных мер, количественная оценка эффективности именно региональных бюджетных расходов в российском контексте остается недостаточно изученной.

В большинстве развитых стран мира с самого начала пандемии ключевую роль в борьбе с ее распространением играли региональные власти, которым была предоставлена свобода выбора режима карантина на своей территории. Кроме того, именно на больницы, финансируемые из местных бюджетов, была возложена основная нагрузка по лечению заболевших. В то же время региональная политика в этом отношении не была однородной, особенно в США. Некоторые штаты ввели жесткие ограничения на передвижения, другие проигнорировали

многие меры локдауна. Наряду с запретительными мерами, принятыми для защиты общественного здоровья, местные власти также администрировали расходы на государственное здравоохранение, оказавшееся под большой нагрузкой. В данном исследовании сделан акцент именно на роли финансирования общественного здравоохранения в преодолении кризиса.

Цель исследования – количественная оценка результативности региональной экономической политики в сфере здравоохранения путем выявления причинно-следственной связи между приростом бюджетных расходов субъектов Российской Федерации и снижением уровня избыточной смертности от COVID-19 в 2020 г.

Материалы и методы. Зависимой переменной является уровень избыточной смертности, ассоциированной с коронавирусом, в региональном разрезе за 2020 г. Оценки смертности взяты из исследования [16]. Вектор значений, представляющий основную независимую переменную – расходы регионального бюджета на здравоохранение, сформирован на основе сведений с официального сайта Федерального казначейства [5]. Данные о численности населения в региональном и возрастном разрезе, плотность населения и количество больничных коек получены из ЕМИСС [8, 9]. В качестве фиктивной переменной, фиксирующей в модели жесткость регионального режима коронавирусных ограничений, была использована классификация фонда «Петербургская политика».

Для выявления причинно-следственных связей применялись множественная регрессия с использованием фиктивных переменных, с оценкой коэффициентов методом наименьших квадратов. Вспомогательным методом выступили графические методы (диаграммы и гистограммы).

Результаты исследования. В исследовании рассмотрены данные за 2019–2020 гг., поскольку именно на этот период пришелся основной фискальный шок. Официальных данных о смертности от COVID-19 в региональном разрезе нет в открытом доступе, но некоторые оценки представлены в академических публикациях. Оценки избыточной смертности взяты нами из статьи С. Щербова и др. [16]. Данные представлены в ней в разрезе полов, а также городской и сельской местности по 55 регионам России.

С использованием данных о численности населения на начало 2020 г. (по сведениям из ЕМИСС [8, 9]) рассчитаны коэффициенты избыточной смертности по регионам. Полученные значения представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Избыточная смертность и прирост финансирования
на душу населения по субъектам выборки**

| Субъект | Избыточная смертность, чел. / 1 000 чел. | Изменение финансирования здравоохранения на душу населения в 2020 г., руб. |
|--|--|--|
| Алтайский край | 267,59 | 3 980,74 |
| Амурская область | 250,35 | 7 929,02 |
| Архангельская область (без автономных округов) | 167,59 | 8 411,38 |
| Астраханская область | 217,67 | 4 473,85 |
| Белгородская область | 251,21 | 2 831,15 |

Окончание табл. 1

| Субъект | Избыточная смертность, чел. / 1 000 чел. | Изменение финансирования здравоохранения на душу населения в 2020 г., руб. |
|--|--|--|
| Брянская область | 258,3 | 4 586,14 |
| Владимирская область | 295,96 | 3 993,61 |
| Волгоградская область | 290,3 | 5 220,74 |
| Вологодская область | 189,88 | 5 095,02 |
| Воронежская область | 259,87 | 6 178,64 |
| г. Москва | 136,2 | 20 623,92 |
| г. Санкт-Петербург | 217,24 | 10 843,89 |
| Забайкальский край | 149,38 | 3 849,71 |
| Ивановская область | 233,88 | 7 843,81 |
| Иркутская область | 197,88 | 4 601,54 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 179,16 | 4 986,38 |
| Калужская область | 281,33 | 4 469,95 |
| Кемеровская область | 210,31 | 5 322,25 |
| Кировская область | 287,77 | 4 305,61 |
| Краснодарский край | 211,87 | 3 672,60 |
| Красноярский край | 203,71 | 5 466,94 |
| Курганская область | 240,77 | 2 898,97 |
| Липецкая область | 384,87 | 3 267,96 |
| Московская область | 257,6 | 7 496,33 |
| Нижегородская область | 316,43 | 4 486,26 |
| Новгородская область | 217,6 | 2 514,42 |
| Новосибирская область | 261,69 | 3 940,32 |
| Омская область | 315,79 | 4 250,37 |
| Оренбургская область | 360,21 | 3 911,74 |
| Орловская область | 349,04 | 4 319,23 |
| Пермский край | 251,93 | 4 466,98 |
| Приморский край | 199,98 | 7 662,60 |
| Псковская область | 283,76 | 2 925,50 |
| Республика Башкортостан | 284,98 | 5 606,63 |
| Республика Бурятия | 121,6 | 5 933,38 |
| Республика Дагестан | 143,93 | 5 303,64 |
| Республика Карелия | 427,67 | 11 276,09 |
| Республика Мордовия | 354,79 | 7 831,60 |
| Республика Татарстан | 300,13 | 3 856,98 |
| Ростовская область | 236,14 | 3 569,50 |
| Самарская область | 353,30 | 3 678,41 |
| Саратовская область | 311,96 | 6 057,24 |
| Свердловская область | 248,53 | 4 470,44 |
| Смоленская область | 249,88 | 3 772,38 |
| Ставропольский край | 176,09 | 2 741,28 |
| Тамбовская область | 304,17 | 4 013,72 |
| Тверская область | 265,81 | 5 155,40 |
| Томская область | 220,20 | 6 270,99 |
| Тульская область | 299,75 | 6 240,37 |
| Тюменская область (без автономных округов) | 171,66 | 8 990,60 |
| Удмуртская Республика | 248,46 | 5 475,32 |
| Ульяновская область | 318,36 | 5 443,93 |
| Челябинская область | 298,43 | 6 594,42 |
| Чувашская Республика | 337,01 | 4 356,18 |
| Ярославская область | 301,70 | 4 015,56 |

Примечание. Табл. 1 составлена авторами на основании данных [6, 8, 9, 16].

Как следует из данных табл. 1, коэффициенты избыточной смертности почти равномерно распределены по всей стране (рис. 1). Можно отметить, что оба города федерального значения оказались в нижней половине таблицы, как и ряд регионов Севера и Сибири. Наибольшие же коэффициенты наблюдались в регионах Поволжья и Центрального федерального округа.

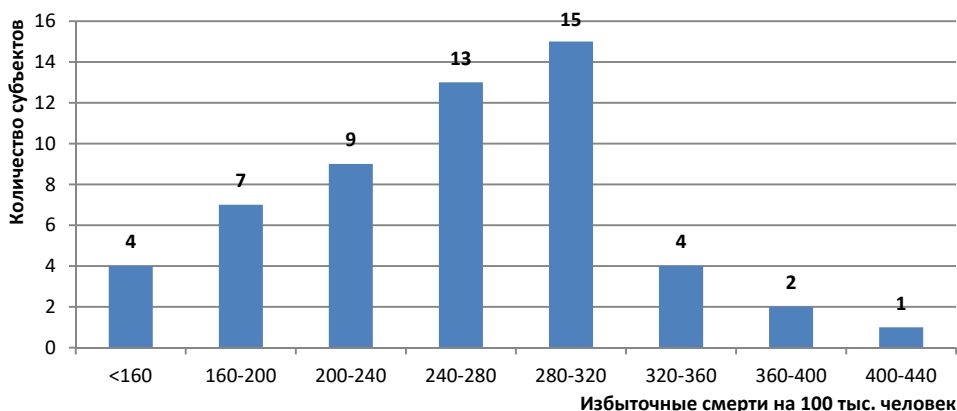


Рис. 1. Распределение субъектов по уровню избыточной смертности

Из рис. 1 следует, что распределение имеет «тяжелый» левый хвост, коэффициент асимметрии Фишера равен 0,725. Проверка нормальности распределения с использованием χ^2 Пирсона показало p -значение немногим меньше единицы.

Поскольку изучаются детерминанты избыточной смертности, в качестве входных переменных, отражающих фискальную политику, рассматривается увеличение расходов на здравоохранение на душу населения в 2020 г. по сравнению с 2019 г. Данные взяты с официального сайта Федерального казначейства [6] и переведены в подушевой показатель по той же базе, что и для коэффициента избыточной смертности. Итоговые значения представлены в табл. 1.

Можно предположить, что наибольший темп прироста финансирования здравоохранения пришелся на регионы с наименьшим уровнем финансирования в 2019 г. В этом случае прирост расходов будет, скорее, связан с увеличением избыточной смертности из-за недофинансирования системы медицины в прошлом. Однако подобной корреляции не существует: темп прироста расходов на здравоохранение на одного жителя практически не зависит от уровня расходов на одного жителя в 2019 г. (рис. 2).

Существует также риск того, что больше других увеличили расходы субъекты, столкнувшиеся с наиболее тяжелыми последствиями, из-за чего модель может дать некорректные оценки вследствие эндогенности. Проверить эту гипотезу в условиях отсутствия временных рядов финансирования и заболеваемости представляется сложным. Чтобы внести в модель поправку, учитывающую реакцию политики субъекта на более высокие уровни заболеваемости и смертности, можно рассмотреть рейтинг жесткости ограничительных мер, разработанный фондом «Петербургская политика» [7]. Градация включает в себя четыре уровня жесткости: высокую, выше среднего, среднюю и низкую. Если гипотеза верна,

то в регионах с самыми строгими эпидемиологическими мерами расходы на здравоохранение вырастут больше, чем в регионах с менее строгими мерами. Рассмотрев различия в изменении финансирования здравоохранения между двумя совокупностями регионов – первой с жесткостью «высокой» и «выше среднего» и второй со «средней» и «низкой», можно увидеть, что межгрупповые различия незначительны (табл. 2). Таким образом, прирост финансирования здравоохранения можно считать экзогенной переменной.

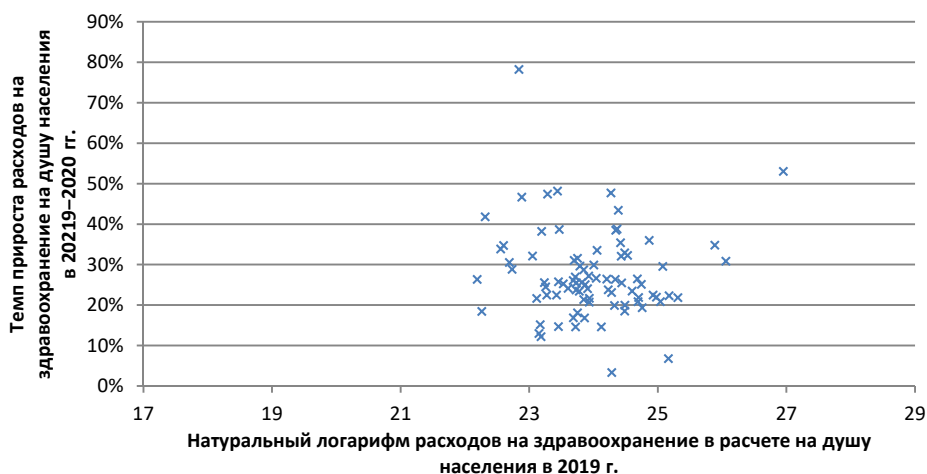


Рис. 2. Темп прироста финансирования здравоохранения на душу населения в 2020 г. в зависимости от уровня расходов в 2019 г.

Таблица 2

Дисперсионный анализ по группам регионов с «жесткими» и «мягкими» мерами

| Источник вариации | SS | df | MS | F | P-значение | F критическое |
|-------------------|----------|----|---------|---------|-------------|---------------|
| Между группами | 5342718 | 1 | 5342718 | 0,66971 | 0,416816921 | 4,023016998 |
| Внутри групп | 4,23E+08 | 53 | 7977655 | | | |
| Итого | 4,28E+08 | 54 | | | | |

Значительная часть различий в смертности может быть объяснена различиями в доле пожилого населения, которое наиболее тяжело переносило вирус. В имеющейся выборке наблюдается высокий разброс удельных весов населения старше 60 лет – от 13,9% в Республике Дагестан до 30,3% в Тамбовской области. Исходя из этих соображений, доля населения старше 60 лет была добавлена в спецификацию модели. Доля пожилого населения рассчитана авторами с использованием данных из ЕМИСС.

Очевидно также, что субъекты с низкой плотностью населения должны обладать меньшей избыточной смертностью, так как аэрогенному вирусу сложнее распространяться в регионах, где социальные контакты реже (данные из ЕМИСС). Кроме того, в модель была включена обеспеченность больничными койками в регионе на конец 2019 г. (данные из ЕМИСС).

Использовалась модель множественной линейной регрессии. В табл. 3 представлены результаты для модели, включающей все выбранные переменные.

Видно, что подушевое число больничных коек и плотность населения не обладают значимой объясняющей силой, потому можно исключить их из спецификации.

Таблица 3

Оценка коэффициентов регрессии для первой модели

| Показатель | Коэффициенты | t-статистика | p-значение |
|--|--------------|--------------|-------------|
| У-пересечение | -495,3380311 | -0,52305 | 0,603249105 |
| Изменение финансирования на душу населения | -0,031982811 | -1,10284 | 0,275378687 |
| Доля старше 60 | 122,4756086 | 4,654065 | 2,42556E-05 |
| Жесткость режима | -216,2835173 | -1,33806 | 0,186929931 |
| Плотность населения | 2,384888616 | 0,214307 | 0,831179556 |
| Число коек | 0 | 65535 | ~1 |

Обновленная модель, из которой исключены незначимые переменные, представлена в табл. 4.

Таблица 4

Оценка коэффициентов регрессии для второй модели

| Показатель | Коэффициенты | t-статистика | p-значение |
|--|--------------|--------------|-------------|
| У-пересечение | -351,5774431 | -0,53094 | 0,597766832 |
| Изменение финансирования на душу населения | -0,034449916 | -1,30652 | 0,197235507 |
| Доля старше 60 | 124,1076513 | 4,973634 | 7,83675E-06 |
| Жесткость режима | -212,9134767 | -1,33605 | 0,187465091 |

Интерпретируя коэффициенты при переменных, можно заключить, что каждая 1 000 руб. прироста расходов на здравоохранение помогла снизить уровень избыточной смертности на 100 тыс. чел. на 3,4 пункта. В то же время введение жестких мер карантина способствовало снижению уровня в среднем на 21,3 чел. на 100 тыс. чел. Однако жесткость мер оценивалась с использованием экспертного рейтинга, что может быть причиной смещенности или неточности оценки. Нельзя исключать и наличие нелинейной связи жесткости мер и уровня смертности, обусловленной взаимодействием уровня финансирования и жесткости карантинных мер. Стоит отметить, что *p*-значение для переменной «Изменение финансирования на душу населения» выходит за рамки конвенционально принятого уровня значимости ($p = 0,05$), что указывает на существенную неопределенность величины коэффициента.

Выводы. Регрессионный анализ показал, что рост финансирования здравоохранения обладает статистической значимостью на уровне ~20%, как и уровень жесткости коронавирусных ограничений. Необходимо при этом отметить, что как инструмент политики финансирование здравоохранения более масштабируемо, так как у ограничительных мер есть правовые и социальные пределы. Самым значимым предиктором (не зависящим, однако, эксплицитно от политики в области здравоохранения) оказалась доля населения старше 60 лет.

Экстраполируя коэффициент при переменной, представляющей изменение регионального финансирования, можно заключить, что в 55 регионах за 2020 г. удалось сохранить 27 725 жизней за счет увеличения инвестиций в здравоохранение, притом что принятая оценка фактической избыточной смертности составляет 303 580 человек.

Полученный результат дополняет более ранние исследования экономики общественного здравоохранения и вместе с ними может послужить базой для анализа и планирования региональной политики, например, для сравнительной оценки эффективности расходов или прогнозирования результатов.

Литература

1. *Кочергин Д.А.* Пандемия коронавируса COVID-19: государство, граждане и меры ответственности [Электронный ресурс] // Исследования молодых ученых: материалы XIII Междунар. науч. конф. Казань: Молодой ученый, 2020. С. 56–59. URL: <https://moluch.ru/conf/stud/archive/380/15860> (дата обращения: 11.11.2025).
2. Пандемия COVID-19. Меры борьбы с ее распространением в Российской Федерации / *Н.И. Брико, И.Н. Каграманян, В.В. Нукифоров и др.* // Эпидемиология и вакцинопрофилактика. 2020. № 2. С. 4–12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pandemiya-covid-19-mery-borby-s-ee-rasprostraneniem-v-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 11.11.2025).
3. *Шукина Т.В., Плюта С.Н.* Совершенствование финансирования здравоохранения в регионе // Вестник университета. 2019. № 5. С. 48–55. DOI: 10.26425/1816-4277-2019-5-48-55.
4. Эффективность государственного финансирования здравоохранения в регионах России [Электронный ресурс] / *Н.И. Яшина, С.Н. Яшин, А.С. Макаров и др.* // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2018. № 4(56). URL: <https://eee-region.ru/article/5604/> (дата обращения: 11.11.2025).
5. Бюллетень Счетной палаты. 2021. № 10(287). URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/ae4/sjs9cx3h9zxnih837majbat95tmhtup.pdf>.
6. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов // Федеральное казначейство: сайт. URL: <https://old-fk.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannyj-byudzhet/> (дата обращения: 11.11.2025).
7. Рейтинг Фонда «Петербургская политика» за декабрь 2020 года // Петербургская политика: сайт. URL: <https://fpp.spb.ru/fpp-rating-2020-12> (дата обращения: 11.11.2025).
8. Численность постоянного населения – женщин по возрасту на 1 января // ЕМИСС. Государственная статистика: сайт. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/33459> (дата обращения: 11.11.2025).
9. Численность постоянного населения – мужчин по возрасту на 1 января // ЕМИСС. Государственная статистика: сайт. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31548> (дата обращения: 11.11.2025).
10. *Bredenkamp C., Mendola M., Gragnolati M.* Catastrophic and impoverishing effects of health expenditure: new evidence from the Western Balkans. *Health Policy Plan*, 2011, vol. 26(4), pp. 349–56. DOI: 10.1093/heapol/czq070. Available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20974750/>
11. *Churchill B.F., Lawler E.C.* Government Recommendations and Health Behaviors: Evidence from Breast Cancer Screening Guidelines. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w34368/w34368.pdf.
12. *Clemens J., Mahajan A.* Health Impacts of Federal Pandemic Aid to State and Local Governments. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w33699/w33699.pdf.
13. *Einav L., Finkelstein A., Ji Y., Mahoney N.* Overlapping Policy Interventions: Evidence from Home Health. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w34554/w34554.pdf.
14. *Emanuel E.J., Persad G., Upshur R. et al.* Fair allocation of scarce medical resources in the time of Covid-19. *N Engl J Med*, 2020, vol. 382(21), pp. 2049–2055. DOI: 10.1056/NEJMs2005114.
15. *Kandel N., Chungong S., Omaar A., Xing J.* Health security capacities in the context of COVID-19 outbreak: an analysis of International Health Regulations annual report data from 182 countries. *Lancet*, 2020, vol. 395(10229), pp. 1047–1053. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30553-5.
16. *Scherbov S., Gietel-Basten S., Ediev D. et al.* COVID-19 and excess mortality in Russia: Regional estimates of life expectancy losses in 2020 and excess deaths in 2021. *PLoS ONE*, 2022, vol. 17(11). Available at: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0275967>.

ИВАНОВ АЛЕКСЕЙ ПАВЛОВИЧ – студент IV курса экономического факультета, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (ivanov-ar@inbox.ru).

САВДЕРОВА АЛИНА ФЕДОРОВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (savderova@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0521-1398>).

УРУСОВА ИРИНА НИКОЛАЕВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (urusova_irina@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4541-7104>).

Alexey P. IVANOV, Alina F. SAVDEROVA, Irina N. URUSOVA

TOOLS OF REGIONAL ECONOMIC POLICY IN THE CONTEXT OF A PANDEMIC: QUANTIFICATION OF THE IMPACT OF HEALTHCARE COSTS ON MORTALITY REDUCTION

Key words: pandemic, COVID-19, health economics, public finances, budget policy.

The coronavirus pandemic has put the healthcare system to a severe test and sparked lively debate about the appropriateness of various measures to tackle the pandemic (both administrative and financial). It should be noted that in large countries, a significant part of the responsibility for combating coronavirus fell on the regional authorities. The response to the pandemic is therefore of interest as a precedent for the implementation of public health policy, which was carried out primarily by the regions.

The purpose of the study is to quantify the impact of increased expenditures of consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation on healthcare on reducing excess mortality from COVID-19.

Materials and methods. The regional mortality estimates are taken from earlier studies on this subject. Other data were obtained from official sources: from the UISS – population size by region and age, population density and number of hospital beds per capita, data on the financing of health care from regional budgets – from the reports of the Federal Treasury. In addition, a classification system developed by the Petersburg Politics Foundation was used as a proxy for the strictness of the coronavirus restrictions. To assess the causal relationship, the authors used multiple linear regression with instrumental variables. The parameters were calculated using the least squares method.

Results. To correctly identify the causal relationship, a preliminary test was conducted to assess whether the increase in funding was independent of other, unaccounted-for variables, such as the level of funding in the previous year and the severity of the impact the region faced as a result of the pandemic; no significant correlation was found. Several model specifications were then examined; the most significant of these found that regional healthcare expenditure had a strong impact on excess mortality, comparable to the impact of the strictness of lockdown restrictions. A rise in per capita expenditure of 1,000 rubles reduced the mortality rate by an average of 3.4 per 100,000 inhabitants.

Conclusion. The increase in regional healthcare spending in 2020 led to a statistically significant reduction in excess mortality from COVID-19: the effect proved to be comparable to that of strict lock-down measures, but, unlike these, it is not subject to any socio-legal constraints on its scale. The quantitative estimates obtained make it possible to assess the contribution of regional fiscal policy to saving lives (around 27,700 people) and can serve as a basis for justifying the levels of intergovernmental transfers when planning regional budgets in emergency situations.

References

1. Kochergin D.A. *Pandemiya koronavirusa COVID-19: gosudarstvo, grazhdane i mery otvetstvennosti* [COVID-19 coronavirus pandemic: state, citizens and measures of responsibility]. *Issledovaniya molodykh uchenykh: materialy XIII Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [Proc. of 13th Int. Sci. Conf. "Research of young scientists"]. Kazan, 2020, pp. 56–59.
2. Briko N.I., Kagramanyan I.N., Nikiforov V.V. et al. *Pandemiya COVID-19. Mery bor'by s ee rasprostraneniem v Rossiiskoi Federatsii* [Pandemic COVID-19. Measures to combat its spread in the Russian Federation]. *Ehpidemiologiya i vaktsinoprofilaktika* [Epidemiology and vaccine prevention],

2020, no. 2, pp. 4–12. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/pandemiya-covid-19-mery-borby-s-ee-rasprostraneniem-v-rossiyskoy-federatsii> (Accessed Date: 2025, Dec. 11).

3. Shehukina T.V., Plyuta S.N. *Sovershenstvovanie finansirovaniya zdravookhraneniya v regione* [Improving health financing in the region]. *Vestnik universiteta*, 2019, no. 5, pp. 48–55.

4. Yashina N.I., Yashin S.N., Makarov A.S. et al. *Ehffektivnost' gosudarstvennogo finansirovaniya zdravookhraneniya v regionakh Rossii* [The effectiveness of state financing of health care in the regions of Russia]. *Regional'naya ehkonomika i upravlenie: ehlektronnyi nauchnyi zhurnal*, 2018, no. 4(56). Available at: <https://eee-region.ru/article/5604/> (Accessed Date: 2025, Dec. 11).

5. *Byulleten' Schetnoi palaty*, 2021, no. 10(287). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/ae4/sjs9cx3h9zxnih837maj6at95tmhtup.pdf>.

6. *Konsolidirovannyi byudzhel Rossiiskoi Federatsii i byudzhetov gosudarstvennykh vnebyudzhetykh fondov* [Consolidated budget of the Russian Federation and budgets of state extra-budgetary funds]. Available at: <https://old-fk.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhel> (Accessed Date: 2025, Dec. 11).

7. *Reiting Fonda «Peterburgskaya politika» za dekabr' 2020 goda* [Rating of the Petersburg Politics Foundation for December 2020]. Available at: <https://fpp.spb.ru/fpp-rating-2020-12> (Accessed Date: 2025, Dec. 11).

8. *Chislennost' postoyannogo naseleniya – zhenshchin po vozrastu na 1 yanvarya* [The number of permanent population – women by age as of January 1]. Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/33459> (Accessed Date: 2025, Dec. 11).

9. *Chislennost' postoyannogo naseleniya – muzhchin po vozrastu na 1 yanvarya* [The number of permanent population – men by age as of January 1]. Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/31548> (Accessed Date: 2025, Dec. 11).

10. Bredenkamp C., Mendola M., Gragnolati M. *Catastrophic and impoverishing effects of health expenditure: new evidence from the Western Balkans*. *Health Policy Plan*, 2011, vol. 26(4), pp. 349–356. DOI: 10.1093/heapol/czq070. Available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20974750/>

11. Churchill B.F., Lawler E.C. *Government Recommendations and Health Behaviors: Evidence from Breast Cancer Screening Guidelines*. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w34368/w34368.pdf.

12. Clemens J., Mahajan A. *Health Impacts of Federal Pandemic Aid to State and Local Governments*. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w33699/w33699.pdf.

13. Einav L., Finkelstein A., Ji Y., Mahoney N. *Overlapping Policy Interventions: Evidence from Home Health*. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w34554/w34554.pdf.

14. Emanuel E.J., Persad G., Upshur R. et al. Fair allocation of scarce medical resources in the time of Covid-19. *N Engl J Med*, 2020, vol. 382(21), pp. 2049–2055. DOI: 10.1056/NEJMs2005114.

15. Kandel N., Chungong S., Omaar A., Xing J. Health security capacities in the context of COVID-19 outbreak: an analysis of International Health Regulations annual report data from 182 countries. *Lancet*, 2020, vol. 395(10229), pp. 1047–1053. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30553-5.

16. Scherbov S., Gietel-Basten S., Ediev D. et al. COVID-19 and excess mortality in Russia: Regional estimates of life expectancy losses in 2020 and excess deaths in 2021. *PLoS ONE*, 2022, vol. 17(11). Available at: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0275967>.

ALEXEY P. IVANOV – 4th year Student, Economics Faculty, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (ivanov-ap@inbox.ru).

ALINA F. SAVDEROVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Department of the Finance, Credit and Economic Security, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (savderova@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0521-1398>).

IRINA N. URUSOVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Department of the Finance, Credit and Economic Security, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (urusova_irina@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4541-7104>).

Формат цитирования: Иванов А.П., Савдерова А.Ф., Урусова И.Н. Инструменты региональной экономической политики в условиях пандемии: количественная оценка влияния расходов на здравоохранение на снижение смертности [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 30–39. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/3>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-30-39.

Т.В. МУЖЖАВЛЕВА, Н.Н. ИВАНОВА, М.А. УНИСКОВА

ВНЕШНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ (на примере США, Турции, Мозамбика и Казахстана)

Ключевые слова: внешний государственный долг, долговая устойчивость, экономическая теория, институциональная экономика, сравнительный анализ, неоклассическая парадигма, кейнсианская парадигма, США, Турция, Мозамбик, Казахстан.

Проблема внешнего государственного долга находится на стыке макроэкономической теории, теории международных экономических отношений и институциональной экономики. В классической политической экономии, начиная с работ Д. Рикардо, государственный долг рассматривался как бремя, перекладываемое на будущие поколения, что обосновывало необходимость сбалансированного бюджета. Кейнсианская традиция пересмотрела эту позицию, обосновав возможность использования дефицитного финансирования для стимулирования совокупного спроса в периоды циклических спадов. Однако современные реалии, характеризующиеся беспрецедентным ростом суверенной задолженности в развитых странах и периодическими долговыми кризисами в развивающихся экономиках, обуславливают необходимость теоретического переосмысления сложившихся подходов. Актуальность исследования усиливается в условиях фрагментации мирового финансового рынка, когда страны имеют неодинаковый доступ к источникам капитала, а традиционные критерии долговой устойчивости требуют корректировки с учетом институциональных особенностей национальных экономик.

Цель исследования – выявить и систематизировать теоретические закономерности управления внешним государственным долгом на основе сравнительного анализа практик стран с разным уровнем экономического развития для углубления представлений о макроэкономической роли суверенной задолженности.

Материалы и методы. Теоретическую базу исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых в области макроэкономической теории, теории государственных финансов и институциональной экономики. Методологический аппарат представлен тремя теоретическими парадигмами: неоклассической, кейнсианской и институциональной. Эмпирическая база включает официальные данные национальных министерств финансов и центральных банков, статистические базы данных (Statista, CEIC Data), а также публикации Международного валютного фонда и Всемирного банка. Хронологические рамки исследования охватывают 2020–2024 гг. Методологический инструментарий составили методы теоретического анализа (категориальный анализ, сравнительный анализ экономических школ), системный подход, а также методы эмпирического обобщения.

Результаты. Сравнительный анализ практик управления внешним долгом в США, Турции, Мозамбике и Казахстане позволил выявить ключевые теоретические закономерности. В США долговая позиция страны сохраняет устойчивость при высоком уровне долга (126,5% ВВП) благодаря институциональным факторам: статусу доллара как резервной валюты, глубине внутреннего финансового рынка и диверсификации долговых инструментов по срокам погашения. В Турции, характеризующейся высокой долей внешнего долга в иностранной валюте (46,1% на конец 2024 г.), управление долгом и денежно-кредитная политика оказываются взаимозависимыми, что подтверждается использованием инструментов, выходящих за рамки традиционного долгового менеджмента. Пример Мозамбика демонстрирует действие механизма «долговой ловушки»: чрезмерная долговая нагрузка (138,6% ВВП) в сочетании с преобладанием внешних обязательств (65,8%) и направлением значительной части заемных средств на покрытие бюджетного дефицита (30,8%) приводит к ограничению возможностей самостоятельного экономического развития и закреплению долгосрочной зависимости от международных

кредиторов. Казахстан применяет сбалансированный подход: относительное равенство внутреннего и внешнего долга (53,5% и 46,5% соответственно), инвестиционная направленность заимствований (более 50% средств направляется на инфраструктуру и энергетику) и развитая институциональная среда обеспечивают долговую устойчивость даже в условиях роста абсолютного объема задолженности.

Выводы. Традиционные количественные критерии долговой устойчивости (отношение долга к ВВП, дефицита к ВВП) недостаточны для объяснения различий в долговой устойчивости в условиях институциональной дифференциации национальных экономик. Теоретическое различие между инвестиционным и потребительским долгом подтверждается эмпирически: направление ресурсов в создание долгосрочных активов формирует потенциал для будущего обслуживания обязательств, тогда как финансирование текущих расходов приводит к накоплению долговой нагрузки. Управление долгом требует интеграции в более широкую систему макроэкономической политики, поскольку в условиях открытой экономики с высокой долей внешних обязательств в иностранной валюте денежно-кредитная политика и политика управления долгом становятся взаимозависимыми. Институциональный подход позволяет наиболее полно объяснить различия в эффективности долговой политики: именно с учетом институциональных факторов (статуса национальной валюты, развитости внутреннего финансового рынка, формальных норм и неформальных практик управления заимствованиями) можно обосновать различия в долговой устойчивости стран с сопоставимыми количественными показателями.

Введение. Проблема внешнего государственного долга традиционно находится на стыке макроэкономической теории, теории международных экономических отношений и институциональной экономики [1, 6].

В классической политической экономии, начиная с работ Д. Рикардо, государственный долг рассматривался как бремя, перекладываемое на будущие поколения, что обосновывало необходимость сбалансированного бюджета [22]. Согласно его взглядам, финансирование государственных расходов через займы не отличается от финансирования через налоги, поскольку налогоплательщики, осознавая будущее налоговое бремя, увеличивают текущие сбережения, что нейтрализует эффект от государственных заимствований [22]. В современной экономической теории данное положение получило название «эквивалент Рикардо–Барро» [4, 10, 22].

В противовес этой позиции Дж.М. Кейнс и его последователи обосновали возможность использования дефицитного финансирования для стимулирования совокупного спроса в периоды циклических спадов, когда частных инвестиций недостаточно для обеспечения полной занятости. В работе «Общая теория занятости, процента и денег» он показал, что государственный долг в антикризисный период выступает не бременем, а инструментом макроэкономической стабилизации [17].

Однако современные реалии, характеризующиеся беспрецедентным ростом суверенной задолженности в развитых странах и периодическими долговыми кризисами в развивающихся экономиках, обуславливают необходимость теоретического переосмысления сложившихся подходов. Как отмечает Р.И. Хасбулатов, процессы глобализации и регионализации ставят новые задачи перед исследователями традиционных моделей управления долгом [8].

Актуальность теоретического исследования внешнего долга усиливается в условиях фрагментации мирового финансового рынка, когда страны имеют неодинаковый доступ к источникам капитала, а традиционные критерии долговой

устойчивости, разработанные международными организациями, требуют корректировки с учетом институциональных особенностей национальных экономик.

Цель исследования – выявить и систематизировать теоретические закономерности управления внешним государственным долгом на основе сравнительного анализа практик стран с разным уровнем экономического развития для углубления представлений о макроэкономической роли суверенной задолженности.

Материалы и методы. Теоретической базой исследования послужили работы отечественных и зарубежных ученых в области макроэкономической теории, теории государственных финансов и институциональной экономики. Методологический аппарат представлен тремя основными теоретическими парадигмами: неоклассической (ориентированной на долгосрочную устойчивость и минимизацию вмешательства государства), кейнсианской (допускающей активное использование долга для антикризисного регулирования) и институциональной (рассматривающей роли формальных и неформальных правил). Эмпирическую базу составили официальные данные национальных министерств финансов и центральных банков, статистические базы данных (Statista, CEIC Data), а также аналитические материалы и публикации международных организаций – Международного валютного фонда и Всемирного банка. Хронологические рамки работы охватывают 2020–2024 гг., что позволило проследить динамику долговых показателей в постпандемийный период на фоне новой геополитической реальности.

Методологический инструментарий включает методы теоретического анализа (категориальный анализ, сравнительный анализ экономических школ), системный подход, позволяющий рассматривать управление долгом как элемент более широкой макроэкономической системы, а также методы эмпирического обобщения, дающие возможность выявить теоретические закономерности на основе анализа конкретных кейсов.

Результаты исследования. Сравнительный анализ практик управления внешним государственным долгом в четырех странах с различным уровнем экономического развития позволяет определить ключевые теоретические закономерности, демонстрирующие ограниченность универсальных подходов к оценке долговой устойчивости.

Соединенные Штаты Америки. Высокий уровень государственного долга США (126,5% ВВП на конец 2024 г. [7]) в рамках классических представлений о долговой устойчивости рассматривается как фактор, угрожающий макроэкономической стабильности. Однако опыт страны показывает, что способность обслуживать долг определяется не столько его абсолютным объемом, сколько институциональными характеристиками: статусом доллара как мировой резервной валюты, глубиной внутреннего финансового рынка и высоким уровнем доверия к институтам.

Структура государственного долга США представлена в табл. 1. Из приведенных данных следует, что в 2024 г. 71% обязательств являлись внутренними, что существенно снижает валютный риск.

Таблица 1

Структура государственного долга США в 2024 г.

| Категория задолженности | Объем долга, млрд долл. | Удельный вес в общем объеме государственного долга, % |
|---|-------------------------|---|
| Внутренний долг | 24 424 | 71,0 |
| государственные облигации (T-Bills, T-Notes, T-Bonds) | 22 000 | 64,0 |
| долг перед правительственными фондами | 2 424 | 7,0 |
| Внешний долг | 9 976 | 29,0 |
| прямые вложения иностранных государств | 6 500 | 19,0 |
| частные иностранные инвесторы | 2 476 | 7,0 |
| центральные банки других стран | 1 000 | 3,0 |
| Всего | 34 400 | 100 |

Примечание. Табл. 1 составлена авторами на основе данных [9, 24, 25].

По состоянию на 2024 г. крупнейшими держателями американского долга оставались Япония (1 150 млрд долл. США) и Китай (770,7 млрд долл. США) [2], что привело к формированию сложной системы взаимозависимости, не соответствующей традиционным теориям суверенного долга.

Распределение обязательств по срокам погашения свидетельствует о сбалансированном подходе к управлению долгом. Так, в 2024 г. среднесрочные облигации (от 2 до 10 лет) составляли 37,8% от общего объема, долгосрочные – 22,1%, краткосрочные – 11% (табл. 2). Преобладание среднесрочных и долгосрочных инструментов наряду с использованием инфляционно-защищенных облигаций (TIPS) обеспечило возможность гибкого управления долговой нагрузкой и снижения рисков, связанных с изменением рыночной конъюнктуры.

Таблица 2

Структура казначейских облигаций США по срокам погашения в 2024 г.

| Категория облигаций | Срок обращения | Объем задолженности, млрд долл. | Удельный вес в общем объеме государственного долга, % |
|---|-------------------|---------------------------------|---|
| Государственные краткосрочные (T-Bills) | до 1 года | 3 800 | 11,0 |
| Среднесрочные (T-Notes) | от 2 до 10 лет | 13 000 | 37,8 |
| Долгосрочные (T-Bonds) | более 10 лет | 7 600 | 22,1 |
| Инфляционно-защищенные (TIPS) | до 5, 10 и 30 лет | 2 000 | 5,8 |

Примечание. Табл. 2 составлена авторами на основе данных [9].

Таким образом, устойчивость государственного долга США обеспечивается не столько его абсолютным объемом, сколько институциональными факторами: статусом национальной валюты как резервной, развитостью внутреннего финансового рынка и диверсификацией долговых инструментов по срокам погашения. Высокий уровень долга (126,5% ВВП) не приводит к кризису ликвидности именно благодаря этим институциональным характеристикам, что подтверждает ограниченность нормативных критериев долговой устойчивости, не учитывающих страновую специфику.

Турция. В отличие от США, для Турции характерна модель управления долгом, свойственная развивающейся экономике с высокой степенью открытости и зависимостью от иностранного капитала. Государственный долг увеличился с 237 млрд долл. в 2021 г. до 410 млрд долл. в 2024 г., а его отношение к ВВП – с 29,6% до 44% (табл. 3) [20, 23].

Таблица 3

Государственный долг Турции за 2021–2024 гг.

| Показатель | 2021 г. | 2022 г. | 2023 г. | 2024 г. |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Госдолг, млрд долл. США | 237 | 284 | 348 | 410 |
| ВВП, млрд долл. США | 800 | 854 | 912 | 932 |
| Госдолг, % от ВВП | 29,6 | 33,3 | 38,2 | 44 |

Примечание. Табл. 3 составлена авторами на основе данных [20, 23].

С теоретической точки зрения пример Турции демонстрирует действие механизмов, описанных в концепции «хрупкой пятерки» («Fragile Five»), введенной аналитиками Morgan Stanley в 2013 г. для обозначения развивающихся экономик, наиболее уязвимых к оттоку капитала в условиях изменения глобальной ликвидности [18]. Высокая доля внешнего долга (46,1% на конец 2024 г. [21, 23]) и преобладание обязательств в иностранной валюте (табл. 4) обуславливает уязвимость страны к внешним шокам. В условиях девальвации национальной валюты долговая нагрузка возрастает, а повышение процентных ставок на глобальных рынках приводит к удорожанию обслуживания долга.

Таблица 4

Структура государственного долга Турции по источникам финансирования в 2024 г.

| Категория задолженности | Объем долга, млрд долл. | Удельный вес в общем объеме государственного долга, % |
|---------------------------|-------------------------|---|
| Внутренний долг | 221 | 53,9 |
| лира-облигации | 193 | 47,1 |
| прочие обязательства | 28 | 6,8 |
| Внешний долг | 189 | 46,1 |
| долларовые облигации | 120 | 29,3 |
| еврооблигации | 45 | 11,0 |
| прочее (в других валютах) | 24 | 5,8 |
| Всего | 410 | 100 |

Примечание. Табл. 4 составлена авторами на основе данных [21, 23].

Показательно, что турецкие власти вынуждены использовать инструменты, выходящие за рамки традиционного долгового менеджмента: повышение ключевой ставки с 32% в январе 2024 г. до 45% к концу года, валютные интервенции, удлинение среднего срока погашения с 4,2 до 5,7 лет [21, 23]. Это подтверждает теоретический вывод о том, что в условиях высокой волатильности управление долгом становится неотделимым от денежно-кредитной политики.

Таким образом, для развивающихся экономик с высокой долей внешних заимствований в иностранной валюте, таких как Турция, ключевым фактором устойчивости становится не столько объем долга, сколько способность государства управлять валютными рисками и поддерживать доверие инвесторов в условиях внешних шоков. Высокая зависимость от иностранного капитала вынуждает использовать весь спектр макроэкономических инструментов, включая денежно-кредитную политику, что обуславливает высокую степень взаимозависимости управлением долгом и монетарной стабилизацией.

Республика Мозамбик. Пример Мозамбика является классической иллюстрацией концепции «долговой ловушки» («Debt Trap»), разработанной в рамках теории развития. В академической литературе данная концепция рассматривается как ситуация, при которой государство вынуждено тратить значительную часть экспортных доходов на обслуживание внешних обязательств. В результате сокращаются ресурсы для экономического и социального развития и возникает необходимость новых заимствований [13]. Как отмечают исследователи МВФ, страны с высокой волатильностью экономических показателей и низкой устойчивостью к внешним шокам с большей вероятностью попадают в такие «долговые ловушки» [11].

Отношение государственного долга к ВВП в 2024 г. достигло 138,6% [3], при этом внешний долг составлял 65,8% от общего объема обязательств [19] (табл. 5).

Таблица 5

Структура государственного долга Мозамбика в 2021–2024 гг.

| Показатель | 2021 г. | 2022 г. | 2023 г. | 2024 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Внешний долг | | | | |
| объем, млрд долл. США | 13,8 | 14,2 | 14,9 | 15,6 |
| удельный вес в общем объеме государственного долга, % | 67,3 | 66,7 | 66,2 | 65,8 |
| Внутренний долг | | | | |
| объем, млрд долл. США | 6,7 | 7,1 | 7,6 | 8,1 |
| удельный вес в общем объеме государственного долга, % | 32,7 | 33,3 | 33,8 | 34,2 |
| Общий государственный долг, млрд долл. США | 20,5 | 21,3 | 22,5 | 23,7 |

Примечание. Табл. 5 составлена авторами на основе данных [19].

Высокая степень зависимости от официального финансирования подтверждается данными о структуре кредиторов: задолженность перед международными организациями с 2023 г. составляла 61,7% внешнего долга, перед Китаем как двусторонним кредитором – 10,7% [19] (табл. 6).

Особое внимание следует обратить на направления использования заемных средств в 2024 г. (табл. 7): 30,8% – на покрытие бюджетного дефицита, 26,3% – на энергетику и лишь 12,8% – на образование и здравоохранение [19]. Такая структура использования заемных средств не соответствует условиям реализации кейнсианского механизма мультипликатора, поскольку они не направляются на создание долгосрочного потенциала экономического роста.

Таблица 6

Основные кредиторы внешнего долга Мозамбика в 2023 г.

| Кредитор | Объем долга, млрд долл. | Доля, % |
|-----------------------------------|-------------------------|---------|
| Международные организации | 9,2 | 61,7 |
| Всемирный банк | 3,2 | 21,5 |
| Африканский банк развития | 2,1 | 14,1 |
| Группа Всемирного банка | 1,8 | 12,1 |
| МВФ | 1,1 | 7,4 |
| Европейский инвестиционный банк | 0,6 | 4,0 |
| Международная ассоциация развития | 0,4 | 2,7 |
| Прочие международные организации | 0,5 | 3,3 |
| Двусторонние кредиторы | 5,7 | 38,3 |
| Китай | 1,6 | 10,7 |
| ЮАР | 1,2 | 8,1 |
| Португалия | 0,9 | 6,0 |
| Япония | 0,5 | 3,4 |
| США | 0,3 | 2,0 |
| Другие страны-кредиторы | 0,7 | 4,7 |

Примечание. Табл. 6 составлена авторами на основе данных [19].

Таблица 7

Направления использования внешнего долга Мозамбика в 2024 г.

| Направления использования | Объем, млрд долл. США | Доля, % |
|------------------------------|-----------------------|---------|
| Покрытие бюджетного дефицита | 4,8 | 30,8 |
| Энергетика | 4,1 | 26,3 |
| Инфраструктура | 3,2 | 20,5 |
| Долговые выплаты | 1,5 | 9,6 |
| Образование | 1,1 | 7,0 |
| Здравоохранение | 0,9 | 5,8 |

Примечание. Табл. 7 составлена авторами на основе данных [19].

Таким образом, пример Мозамбика иллюстрирует механизм «долговой ловушки»: чрезмерная долговая нагрузка в сочетании с преобладанием внешних обязательств и направлением значительной части заемных средств на покрытие текущего дефицита, а не на инвестиции в развитие, ведет к тому, что новые заимствования преимущественно обслуживают старые долги. Такая модель управления долгом ведет к ограничению возможностей самостоятельного экономического развития и закреплению долгосрочной зависимости от международных кредиторов.

Республика Казахстан. Казахстан представляет собой пример страны с переходной экономикой, демонстрирующей сбалансированный подход к управлению долгом, который может быть интерпретирован в рамках институциональной теории. Использование институционального подхода дает возможность выделить ключевую роль формальных норм (бюджетные ограничения, закрепленные в законодательстве, процедуры согласования заимствований) и неформальных практик (сложившиеся принципы взаимодействия министерства финансов и национального банка, ожидания инвесторов) в обеспечении долговой устойчивости [14, 15]. Как отмечается в современных исследованиях, именно качество

институтов определяет, становится ли государственный долг катализатором развития или фактором макроэкономической нестабильности [12].

Общий объем долга Казахстана увеличился с 85,2 млрд долл. в 2021 г. до 96,9 млрд долл. в 2024 г., а его отношение к ВВП выросло с 32,7% до 35,2% [5] (табл. 8).

Таблица 8

Структура государственного долга Казахстана в 2021–2024 гг.

| Показатель | 2021 г. | 2022 г. | 2023 г. | 2024 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Внешний долг объем, млрд долл. США | 46,5 | 48,2 | 49,6 | 51,8 |
| удельный вес в общем объеме государственного долга, % | 54,6 | 53,5 | 53,3 | 53,5 |
| Внутренний долг объем, млрд долл. США | 38,7 | 41,9 | 43,4 | 45,1 |
| удельный вес в общем объеме государственного долга, % | 45,4 | 46,5 | 46,7 | 46,5 |
| Общий государственный долг, млрд долл. США | 85,2 | 90,1 | 93 | 96,9 |

Примечание. Табл. 8 составлена авторами на основе данных [5].

Ключевой характеристикой казахстанской модели является относительный баланс между внутренним и внешним долгом (внешний долг – 53,5%, внутренний – 46,5%) [5]. Такая структура снижает уязвимость к внешним шокам и соответствует теоретическим рекомендациям по диверсификации долгового портфеля. О разнообразии источников внешнего финансирования свидетельствуют данные о структуре внешних заимствований: наряду с двусторонними кредитами (более 60%) в 2024 г. Казахстаном использовались выпуски еврооблигаций (12,1%) и многосторонние займы (21,6%) [16].

Инвестиционный характер долга Казахстана подтверждается данными об использовании заемных средств (табл. 9): в 2024 г. из общего объема внешних заимствований 30,2% было направлено на инфраструктурные проекты, 20,7% – на развитие энергетики, что соответствует инвестиционному характеру долга, теоретически обоснованному в рамках моделей экономического роста. Значительная доля средств приходится на социальную сферу (почти 25%), что свидетельствует о реализации институционального подхода, рассматривающего человеческий капитал как фактор долгосрочной устойчивости.

Таблица 9

Основные направления использования внешнего госдолга Казахстана в 2024 г.

| Направление | Объем, млрд долл. США | Доля, % |
|---------------------------------|-----------------------|---------|
| Инфраструктурные проекты | 21,3 | 30,2 |
| Развитие энергетики | 14,6 | 20,7 |
| Рефинансирование текущего долга | 12,3 | 17,4 |
| Образование и здравоохранение | 9,1 | 12,9 |
| Социальные программы | 8,4 | 11,9 |
| Прочие расходы | 4,8 | 6,9 |

Примечание. Табл. 9 составлена авторами на основе данных [5].

Таким образом, пример Казахстана показывает, что сбалансированная структура долга (приблизительное равенство внутренних и внешних обязательств)

в сочетании с инвестиционной направленностью заимствований и развитой институциональной средой (формальные бюджетные ограничения, сложившиеся практики координации между министерством финансов и национальным банком) позволяют обеспечивать долговую устойчивость даже в условиях роста абсолютного объема задолженности. Данный опыт демонстрирует, что эффективность управления долгом определяется не столько его объемом, сколько качеством институтов и целевым характером использования привлеченных ресурсов.

Выводы. Использование только таких традиционных количественных критериев долговой устойчивости, как отношение долга к ВВП и дефицита к ВВП, недостаточно для объяснения различий в долговой устойчивости в условиях институциональной дифференциации национальных экономик.

Теоретическое различие между «хорошим» (инвестиционным) и «плохим» (потребительским) долгом подтверждается эмпирически. Сравнение структуры использования заемных средств в Казахстане (где на инфраструктуру и энергетику направляется более 50% средств) и Мозамбике (где треть средств расходуется на покрытие бюджетного дефицита, а на инвестиции – менее половины) показывает, что направление ресурсов в создание долгосрочных активов дает возможность сформировать потенциал для будущего обслуживания обязательств, тогда как финансирование текущих расходов без создания долгосрочных активов приводит к накоплению долговой нагрузки.

Проведенный анализ подтверждает необходимость интеграции управления долгом в более широкую систему макроэкономической политики. Пример Турции показывает, что в условиях открытой экономики с высокой долей внешних обязательств в иностранной валюте (46,1% от общего долга) денежно-кредитная политика и политика управления долгом становятся взаимозависимыми, что требует разработки теоретических моделей, учитывающих это взаимодействие.

Из сравнения рассмотренных примеров следует, что институциональный подход позволяет наиболее полно объяснить различия в эффективности долговой политики. Именно институциональные факторы – статус национальной валюты, развитость внутреннего финансового рынка, формальные нормы и неформальные практики управления заимствованиями – обуславливают различия в долговой устойчивости стран с сопоставимыми количественными показателями.

Для дальнейшего развития экономической теории в данной области необходимо разрабатывать модели, учитывающие гетерогенность кредиторов, а также исследовать механизмы взаимовлияния долговой, денежно-кредитной и промышленной политики.

Литература

1. *Алехин Б.И.* Государственный долг. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. 366 с.
2. *Анохина О., Копытина О.* Госдолг США – 2025: что это и как он угрожает мировой экономике [24.03.2025] [Электронный ресурс] // РБК: сайт. URL: <https://www.rbc.ru/quote/news/article/645e58e89a7947668c1aadf6> (дата обращения: 15.02.2026).
3. Государственный долг Мозамбика к ВВП [Электронный ресурс] // TRADING ECONOMICS: сайт. URL: <https://ru.tradingeconomics.com/mozambique/government-debt-to-gdp> (дата обращения: 22.03.2026).

4. Печенская-Полицук М.А. Привлечение в бюджетную систему заемных ресурсов. Эволюция научных взглядов и особенности практической реализации // Финансовый журнал. 2022. Т. 14, № 2. С. 26–42. DOI: 10.31107/2075-1990-2022-2-26-42.

5. Платежный баланс и внешний долг Республики Казахстан // Национальный банк Республики Казахстан: офиц. сайт. URL: <https://nationalbank.kz/ru/news/platezhnyy-balans/rubrics/2219> (дата обращения: 21.12.2025).

6. Стрелец О.А. Государственная задолженность как инструмент макроэкономической политики: дис. ... канд. экон. наук. М., 2002. 260 с.

7. США: Федеральный долг к ВВП [Электронный ресурс] // TRADING ECONOMICS: сайт. URL: <https://ru.tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp> (дата обращения: 22.02.2026).

8. Хасбулатов Р.И. Международные экономические отношения: в 3 ч. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. Ч. 1. 337 с.

9. Agency Financial Report FY 2024. U. S. Department of the Treasury's. Available at: <https://home.treasury.gov/system/files/266/Treasury-FY-2024-AFR-111524.pdf> (Access Date: 2026, Jan. 25).

10. Barro R.J. Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, 1974, vol. 82, no. 6, pp. 1095–1117.

11. Catão L., Fostel A., Kapur S. Persistent Gaps, Volatility Types, and Default Traps. IMF Working Paper, 2007, no. WP/07/148. Available at: https://www.imf.org/-/media/websites/imf/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2007/_wp07148.pdf (Access Date: 2025, March 14).

12. Cooray A., Ozmen I. The role of institutions on public debt: A quantile regression approach. *International Review of Economics & Finance*, 2024, vol. 93, part A, pp. 912–928. DOI: 10.1016/j.iref.2024.03.053.

13. DeBoom M.J. Who is afraid of ‘debt-trap diplomacy’? Geopolitical narratives, agency and the multiscale distribution of risk. *Area Development and Policy*, 2020, vol. 5, no. 1, pp. 15–22.

14. International Debt Statistics (IDS). World Bank Group. Available at: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/ids> (Access Date: 2025, Dec. 25).

15. International Monetary Fund. 2025 Debt Stocktaking Policy Paper. Washington, DC: IMF, 2025. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers> (Access Date: 2026, March 22).

16. Kazakhstan Government International Bond. Available at: <https://fintel.io/so/kz/kazaks> (Access Date: 2026, Jan. 30).

17. Keynes J.M. The General Theory of Employment, Interest, and Money]. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/125515/1366_keynestheoryofemployment.pdf (Accessed Date: 2026, Feb. 15).

18. Morgan Stanley Presents: “The Fragile Five” – The Most Troubled Currencies In Emerging Markets. Available at: <https://www.businessinsider.com/morgan-stanley-fragile-5-emerging-markets-2013-9> (Access Date: 2026, March 22).

19. National Debt from 1999 to 2030 in Mozambique. Available at: <https://www.statista.com/statistics/531802/national-debt-of-mozambique/> (Access Date: 2026, Jan. 25).

20. National Debt from 2000 to 2030 in Turkey. Available at: <https://www.statista.com/statistics/531989/national-debt-of-turkey/> (Access Date: 2026, Jan. 25).

21. Public Debt Management Report. Republic of Türkiye. Ministry of Treasury and Finance. Available at: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/2/2024/12/Web_Public_Debt_Management_Report_December_2024.pdf (Access Date: 2026, Jan. 25).

22. Rikardo D. On the Principles of Political Economy and Taxation. Available at: <https://competitionandappropriation.econ.ucla.edu/wp-content/uploads/sites/95/1970/01/Principles-of-Political-Economy-and-Taxation-1817.pdf> (Accessed Date: 2026, Feb. 15).

23. Turkey Government Debt: % of GDP. Available at: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/turkey/government-debt--of-nominal-gdp> (Access Date: 2025, May 15).

24. United States National Government Debt. Available at: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/united-states/national-government-debt> (Access Date: 2026, Jan. 25).

25. United States National Government Debt. Available at: <https://www.tradingview.com/symbols/ECONOMICS-USGD/> (Access Date: 2026, Jan. 25).

МУЖЖАВЛЕВА ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА – доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и международных экономических отношений, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (csaprdom@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2948-7225>).

ИВАНОВА НАДЕЖДА НИКОЛАЕВНА – кандидат технических наук, доцент кафедры математического и аппаратного обеспечения информационных систем, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (niva_mail@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7130-8588>).

УНИСКОВА МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА – ведущий экономист отдела материально-технического снабжения, ООО «ПК «Чебоксарский агрегатный завод»», Россия, Чебоксары (uniskovamm@mail.ru).

Tatyana V. MUZHZHAVLEVA, Nadezhda N. IVANOVA, Maria A. UNISKOVA

**EXTERNAL PUBLIC DEBT IN THE SYSTEM OF ECONOMIC THEORY:
A COMPARATIVE ANALYSIS OF MANAGEMENT MODELS
(using the example of the USA, Turkey, Mozambique and Kazakhstan)**

Key words: external public debt, debt sustainability, economic theory, institutional economics, comparative analysis, neoclassical paradigm, Keynesian paradigm, USA, Turkey, Mozambique, Kazakhstan.

The problem of external public debt is at the intersection of macroeconomic theory, the theory of international economic relations and institutional economics. In classical political economy, beginning with the works of David Ricardo, public debt was viewed as a burden passed on to future generations, which justified the need for a balanced budget. The Keynesian tradition revised this view, justifying the possibility of using deficit financing to stimulate aggregate demand during cyclical downturns. However, modern realities, characterized by an unprecedented increase in sovereign debt in developed countries and periodic debt crises in developing economies, necessitate a theoretical rethink of existing approaches. The relevance of the study increases in the context of fragmentation of the global financial market, when countries have unequal access to capital sources and traditional criteria for debt sustainability require adjustments taking into account the institutional characteristics of national economies.

The purpose of the study is to identify and systematise the theoretical principles governing the management of external public debt, based on a comparative analysis of practices in countries at different stages of economic development, with a view to deepening the understanding of the macroeconomic role of sovereign debt.

Materials and methods. The theoretical framework for this study is based on the work of Russian and international scholars in the fields of macroeconomic theory, public finance theory and institutional economics. The methodological framework is represented by three theoretical paradigms: neoclassical, Keynesian, and institutional. The empirical database includes official data from national ministries of finance and central banks, statistical databases (Statista, CEIC Data), as well as publications from the International Monetary Fund and the World Bank. The chronological framework of the study covers the years 2020–2024. The methodological tools include methods of theoretical analysis (categorical analysis, comparative analysis of economic schools), a systematic approach, as well as methods of empirical generalization.

Results. A comparative analysis of foreign debt management practices in the United States, Turkey, Mozambique and Kazakhstan revealed key theoretical patterns. In the US, the country's debt position remains stable despite high debt levels (126.5% of GDP) thanks to institutional factors: the dollar's status as a reserve currency, the depth of the domestic financial market, and the diversification of debt instruments across maturity dates. In Turkey, where a high proportion of external debt is denominated in foreign currency (46.1% at the end of 2024), debt management and monetary policy are interdependent, as evidenced by the use of instruments that go beyond the scope of traditional debt management. The example of Mozambique illustrates how the 'debt

trap' mechanism works: an excessive debt burden (138.6% of GDP), combined with a predominance of external liabilities (65.8%) and the use of a significant proportion of borrowed funds to cover the budget deficit (30.8%), leads to a restriction on the country's capacity for independent economic development and the entrenchment of long-term dependence on international creditors. Kazakhstan adopts a balanced approach: a relative balance between domestic and external debt (53.5% and 46.5% respectively), the investment-oriented nature of borrowing (over 50% of funds are channelled into infrastructure and energy) and a well-developed institutional environment ensure debt sustainability even as the absolute volume of debt increases.

Conclusions. Traditional quantitative criteria of debt sustainability (debt-to-GDP ratio, deficit-to-GDP ratio) are insufficient to explain differences in debt sustainability given the institutional diversity of national economies. The theoretical distinction between investment debt and consumer debt is borne out by empirical evidence: channelling resources into the creation of long-term assets builds the capacity to service future liabilities, whereas financing current expenditure leads to an accumulation of debt. Debt management requires integration into a broader system of macroeconomic policy, since in an open economy with a high proportion of external liabilities in foreign currency, monetary policy and debt management policy become interdependent. The institutional approach provides the most comprehensive explanation for differences in the effectiveness of debt management policies: it is by taking institutional factors into account (such as the status of the national currency, the development of the domestic financial market, and formal regulations and informal practices governing borrowing) that one can account for differences in debt sustainability among countries with comparable quantitative indicators.

References

1. Alekhin B.I. *Gosudarstvennyi dolg* [State Debt]. Moscow, INFRA-M Publ., 2011, 366 p.
2. Anokhina O., Kopytina O. *Gosdolg SShA – 2025: chto eto i kak on ugrozhaet mirovoi ekonomike* [US public debt – 2025: what it is and how it threatens the global economy]. Available at: <https://www.rbc.ru/quote/-news/-article/645e58c89a7947668c1aadf6> (Accessed Date: 2026, Feb. 15).
3. *Gosudarstvennyi dolg Mozambika k VVP* [Mozambique's government debt to GDP]. Available at: <https://ru.tradingeconomics.com/mozambique/government-debt-to-gdp> (Accessed Date: 2026, Mar. 22).
4. Pechenskaya-Polishchuk M.A. *Privlechenie v byudzhetnyuyu sistemu zaemnykh resursov. Evolyutsiya nauchnykh vzglyadov i osobennosti prakticheskoi realizatsii* [Attracting borrowed resources to the budget system. Evolution of scientific views and features of practical implementation]. *Finansovyy zhurnal*, 2022, vol. 14, no. 2, pp. 26–42. DOI: 10.31107/2075-1990-2022-2-26-42.
5. *Platzhnyi balans i vneshnii dolg Respubliki Kazakhstan* [Balance of payments and external debt of the Republic of Kazakhstan]. Available at: <https://nationalbank.kz/ru/news/platzhnyy-balans/rubrics/2219> (Accessed Date: 2025, Dec. 21).
6. Strelets O.A. *Gosudarstvennaya zadolzhennost' kak instrument makroekonomicheskoi politiki: dis. ... kand. ekon. nauk* [Public debt as a tool of macroeconomic policy. Cand. Diss.]. Moscow, 2002, 260 p.
7. *SShA: Federal'nyi dolg k VVP* [USA: Federal debt to GDP]. Available at: <https://ru.tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp> (Accessed Date: 2026, Feb. 22).
8. Khasbulatov R.I. *Mezhdunarodnye ekonomicheskie otnosheniya: v 3 ch. 3-e izd.* [International Economic Relations: 3 parts. 3rd ed.]. Moscow, Yurait Publ., 2024, part 1, 337 p.
9. Agency Financial Report FY 2024. U. S. Department of the Treasury's. Available at: <https://home.treasury.gov/system/files/266/Treasury-FY-2024-AFR-111524.pdf> (Access Date: 2026, Jan. 25).
10. Barro R.J. Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, 1974, vol. 82, no. 6, pp. 1095–1117.
11. Catão L., Fostel A., Kapur S. Persistent Gaps, Volatility Types, and Default Traps. IMF Working Paper, 2007, no. WP/07/148. Available at: https://www.imf.org/-/media/websites/imf/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2007/_wp07148.pdf (Access Date: 2025, March 14).
12. Cooray A., Ozmen I. The role of institutions on public debt: A quantile regression approach. *International Review of Economics & Finance*, 2024, vol. 93, part A, pp. 912–928. DOI: 10.1016/j.iref.2024.03.053.
13. DeBoom M.J. Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'? Geopolitical narratives, agency and the multiscalar distribution of risk. *Area Development and Policy*, 2020, vol. 5, no. 1, pp. 15–22.

14. International Debt Statistics (IDS). World Bank Group. Available at: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/ids> (Access Date: 2025, Dec. 25).
15. International Monetary Fund. 2025 Debt Stocktaking Policy Paper. Washington, DC: IMF, 2025. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers> (Access Date: 2026, March 22).
16. Kazakhstan Government International Bond. Available at: <https://fintel.io/so/kz/kazaks> (Access Date: 2026, Jan. 30).
17. Keynes J.M. The General Theory of Employment, Interest, and Money]. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/125515/1366_keynestheoryofemployment.pdf (Accessed Date: 2026, Feb. 15).
18. Morgan Stanley Presents: “The Fragile Five” – The Most Troubled Currencies In Emerging Markets. Available at: <https://www.businessinsider.com/morgan-stanley-fragile-5-emerging-markets-2013-9> (Access Date: 2026, March 22).
19. National Debt from 1999 to 2030 in Mozambique. Available at: <https://www.statista.com/statistics/531802/national-debt-of-mozambique/> (Access Date: 2026, Jan. 25).
20. National Debt from 2000 to 2030 in Turkey. Available at: <https://www.statista.com/statistics/531989/national-debt-of-turkey/> (Access Date: 2026, Jan. 25).
21. Public Debt Management Report. Republic of Türkiye. Ministry of Treasury and Finance. Available at: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/2/2024/12/Web_Public_Debt_Management_Report_December_2024.pdf (Access Date: 2026, Jan. 25).
22. Rikardo D. On the Principles of Political Economy and Taxation. Available at: <https://competitionandappropriation.econ.ucla.edu/wp-content/uploads/sites/95/1970/01/Principles-of-Political-Economy-and-Taxation-1817.pdf> (Accessed Date: 2026, Feb. 15).
23. Turkey Government Debt: % of GDP. Available at: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/turkey/government-debt--of-nominal-gdp> (Access Date: 2025, May 15).
24. United States National Government Debt. Available at: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/united-states/national-government-debt> (Access Date: 2026, Jan. 25).
25. United States National Government Debt. Available at: <https://www.tradingview.com/symbols/ECONOMICS-USGD/> (Access Date: 2026, Jan. 25).

TATYANA V. MUZHZHAVLEVA – Doctor of Economics Sciences, Professor, Department of Economic Theory and International Economic Relations, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (csaprdom@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2948-7225>).

NADEZHDA N. IVANOVA – Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Mathematical and Hardware Support of Information Systems, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (niva_mail@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7130-8588>).

MARIA A. UNISKOVA – Leading Economist, Department of Material and Technical Supply, PC Cheboksary Aggregate Plant LLC, Russia, Cheboksary (uniskovamm@mail.ru).

Формат цитирования: Мужжавлева Т.В., Иванова Н.Н., Унискова М.А. Внешний государственный долг в системе экономической теории: сравнительный анализ моделей управления (на примере США, Турции, Мозамбика и Казахстана) [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 40–52. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/4>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-40-52.

УДК 330.101
ББК У9(2Рос)

С.Ю. ТОВТ

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПРИВЛЕЧЕНИИ ИНВЕСТИЦИЙ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, инвестиции, инфраструктура, концессионные соглашения, соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве, контракт жизненного цикла, офсетный контракт.*

Проблема увеличения инвестиций в экономику страны в настоящее время является одной из ключевых для поддержания темпов роста. Возможности наращивания инвестиций за счет государственного бюджета близки к исчерпанию, а частный сектор не в состоянии в одиночку брать на себя текущие экономические риски в связи с общей макроэкономической неопределенностью и высокими процентными ставками. И в ближайшей перспективе данные ограничители не могут быть оперативно устранены. Одним из немногих инструментов, способных объединить частный и государственный сектор, является государственно-частное партнерство. Развитие государственно-частного партнерства становится важным инструментом модернизации инфраструктуры (транспортной, энергетической, социальной и т.д.), структурной перестройки экономики, а также улучшения социально-экономической ситуации в регионах страны. Государственно-частное партнерство позволяет объединить ресурсы государства и бизнеса, обеспечивая взаимовыгодное сотрудничество, перераспределяя риски и способствуя экономическому развитию страны.

Цель исследования – анализ практики применения государственно-частного партнерства в России, текущей роли государственно-частного партнерства в экономике страны, выявлении факторов, влияющих на успешность привлечения инвестиций, и разработке рекомендаций по повышению эффективности механизма государственно-частного партнерства.

Материалы и методы. Исследование основано на изучении нормативных актов, регулирующих государственно-частное партнерство, статистических данных Росстата и Банка России, аналитических отчетов специализированных центров (ВЭБ.РФ) и публикаций научных изданий. Использованы метод сравнительного анализа и классификация видов государственно-частного партнерства.

Результаты. Экономическая ситуация в России характеризуется низкими темпами роста и ограниченными возможностями государственного бюджета. В настоящий момент темпы прироста валового внутреннего продукта составляют порядка 1% при высоком уровне дефицита бюджета и недостаточном объеме инвестиций. Эффективным инструментом преодоления этих проблем выступает государственно-частное партнерство, способствующее активизации капиталовложений и модернизации инфраструктуры. Анализ показывает, что реализация проектов государственно-частного партнерства позволяет сократить бюджетные расходы примерно на 11% при правильном подходе к финансированию и своевременному началу строительства. Несмотря на положительные эффекты, недостаточная поддержка государством снижает интерес инвесторов, особенно в условиях высоких ставок кредитования и неопределенности экономической среды. Особое внимание уделено таким инструментам, как офсетные контракты, которые позволяют сочетать интересы публичной и частной сторон посредством обязательств по закупке товаров или услуг на длительные сроки.

Выводы. Несмотря на то, что механизмы государственно-частного партнерства широко применяются в России, их влияние на экономику страны в настоящее время остается незначительным. Причинами этого являются высокие кредитные ставки, нехватка долгосрочных финансовых инструментов и отсутствие прозрачных процедур

выбора проектов. Предложен ряд рекомендаций для улучшения ситуации, среди которых снижение ключевой ставки Банка России, развитие фондового рынка и рынка инфраструктурных облигаций. Данные меры позволят привлечь дополнительные финансовые ресурсы и повысить рентабельность проектов государственно-частного партнерства. Выявлены положительные тенденции, проявляющиеся в применении квазимodelей государственно-частного партнерства, таких как офсетные контракты. Благодаря своей гибкости данный инструмент позволяет государству и бизнесу сотрудничать на взаимовыгодных условиях, минимизирует риски неоплаемости инвестиций, способствует развитию отечественного производства и малых и средних предприятий.

Введение. В текущих нестабильных макроэкономических условиях (как внутри России, так и вне ее) перед правительством Российской Федерации стоят задачи по росту валового внутреннего продукта (ВВП) страны, импортозамещению, качественному изменению структуры ВВП и росту доходов населения. И все данные задачи необходимо решать в оперативном режиме в условиях внешней политической нестабильности и экономических ограничений. Наложённые на страну технологические санкции наряду с закрытием зарубежных рынков капитала в еще большей степени могут закрепить низкие темпы роста ВВП страны с нарастающим технологическим отставанием. Так, за период 2016–2025 гг. средние ежегодные темпы роста ВВП страны составили 1,8%, средний темп роста потребления домохозяйств – 2,8%. При этом возможности государственного бюджета Российской Федерации по долгосрочному увеличению расходов ограничены и, по прогнозам, до 2030 г. будут сокращаться. Согласно данным Минфина России, дефицит федерального бюджета за 2024, 2025 гг. составил 3,4 и 5,6 трлн руб. [14] соответственно, дефицит бюджета на период 2026–2028 гг. прогнозируется в диапазоне 3,1–3,7 трлн руб. [1]. Ликвидная часть Фонда национального благосостояния за период 2020–2025 гг. сократилась с 8% до 1,9% от ВВП [7]. Таким образом, при сохранении текущей структуры экономики и консервативной макрофинансовой политики ежегодные темпы роста ВВП не превысят 1%. Будут наблюдаться стагнация инвестиций и доходов населения и замедление структурных изменений экономики. Следовательно, одним из ключевых вопросов, требующих оперативного решения для долгосрочного развития экономики страны, является вопрос управления, распределения и использования инвестиций. Без принятия специальных мер по увеличению инвестиционной активности невозможно достичь долгосрочного роста экономики и изменения ее структуры.

Одним из механизмов, который может быть использован для увеличения инвестиционной активности, выступает механизм государственно-частного партнерства (ГЧП). Его применение позволит объединить усилия государства и бизнеса, выделить приоритетные направления развития (проекты), преобразовать сбережения компаний и частных лиц в инвестиции, уменьшить бюджетные ограничения как государства, так и частных компаний, а также перераспределить риски между сторонами.

Цель исследования – анализ практики применения ГЧП в России, текущей роли ГЧП в экономике страны, выявлении факторов, влияющих на успешность

привлечения инвестиций, и разработке рекомендаций по повышению эффективности механизма ГЧП.

Материалы и методы. Исследование основано на изучении нормативных актов, регулирующих ГЧП, статистических данных Росстата и Банка России, аналитических отчетов специализированных центров (ВЭБ.РФ) и публикаций научных изданий. Используются метод сравнительного анализа и классификация видов ГЧП.

Результаты исследования. Согласно российскому законодательству, ГЧП – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое на основании соглашения о ГЧП, заключенного в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами власти доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества. В России приняты два отдельных закона о ГЧП (федеральные законы «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ¹ и «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ²), а также дополнения в федеральные законы о регулировании государственных закупок (от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ³ и от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ⁴). Ввиду относительно недавнего появления механизма ГЧП в России правовая и нормативная база в настоящее время находится в стадии активного развития и доработки.

Инструменты ГЧП подразделяются на две категории:

1. Классические модели: сюда входят концессии и соглашения о ГЧП. Эти механизмы предполагают заключение контрактов, регулирующих сотрудничество государственных органов и бизнеса в инфраструктурных проектах, социальных объектах и сфере услуг.

2. Квазимодели, схожие с классическими инструментами ГЧП, называемые еще псевдо-ГЧП: офсетные контракты, контракты жизненного цикла, договоры аренды с инвестиционным участием. Данные формы позволяют государству привлекать частные инвестиции, сохраняя определенную степень контроля над проектом.

¹ О концессионных соглашениях: Фед. закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: офиц. сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572 (дата обращения: 06.02.2026).

² О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: офиц. сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660 (дата обращения: 06.02.2026).

³ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Фед. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: офиц. сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624 (дата обращения: 06.02.2026).

⁴ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Фед. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: офиц. сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/?ysclid=mmxqdqsenh8882645 (дата обращения: 06.02.2026).

Сфера применения классических инструментов стандартизирована и включает в себя в первую очередь дорожную (автомобильные, железные дороги и т.д.), социальную (школы, больницы и т.д.) и энергетическую инфраструктуру. Инструменты квази-ГЧП отличаются большей вариативностью, гибкостью и могут использоваться в более широком спектре отраслей экономики.

За январь–ноябрь 2025 г. общее число действующих контрактов достигло 4,4 тыс. ед., общий объем вложенных средств составил 7,5 трлн руб., среди которых больше половины (5,3 трлн руб., или 72%) было обеспечено частными инвесторами [8].

По распределению инвестиций лидирует транспортная отрасль с долей 66%, далее следуют жилищно-коммунальное хозяйство (16%) и социальная сфера (15%), что суммарно составляет 97%. По числу заключенных соглашений выделяются три региона-лидера: Амурская область (344 соглашения), Тамбовская область (214 соглашений) и Республика Татарстан (208 соглашений). По объему инвестиций в проекты ГЧП лидируют Московская область (391 млрд руб.), г. Санкт-Петербург (353 млрд руб.) и г. Москва (320 млрд руб.).

Динамику накопленных инвестиций ГЧП-проектов относительно ВВП страны за период 2016–2025 гг. (рис. 1) можно разделить на два этапа: 2016–2020 гг. – годы активного роста инвестиций в проекты ГЧП и увеличения доли накопленных инвестиций относительно ВВП до уровня 4,3%; 2021–2025 гг. – период стагнации накопленных инвестиций ГЧП в ВВП страны на уровне 3,5%.

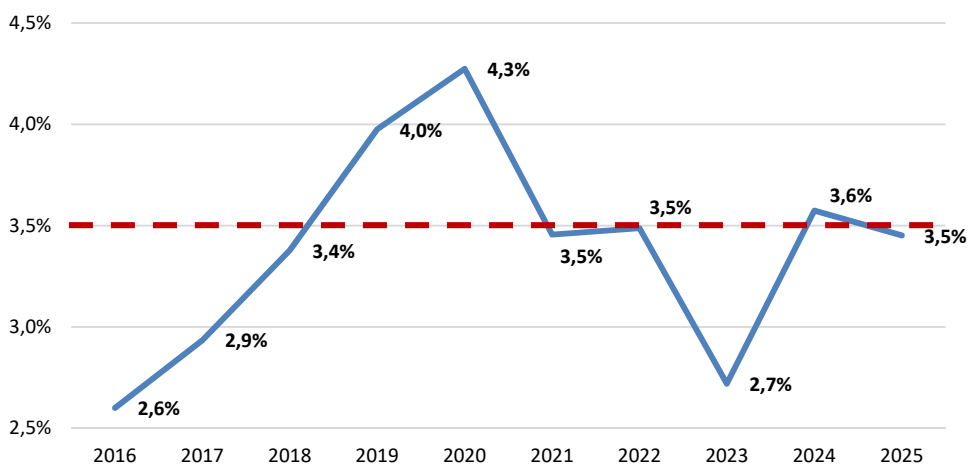


Рис. 1. Динамика накопленных инвестиций ГЧП-проектов относительно ВВП РФ (составлено автором на основе данных [4, 9–11])

Общее количество заключенных контрактов ГЧП за период 2013–2023 гг. в среднем составляло около 400 единиц в год (рис. 2). Однако в 2023–2025 гг. произошло сильное падение количества ежегодно заключаемых контрактов (до 198 в 2025 г.), что может быть объяснено резким ужесточением денежно-

кредитной политики Банком России. Существенное увеличение количества заключенных ГЧП-контрактов в 2016 г. стало следствием передачи объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения, ранее находившихся в хозяйственном управлении государственных и муниципальных унитарных предприятий, в концессионные соглашения.

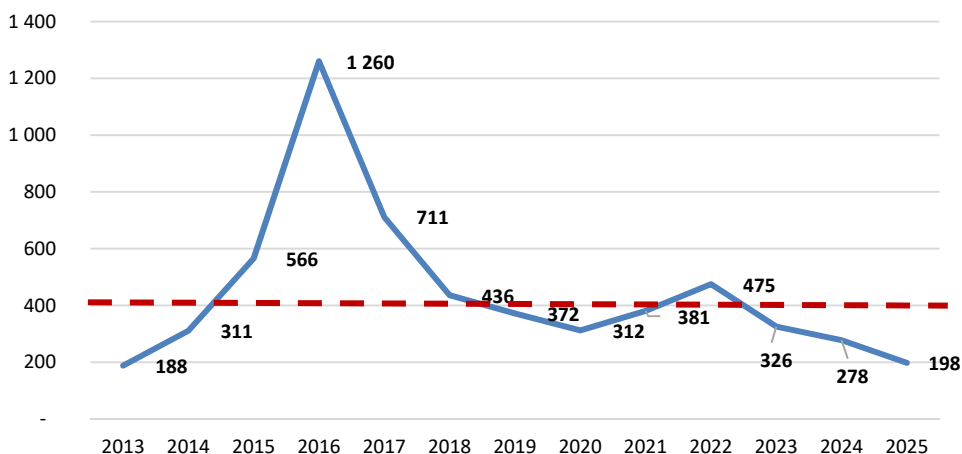


Рис. 2. Динамика заключенных ГЧП-контрактов по годам (составлено автором на основе данных [4, 9–11])

Если принять во внимание текущий уровень ключевой ставки Банка России (15% [5]) и риски закрепления ее на высоком уровне на протяжении 2–3 лет, то можно предположить, что количество проектов и объем инвестиций в ГЧП и в дальнейшем будет снижаться, при этом привлекательность ГЧП для государства будет ниже, чем у госзаказа.

Согласно совместным расчетам Министерства экономического развития Российской Федерации, ассоциации инфраструктурных инвесторов и кредиторов (АИИК) и компании «Технология Доверия», при условии, что ставка Банка России равна 7,5% (расчеты проводились в 2023 г. и в этот период ключевая ставка Банка России составляла 7,5% [5]), бюджетные и кредитные средства стоят 10% и 10,5% соответственно, отношение финансирования ГЧП-проекта поровну между публичным и частным секторами. При более раннем запуске проекта экономия бюджета по сравнению с государственным заказом составляет 11% [3], а без субсидирования ставки процента и раннего запуска объекта затраты бюджета будут больше на 5% [3]. Таким образом, при текущем уровне ставки Банка России проекты ГЧП будут менее рентабельны по сравнению с госзаказом.

Если рассматривать долю частных инвестиций не в статике, а в динамике, то за период 2016–2023 гг. оказывается, что она не только не увеличилась, но и находилась в понижающем тренде (рис. 3).

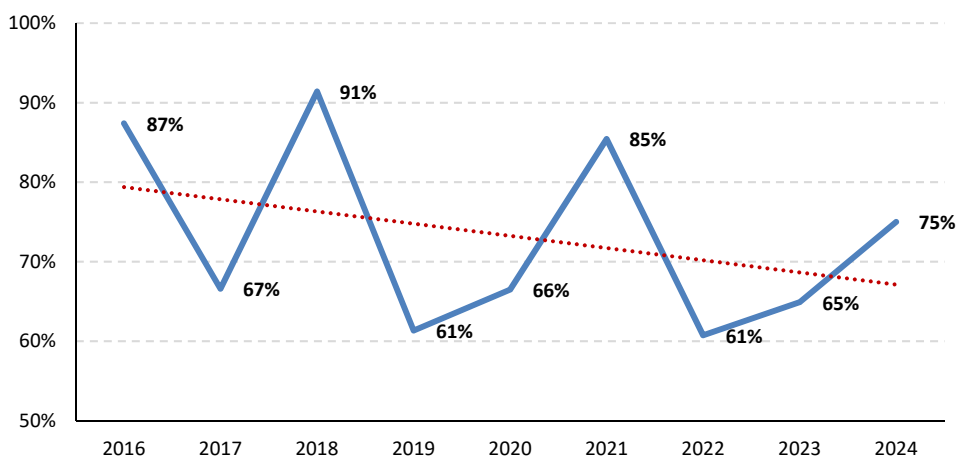


Рис. 3. Динамика доли частных инвестиций в проектах ГЧП
(составлено автором на основе данных [4, 9–11])

Для увеличения доли частных инвестиций в инфраструктуру необходимо привлечение долгосрочного финансирования с низкой стоимостью капитала. Решение данной задачи лежит в плоскости снижения ключевой ставки Банком России (как следствие снижения инфляции), развития фондового рынка, рынка инфраструктурных облигаций (в первую очередь для долгосрочных инвестиций пенсионных фондов) и увеличения доли инфраструктуры платного пользования. Для сравнения, доля платных автодорог в России составляет 0,3% [6] от общей протяженности автодорожной сети, в ЕС – не менее 1–3%, в Китае – 3–4% [13], в Индии – 1,8%. В 2025 г. сборы за проезд по платным дорогам достигли 140 млрд руб. [15], и увеличение доли платных дорог приведет к кратному увеличению сборов и возможностей для их инвестирования.

Особого внимания заслуживают инструменты квази-ГЧП, прежде всего офсетные контракты. Они позволяют публичному и частному сектору устанавливать коммерческое взаимодействие сроком до десяти лет на суммы от 100 млн руб. Суть механизма заключается в создании новых производственных мощностей взамен на обязательства по закупкам производимых товаров или оказываемых услуг в заранее согласованных объемах. С июля 2022 г. минимальные требования к инвестициям в модернизацию или запуск нового производства по офсетным контрактам были снижены с 1 млрд до 100 млн руб. Кроме того, появилась возможность осуществлять закупки для удовлетворения потребностей двух и более регионов Российской Федерации. В связи с этим возросла заинтересованность данным механизмом со стороны субъектов федерации, которые не могли обеспечить контрактацию в необходимом объеме для обеспечения окупаемости инвестиций. По итогам 2025 г. общее количество заключенных офсетных контрактов достигло 40, из которых 31 (80%) приходится на г. Москву [12]. Объем инвестиций превысил 100 млрд руб., а объем закупок – 600 млрд руб. [12]. Офсетные контракты могут быть активно использованы компаниями с государственным участием. Объем закупок госкомпаний

в 2024 г. составил 35,3 трлн руб. [2] (что превышает возможности федерального бюджета Российской Федерации) и включает в себя широкий перечень номенклатуры – начиная от станков и спецтехники (краны, бульдозеры и т.д.) и заканчивая спецодеждой и медикаментами. Таким образом, синхронизируя закупочные планы госкомпаний с приоритетными отраслями развития и используя механизмы офсетных контрактов, можно создать устойчивый спрос на продукцию на период до 10 лет (для большей гибкости продолжительность контрактов можно привязать к инвестиционному циклу производства и периоду окупаемости) с установленной формулой ценообразования. Для частного бизнеса это позволит минимизировать риски по запуску нового инвестиционного проекта и риски сбыта продукции, спрогнозировать денежный поток, облегчить получение банковского финансирования, а также увеличить горизонт планирования предприятия. За счет эффекта масштаба также снизятся издержки на единицу продукции. Чтобы данный механизм эффективно заработал и были достигнуты установленные цели, необходимы координация и синхронизация инвестиционных планов закупок госкомпаний, инвестиционных планов частных компаний и целей Правительства Российской Федерации по приоритетным направлениям развития. Кроме того, следует определить строгие критерии для производимой продукции, которая в течение заключенного срока контрактов должна выйти на уровень не ниже зарубежных аналогов (в идеальном варианте – выйти на зарубежные рынки сбыта) и иметь оптимальное соотношение цены и качества. На 2024 г. 27 госкомпаний начали использовать данный механизм для развития поставщиков из сектора МСП. Крупнейшие из них – «Алроса», «Русгидро», «Транснефть», «Алмаз-Антей», «Россети». К вышеперечисленным компаниям еще пять компаний с госучастием – «Автодор – платные дороги», РЖД, «Ростелеком», «Интер РАО», «Мослифт» – утвердили аналогичные программы.

Выводы. ГЧП в настоящее время не оказывает значительного влияния на экономическое развитие России. Несмотря на активные попытки внедрения данного механизма, многие факторы, такие как высокие процентные ставки кредитования, недостаток инструментов долгосрочного финансирования и т.д., препятствуют эффективному привлечению инвестиций. При этом положительные эффекты наблюдаются в рамках использования инструментов квази-ГЧП (офсетные контракты), способствующих развитию отечественного производства и поддержке малого и среднего предпринимательства. Такие контракты создают стабильный спрос на товары и услуги на длительный период, снижают риски новых инвестиционных проектов и облегчают доступ к финансированию.

Для активного применения данного механизма в экономике необходимо решить большое количество сопутствующих задач, начиная от развития финансового рынка для привлечения долгового или акционерного финансирования (с 2010 по 2024 г. доля собственных средств компаний в инвестициях увеличилась с 41% до 57%, доля банковских кредитов находится в диапазоне 9–11%, а доля бюджетных средств – 17–20%, доля прочих источников финансирования, куда входит привлечение капитала с фондового рынка, снизилась с 31% до 16%) и заканчивая увеличением и синхронизацией циклов бюджетного планирования государства и госкомпаний для принятия расходных обязательств и рисков при реализации проектов ГЧП.

Таким образом, несмотря на существующие трудности, потенциал ГЧП остается значительным, и его эффективное внедрение способно внести вклад в ускорение экономического роста и улучшение качества инфраструктуры в России.

Литература

1. Бюджет для граждан 2026–2028: к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации: сайт. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/11/main/Budzhzet.pdf?ysclid=mhghirikk796361411> (дата обращения: 15.02.2026).
2. Госкомпании обяжут принимать только российскую продукцию по офсетным договорам с МСП [Электронный ресурс] // Интерфакс: сайт. URL: <https://www.interfax.ru/russia/1046905> (дата обращения: 01.02.2026).
3. Государственно-частное партнерство в России. Итоги 2023 года и основные тренды. [Электронный ресурс] // РОСКОНГРЕСС: сайт. URL: https://roscongress.org/materials/k-pmef-2024-podgotovlen-informatsionno-analiticheskiy-daydzhest-o-sostoyanii-gchp-v-rossii/?utm_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (дата обращения: 24.01.2026).
4. Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2020. Аналитический обзор [Электронный ресурс] // Развивай.РФ: сайт. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/e5e/e5ec76f7879f853cf3178-01126597102.pdf> (дата обращения: 09.02.2026).
5. Ключевая ставка Банка России [Электронный ресурс] // Банк России: сайт. URL: https://www.cbr.ru/hd_base/keystate/ (дата обращения: 11.02.2026).
6. Курнев Д. Эксперты составили рейтинг ценовой доступности платных дорог [Электронный ресурс] // Ведомости: сайт. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2025/03/01/1095255-eksperti-sostavili-reiting> (дата обращения: 21.01.2026).
7. Ликвидные активы ФНБ на 1 января снизились до 4,08 трлн рублей [Электронный ресурс] // Ведомости: сайт. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2026/01/20/1170538-aktivy-fnb> (дата обращения: 15.02.2026).
8. Минэкономразвития: в 2025 году объем инвестиций в проекты ГЧП и концессий достигнет 500 млрд рублей [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Российской Федерации: сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_v_2025_godu_obem_investitsiy_v_proekty_gchp_i_koncessiy_dostignet_500_mlrd_rublej.html?ysclid=mmxfmwq95h439684333 (дата обращения: 15.02.2026).
9. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2021 года. Аналитический обзор [Электронный ресурс] // Развивай.РФ: сайт. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/5b4/5b4d97-fb08864dd525b2923a2b14b415.pdf> (дата обращения: 08.02.2026).
10. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2022 года. Аналитический дайджест [Электронный ресурс] // Развивай.РФ: сайт. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/2a0/2a0fc28e87a60d5efb9b37b0207db764.pdf> (дата обращения: 05.02.2026).
11. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2023 года. Аналитический дайджест [Электронный ресурс] // Развивай.РФ: сайт. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/b0f/b0fcbdbe6927a5b75f7526d86642cf47.pdf> (дата обращения: 05.02.2026).
12. От офсетного контракта, до сетевой офсетной экономики [Электронный ресурс] // Цифровые закупки: сайт. URL: <https://zakupki-digital.ru/novosti-regionov/moskva/ot-ofsetnogo-kontrakta-do-setevoj-ofsetnoj-jekonomiki/> (дата обращения: 25.01.2026).
13. Платные дороги Китая – тупик стоимостью \$1 трлн [Электронный ресурс] // ИНФРА НЬЮС: сайт. URL: <https://infranews.ru/logistika/avtotransport/46915-platnye-dorogi-kitaya-tupik-stoimostyu-vvp-ssha-chast-1/> (дата обращения: 25.01.2026).
14. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за 2025 год [Электронный ресурс] // Минфин России: сайт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=40166-predvaritelnaya-otsenka-ispolneniya-federalnogo-byudzheta_za_2025_god (дата обращения: 25.01.2026).
15. Савина Ю. Передайте за проезд. «Автодор» вновь индексирует тарифы на проезд по платным дорогам в 2026-м [Электронный ресурс] // Коммерсантъ: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8364853> (дата обращения: 10.02.2026).

ТОВТ СВЯТОСЛАВ ЮРЬЕВИЧ – аспирант кафедры экономической теории и международных экономических отношений, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (t-svjit@mail.ru).

Svyatoslav Yu. TOVT

THE ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN ATTRACTING INVESTMENTS INTO THE RUSSIAN ECONOMY

Key words: public-private partnership, investments, infrastructure, concession agreements, public-private partnership agreement, municipal-private partnership agreement, life cycle contract, offset contract.

The problem of increasing investments in the country's economy is currently one of the key issues for maintaining growth rates. The opportunities for increasing investment through the state budget is nearing its limits, and the private sector is unable to shoulder the current economic risks on its own, given the prevailing macroeconomic uncertainty and high interest rates. And in the immediate future, these constraints cannot be eliminated promptly. One of the few tools that can unite the private and public sectors is the public-private partnership. The development of public-private partnerships is becoming an important tool for modernizing infrastructure (transport, energy, social, etc.), restructuring the economy, and improving the socio-economic situation in the country's regions. Public-private partnerships enable the pooling of resources from the public and private sectors, fostering mutually beneficial cooperation, sharing risks and promoting the country's economic development.

The purpose of the study is to analyze the practice of public-private partnership in Russia, the current role of public-private partnership in the country's economy, identify factors influencing the success of attracting investments, and develop recommendations for improving the effectiveness of the public-private partnership mechanism.

Materials and methods. The study is based on an analysis of legislation governing public-private partnerships, statistical data from Rosstat and the Bank of Russia, analytical reports from specialist centres (VEB.RF) and academic publications. The method of comparative analysis and classification of types of public-private partnership are used.

Results. The economic situation in Russia is characterised by low growth rates and limited capacity within the state budget. At present, GDP growth stands at around 1%, against a backdrop of a high budget deficit and insufficient investment. An effective tool for overcoming these problems is public-private partnership, which promotes activation of capital investments and modernization of infrastructure. The analysis shows that implementing public-private partnership projects can reduce budgetary expenditure by approximately 11% provided the right approach to financing is taken and construction begins on time. Despite the positive effects, insufficient government support reduces investor interest, especially in conditions of high lending rates and an uncertain economic environment. Particular attention is paid to instruments such as offset contracts, which enable the interests of the public and private sectors to be aligned through long-term commitments to procure goods or services.

Conclusions. Despite the fact that public-private partnership mechanisms are widely used in Russia, their impact on the country's economy currently remains negligible. The reasons for this are high interest rates, a lack of long-term financial instruments and the absence of transparent project selection procedures. A number of recommendations have been proposed to improve the situation, including lowering the key rate of the Bank of Russia, developing the stock market and the infrastructure bond market. These measures will help to attract additional funding and improve the profitability of public-private partnership projects. Positive trends have been identified in the application of quasi-models of public-private partnership, such as offset contracts. Due to its flexibility, this instrument enables the state and the business sector to collaborate on mutually beneficial terms, minimises the risk of investments failing to yield a return, and promotes the development of domestic manufacturing and small and medium-sized enterprises.

References

1. *Byudzhet dlya grazhdan na 2026–2028 gody: k proyektu federal'nogo zakona o federal'nom byudzhete na 2026 god i na planovyy period 2027 i 2028 godov* [Citizens' budget 2026–2028: towards the draft federal law on the federal budget for 2026 and for the planning period of 2027 and 2028]. Available at: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/11/main/Budzhet.pdf?ysclid=mhgihirikk796361411> (Access Date: 2026, Fed. 15).

2. Goskompanii obyazhut priminat' tol'ko rossiyskuyu produkciyu po ofsetnym dogovorom s MSP [State-owned companies will be required to accept only Russian products under offset contracts with SMEs]. Available at: <https://www.interfax.ru/russia/1046905> (Access Date: 2026, Fed. 1).
3. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v Rossii. Itogi 2023 goda i osnovnyye trendy [Public-Private Partnership in Russia. Results of 2023 and Main Trends]. Available at: https://roscongress.org/materials/k-pmef-2024-podgotovlen-informatsionno-analitichesky-daydzhest-o-sostoyanii-gchp-v-rossii/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (Access Date: 2026, Jan. 24).
4. Investitsii v infrastrukturu i GCHP 2020. Analiticheskiy obzor [Infrastructure investments and PPPs 2020. Analytical review]. Available at: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/e5e/e5ec76f7879f8-53cf317801126597102.pdf> (Access Date: 2026, Fed. 9).
5. Klyuchevaya stavka Banka Rossii [The Bank of Russia's key rate Available at: https://www.cbr.ru/hd_base/keyrate/ (Access Date: 2026, Fed. 11).
6. Kurenev D. Eksperty sostavili reyting tsenovoy dostupnosti platnykh dorog [Experts have compiled a rating of the affordability of toll roads]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2025/03/01/1095255-eksperti-sostavili-reiting> (Access Date: 2026, Jan. 21).
7. Likvidnyye aktivy FNB na 1 yanvarya snizilis' do 4,08 trln rubley [Liquid assets of the National Welfare Fund as of January 1 decreased to 4.08 trillion rubles]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/Economics/news/2026/01/20/1170538-aktiv-fnb> (Access Date: 2026, Fed. 15).
8. Minekonomrazvitiya: v 2025 godu ob'yem investitsiy v proyekty GCHP i kontsessiy do-stignet 500 mlrd rubley [Ministry of Economic Development: in 2025, the volume of investments in PPP and concession projects will reach 500 billion rubles]. Available at: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_v_2025_godu_obem_investitsiy_v_proekty_gchp_i_koncessiy_dostignet_500_mlrd_rubley.html?ysclid=mmxfmwq95h439684333 (Access Date: 2026, Fed. 15).
9. Osnovnyye trendy i statistika rynka GCHP po itogam 2021 goda. Analiticheskiy obzor [Key trends and statistics of the PPP market by the end of 2021. Analytical review]. Available at: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/5b4/5b4d97fb08864dd525b2923a2b14b415.pdf> (Access Date: 2026, Fed. 8).
10. Osnovnyye trendy i statistika rynka GCHP po itogam 2022 goda. Analiticheskiy day-dzhest [Key trends and statistics of the PPP market by the end of 2022. Analytical digest]. Available at: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/2a0/2a0fc28e87a60d5efb9b37b0207db764.pdf> (Access Date: 2026, Fed. 5).
11. Osnovnyye trendy i statistika rynka GCHP po itogam 2023 goda. Analiticheskiy day-dzhest [Key trends and statistics of the PPP market by the end of 2023. Analytical digest]. Available at: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/b0f/b0fcbdbe6927a5b75f7526d86642cf47.pdf> (Access Date: 2026, Fed. 5).
12. Ot ofsetnogo kontrakta, do setevoy ofsetnoy ekonomiki [From an offset contract to a network offset economy]. Available at: <https://zakupki-digital.ru/novosti-regionov/moskva/ot-ofsetnogo-kontrakta-do-setevoy-ofsetnoj-jekonomiki/> (Access Date: 2026, Jan. 25).
13. Platnyye dorogi Kitaya – tupik stoimost'yu \$1 trln [China's Toll Roads: A \$1 Trillion Dead End]. Available at: <https://infranews.ru/ologies/avtotransport/46915-platnye-dorogi-kitaya-tupik-stoimostyu-vvp-ssha-chast-1/> (Access Date: 2026, Jan. 25).
14. Predvaritel'naya versiya ispolneniya federal'nogo byudzheta na 2025 god [Preliminary assessment of federal budget execution for 2025]. Available at: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=40166-predvaritelnaya_otsemenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_2025_god (Access Date: 2026, Jan. 25).
15. Savina Yu. Peredayte za proyezd. «Avtodor» vnov' indeksiruyet tarifny na proyezd po platnym dorogam v 2026-m [Pass on the fare. Avtodor will again index tariffs for travel on toll roads in 2026]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/8364853> (Access Date: 2026, Fed. 10).

SVYATOSLAV Yu. TOVT – Post-Graduate Student, Department of Economic Theory and International Economic Relations, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (t-svjat@mail.ru).

Формат цитирования: Товт С.Ю. Роль государственно-частного партнерства в привлечении инвестиций в экономику России [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 53–62. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/5>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-53-62.

Ф.Ф. ЮРЛОВ, Д.А. КОКОРИНА

МЕТОДИКА ВЫБОРА ОПТИМАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ НА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ (на примере автомобилестроения)

Ключевые слова: принятие решений, неопределенность, матрица эффективности, управляемые факторы, неуправляемые факторы, критерии Вальда и Сэвиджа, автомобилестроение.

В экономической литературе проблема выбора оптимальных решений в условиях неопределенности и проблема многокритериальной оценки их эффективности традиционно рассматриваются раздельно. Классические матрицы стратегического анализа дают лишь качественные ориентиры, без количественного прогноза о прибыльности или рентабельности стратегии. Данное несоответствие становится критическим в условиях санкционного давления. Ситуация в автомобилестроении последних лет служит наглядным примером: разрыв логистических цепочек, уход поставщиков и закрытие рынков сбыта вынуждают производителей уделять больше внимания устойчивости и управлению рисками, а не просто снижению затрат.

Цель исследования – развитие методического инструментария для выбора оптимальных решений на промышленных предприятиях в условиях неопределенности внешней среды на основе матриц эффективности, позволяющих учитывать отраслевую специфику (на примере автомобилестроения) и осуществлять многокритериальную оценку альтернатив.

Материалы и методы. Теоретическую базу составили труды по теории принятия решений, теории игр, экономики промышленности и стратегического менеджмента. Эмпирическая база – данные о работе предприятий автомобилестроения в 2022–2025 гг., публикации по антикризисному управлению, материалы конференций. Применялись общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция). Для оценки решений использовалась матрица эффективности, учитывающая управляемые и неуправляемые факторы. Методологическая основа – раздел теории игр «игры с природой».

Результаты. Проанализированы ограничения классических матриц стратегического анализа (BCG, McKinsey, ADL/LC): они дают качественные рекомендации и не учитывают неопределенность внешней среды. Все факторы, влияющие на промышленное предприятие, разделены на две группы: управляемые (инвестиции, технологии, логистика) и неуправляемые (санкции, инфляция, действия конкурентов). Разработана матрица эффективности, где строки – управленческие альтернативы, столбцы – сценарии внешней среды, а ячейки содержат количественные значения показателя (прибыль, рентабельность, доля рынка). Предложен переход от качественного позиционирования к количественному прогнозированию. Для выбора оптимального решения использовались критерии Вальда, Сэвиджа и Гурвица. Методика апробирована на примере предприятий автомобилестроения (падение производства за 10 месяцев 2025 г. составило 22,2%). В качестве управляемых факторов в отрасли рассмотрены импортозамещение, диверсификация поставщиков и цифровизация логистики. Разработаны восемь этапов методики.

Выводы. Предлагаемая матрица эффективности дает возможность количественно оценивать последствия управленческих решений при разных сценариях внешней среды и тем самым преодолевать ограничения классических качественных матриц. Разделение факторов на управляемые и неуправляемые способствует разграничению зоны ответственности менеджмента и внешних рисков. Сочетание многокритериального подхода с принципами оптимальности (максимин, максимакс, Гурвица) дает возможность адаптировать выбор стратегии в соответствии с целями и приоритетами. Апробация предложенной методики на предприятиях автомобилестроения подтвердила ее применимость в условиях санкций и разрыва кооперационных связей.

Введение. Экономика промышленности представляет собой сложную и динамично меняющуюся систему, которая зависит от ряда факторов: географического положения, уровня развития технологий, международных отношений и т.д. Постоянные изменения, возникающие в одной из частей экономической системы, порождают неопределенность в хозяйственной среде, непосредственно влияя на процессы принятия решений на предприятиях. В современной литературе вопрос выбора оптимальных решений в условиях неопределенности внешней среды и многокритериальная оценка их эффективности, как правило, рассматриваются отдельно. При этом классические модели стратегического анализа (BCG, McKinsey, ADL/LC) предоставляют информацию преимущественно в качественной форме, исключая возможность количественных оценок при принятии решений [10].

Особую актуальность проблема приобретает для отраслей промышленности, столкнувшихся с беспрецедентным внешним давлением. В автомобилестроении в последние годы факторы неопределенности проявляются особенно остро в связи с ухудшением международных отношений с европейскими странами и США. В качестве неопределенных факторов выступают: поставки автомобильных комплектующих, уход с автомобильных рынков сбыта, нарушение взятых обязательств [18]. Исследования зарубежных авторов подтверждают, что в автомобильной промышленности развивающихся стран критическими рисками являются задержки поставок, управленческие риски и риски, связанные с поставщиками [12]. Аналитики подчеркивают, что автомобильная промышленность столкнулась с «двойным кризисом»: от последствий пандемии до целенаправленных геоэкономических действий, что требует от производителей пересмотра приоритетов с чистой эффективности затрат на устойчивость и управление рисками [1, 5]. Как отмечается в современных исследованиях, санкционное давление, наряду с кризисными явлениями, выступило катализатором структурной адаптации и импортозамещения в российском обрабатывающем секторе [1].

Авторы данной статьи также имеют ряд публикаций, посвященных выбору решений в условиях неопределенности и оценке эффективности промышленных предприятий¹, однако в данной отрасли остаются нерешенные проблемы, обусловленные динамичностью изменения экономической ситуации. Существующие подходы к оценке эффективности функционирования промышленных предприятий на начальных этапах сталкиваются с проблемами определения экономических, социальных и иных показателей с учетом совокупности контролируемых и неконтролируемых факторов.

¹ См.: Многокритериальный выбор эффективных решений в экономике в условиях неопределенности / Ф.Ф. Юрлов, С.Н. Яшин, А.Ф. Плеханова, М.Ю. Маркитанов. Н. Новгород: НГТУ, 2008. 150 с.; Методы и модели в экономике / Ф.Ф. Юрлов, Ю.А. Соколов, А.Ф. Плеханова, Д.Н. Лапаев. Н. Новгород: НГТУ, 2010. 243 с.; Юрлов Ф.Ф., Кокорина Д.А. Оценка экономической безопасности предприятий по производству автокомпонентов в условиях неопределенности внешней среды // Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы. Н. Новгород: НГТУ, 2024. С. 149–153.

Цель исследования заключается в развитии методического инструментария для выбора оптимальных решений на промышленных предприятиях в условиях неопределенности внешней среды на основе матриц эффективности, позволяющих учитывать отраслевую специфику (на примере автомобилестроения) и осуществлять многокритериальную оценку альтернатив.

Материалы и методы. Теоретико-методологическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории принятия решений, теории игр, экономики промышленности и стратегического менеджмента.

Эмпирической базой исследования послужили данные о функционировании предприятий автомобилестроительной отрасли в условиях санкционных ограничений 2022–2025 гг., научные исследования по проблемам антикризисного управления и реструктуризации промышленности в этих условиях, а также материалы научно-практических конференций по проблемам отраслевой экономики.

В ходе исследования использовались общенаучные методы: анализ, синтез, индукция, дедукция для сбора и систематизации существующих подходов к принятию решений в условиях неопределенности. Для оценки эффективности принимаемых решений предложена «матрица эффективности», при построении которой учитывались действия управляемых и неуправляемых факторов. Методологической базой предлагаемого подхода выступает такой раздел теории игр, как «игры с природой», адаптированный к задачам отраслевого анализа¹ [6].

Результаты исследования. Классические матрицы стратегического анализа (матрица Бостонской консалтинговой группы BCG, матрица McKinsey, матрица ADL/LC) широко используются для позиционирования бизнес-единиц или продуктов. Однако они обладают рядом недостатков применительно к задачам выбора решений в условиях неопределенности. Во-первых, они дают качественные рекомендации («инвестировать», «держаться», «ухаживать»), но не позволяют количественно оценить, какой вариант принесет больше прибыли или рентабельности. Во-вторых, они не учитывают неопределенность внешней среды – в них не заложена возможность различных сценариев (например, ужесточение санкций или их ослабление). В-третьих, эти матрицы оперируют одним или двумя интегральными показателями (доля рынка, темп роста), но не поддерживают многокритериальную оценку с учетом разных аспектов эффективности (экономических, технологических, социальных). В то же время современные исследования подтверждают эффективность матричных методов для конкурентного анализа в различных отраслях [13], что указывает на необходимость их дальнейшего развития применительно к условиям неопределенности.

¹ Основные положения матричного подхода к оценке эффективности в условиях неопределенности были сформулированы в более ранней публикации одного из авторов: *Юрлов Ф.Ф., Андрианова И.Д.* Постановка и анализ задач выбора эффективных решений в экономике в условиях неопределенности внешней среды // *Современные проблемы науки и образования*. 2014. № 6. URL: <https://science-education.ru/article/view?id=15798&ysclid=mon5k12lkz841222666>.

В результате менеджмент предприятия получает лишь общее направление, но не имеет инструмента для обоснованного выбора между несколькими альтернативами в условиях, когда будущее неопределенно.

Для построения инструмента, лишенного указанных недостатков, все факторы, влияющие на деятельность промышленного предприятия, разделены на две группы:

– управляемые факторы (X) – то, на что менеджмент может непосредственно влиять: инвестиции, технологии, производственные мощности, логистика, ценовая политика, маркетинговые стратегии;

– неуправляемые факторы (Y) – внешняя среда, которую предприятие не контролирует, но обязано учитывать: санкции, макроэкономические показатели (инфляция, ключевая ставка), действия конкурентов, природные и технологические шоки.

Такое разделение позволяет структурировать проблемное поле управления: сначала идентифицируются внешние риски (неуправляемые факторы), затем формируются возможные ответные управленческие альтернативы (управляемые факторы), и только после этого строится матрица для количественного сравнения. Это отличается от распространенных SWOT- и PEST-анализов, где факторы перечисляются, но не связываются жестко с конкретными управленческими решениями и числовыми оценками последствий¹.

Опираясь на формализм «игр с природой» [6], разработана матрица эффективности (таблица). В ней строки соответствуют возможным управляемым факторам (X_1, X_2, \dots, X_m), т.е. альтернативам, которые может выбрать менеджмент предприятия. Столбцы соответствуют возможным состояниям неуправляемых факторов внешней среды (Y_1, Y_2, \dots, Y_n) – различным сценариям развития событий. На пересечении строки и столбца находится значение показателя эффективности E_{ij} (где $i = 1, 2, \dots, m, j = 1, 2, \dots, n$), которое отражает количественный результат (прибыль, рентабельность, долю рынка, срок окупаемости и т.п.) при выборе данной альтернативы и реализации данного сценария.

Матрица эффективности

| Управляемые факторы | Неуправляемые факторы | | | |
|---------------------|-----------------------|----------|-----|----------|
| | Y_1 | Y_2 | ... | Y_n |
| X_1 | E_{11} | E_{12} | ... | E_{1n} |
| X_2 | E_{21} | E_{22} | | E_{2n} |
| ... | | | | |
| X_m | E_{m1} | E_{m2} | | E_{mn} |

¹ Более подробно классификация управляемых и неуправляемых факторов применительно к промышленным предприятиям рассмотрена в работе: Юрлов Ф.Ф., Леонтьев Н.Я., Маркитанов М.Ю. Проблема определения эффективности систем различного назначения при наличии неопределенности внешней среды и пути ее решения // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и инноваций: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижегород, 17 ноября 2021 г.). Н. Новгород: НГТУ, 2021. С. 175–180.

Таким образом, предлагаемая модификация матричного подхода заключается в переходе от качественного позиционирования к количественному прогнозированию результата с учетом неопределенности. В отличие от классических матриц, предлагаемая модель позволяет явно задавать различные сценарии внешней среды (Y) – например, «санкции ужесточатся», «санкции сохранятся», «санкции ослабнут». Для каждой альтернативы (X) можно получать числовые значения эффективности при каждом сценарии, которые могут быть использованы для выбора оптимальной стратегии на основе формальных критериев (максимин, максимакс, Гурвица и др.).

Поскольку эффективность промышленного предприятия не сводится к одному показателю, предложенная методика дает возможность интегрировать в матрицу различные критерии (экономические, технологические, рыночные) либо путем построения отдельных матриц для каждого критерия, либо с использованием свертки критериев (например, аддитивной или мультипликативной). Выбор оптимального решения осуществляется на основе одного из принципов оптимальности, обоснованных в теории принятия решений:

– критерий Вальда (принцип гарантированного результата) [19] – выбирается альтернатива, дающая наилучший результат в наихудшем сценарии. Соответствует осторожной (пессимистической) стратегии;

– критерий Сэвиджа (принцип минимаксного сожаления) [15] – выбирается альтернатива, минимизирующая максимально возможные потери (упущенную выгоду) относительно лучшего исхода при каждом сценарии;

– принцип Гурвица – компромисс между пессимизмом и оптимизмом с использованием коэффициента доверия α , который отражает склонность к риску лица, принимающего решения.

При этом учитывается концепция ограниченной рациональности Г. Саймона [9, 16, 17]: лицо, принимающее решение, не стремится к недостижимому абсолютному оптимуму, а выбирает удовлетворительный вариант, используя эвристики и упрощенные критерии, что полностью соответствует логике применения предложенных критериев в условиях неполной информации.

Примеры учета факторов неопределенности внешней среды при выборе оптимальных решений в промышленности

Пример 1. Выбор решений на предприятиях автомобилестроения. Рассматриваемые факторы неопределенности стали характерными для автомобильной отрасли в последние годы в связи с ухудшением международных отношений. Российская автомобильная промышленность столкнулась с кризисом, вызванным как последствиями пандемии, так и целенаправленными геэкономическими действиями: по итогам 10 месяцев 2025 г. отрасль признана худшей среди всех промышленных секторов страны с падением производства на 22,2% [2, 3, 7, 11]. В качестве управляемых факторов (X_i) могут выступать: производство собственных автомобильных компонентов, установление новых связей с предприятиями других стран, введение ответных санкций. В качестве неуправляемых факторов (Y_j) – санкции со стороны недружественных стран, уход с рынков сбыта, нарушение поставщиками взятых обязательств. Показатели эффективности (E_{ij}) – прибыль, рентабельность, доля рынка предприятия.

Для анализа конкретной ситуации строится матрица по форме, представленной в таблице, в которой строки соответствуют перечисленным управляющим воздействиям, столбцы – возможным сценариям внешней среды, а ячейки заполняются прогнозными значениями показателей эффективности. Предложенные управляемые факторы находят подтверждение в современных исследованиях, где в качестве ключевых инструментов адаптации называются диверсификация поставщиков и цифровизация логистических цепочек [4, 8].

Пример 2. Учет факторов неопределенности при неизвестном уровне инфляции. В качестве неуправляемых факторов внешней среды выступают изменения ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации (повысилась, снизилась, осталась без изменения). Для борьбы с указанными факторами могут быть предложены такие управляемые факторы, как разработка новых технических средств, использование новых технологий, формирование коммерческих предложений для поддержки спроса. Показатели эффективности – чистый дисконтированный доход, срок окупаемости, индекс рентабельности. Матрица эффективности строится по тому же принципу (см. таблицу).

Пример 3. Выбор решений в условиях конкуренции. В качестве участников выступают предприятия-конкуренты. Для каждого из них набор управляемых факторов (например, ценовая стратегия, качество продукции, рекламный бюджет) может рассматриваться как неуправляемый фактор для другого. Показатели эффективности – доля рынка, прибыль, выручка. Матрица эффективности формируется по описанному выше принципу, где строки – стратегии первого конкурента, столбцы – стратегии второго, а на пересечении – результат (например, прибыль первого).

Основные этапы методики выбора оптимальных решений в условиях неопределенности:

1. *Определение целей анализа.* Цели анализа могут представлять определение эффективности технических, экономических, социальных систем на промышленных предприятиях.

2. *Выбор критериев (показателей) эффективности анализируемых систем (E).* Для промышленных предприятий это могут быть прибыль, рентабельность, доля рынка, показатели производительности.

3. *Определение набора управляемых факторов (X).* Факторы, находящиеся в зоне ответственности менеджмента (инвестиции, технологии, логистика).

4. *Определение набора неуправляемых факторов (Y).* Факторы внешней среды (санкции, инфляция, действия конкурентов).

5. *Установление зависимости показателей эффективности (E) от управляемых (X) и неуправляемых факторов (Y).*

6. *Формирование матрицы эффективности* (см. таблицу).

7. *Выбор критерия оптимальности* (Вальда, Сэвиджа, Гурвица и др.) в зависимости от склонности к риску лица, принимающего решения.

8. *Расчет оптимальной альтернативы.* Например, при ориентации на наихудшие возможные факторы неопределенности можно применять принцип гарантированного результата (максиминный критерий Вальда):

$$E_{\text{гр}} = \max(\min E(X, Y)).$$

Пример применения критерия Вальда. Пусть для предприятия автомобилестроения определены три управляемые стратегии (X_1, X_2, X_3) и три возможных сценария внешней среды (Y_1, Y_2, Y_3 – например, ужесточение санкций, сохранение текущего режима, ослабление санкций). Показатель эффективности – прибыль. Матрица эффективности заполнена прогнозными значениями прибыли. Для каждой стратегии находится минимально возможная прибыль (min по строке), а затем выбирается та стратегия, у которой этот минимальный результат наибольший. Это и есть принцип гарантированного результата, обеспечивающий наилучший исход в наихудшем случае.

Таким образом, предложенная методика позволяет руководству промышленных предприятий структурировать проблему, наглядно сопоставить различные стратегии (инвестиционные, технологические, логистические) с возможными изменениями внешней среды и выбрать наиболее обоснованное решение. Это особенно важно для отраслей, зависящих от международной кооперации, включая автомобилестроение, где неопределенность внешней среды в последние годы значительно возросла.

Дальнейшее развитие исследования может быть связано с совершенствованием методов количественной оценки элементов матрицы эффективности, применением нечетко-множественного подхода для формализации качественных факторов [14], а также с разработкой программного обеспечения для автоматизации процесса выбора оптимальных решений на промышленных предприятиях в условиях неопределенности.

Выводы. Разработанная матрица эффективности позволяет преодолевать ограничения классических качественных матриц стратегического анализа (BCG, McKinsey, ADL/LC), обеспечивая количественную оценку последствия управленческих решений при различных сценариях внешней среды. Обоснованное разделение факторов на управляемые и неуправляемые структурирует проблемное поле, четко разграничивая зону ответственности менеджмента и внешние риски. Предложенная процедура многокритериальной оценки с использованием принципов оптимальности (максимин, максимакс, Гурвица) адаптирует выбор к конкретной ситуации и предпочтениям лица, принимающего решения. Апробация подхода на примере предприятий автомобилестроения подтверждает его практическую применимость в условиях санкционных ограничений и нарушения кооперационных связей.

Литература

1. *Алексеев А.В.* Реструктуризация российского производственного сектора в условиях санкций // *Мировая экономика и международные отношения.* 2025. Т. 69, № 8. С. 5–15. DOI: 10.20542/0131-2227-2025-69-8-5-15.
2. Аналитический обзор «тормозной путь» [Электронный ресурс] // Центр стратегических разработок: сайт. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/573/fwfcf0e35i3xfc2xf6if76c9i9x8mh5l.pdf>.
3. *Власти заявили о падении авторынка в России* // *Autonews.* 2025. 1 декабря. URL: <https://www.autonews.ru/news/692d39fb9a7947f13434abd9> (дата обращения: 23.04.2026).
4. *Гамзатов Г.Т., Эсетова А.М.* Стратегии устойчивого развития внешнеэкономической деятельности российских промышленных предприятий в условиях глобальной турбулентности и санкционного давления // *Региональные проблемы преобразования экономики.* 2025. № 9(179). С. 138–145. DOI: 10.26726/rppe2025v9sfts.
5. *Закревская Я.А.* Мировая и российская автомобильная промышленность в условиях санкций: итоги 2023 года // *Образование и право.* 2024. № 11. С. 49–60.

6. Нейман Дж., Моргенштерн О. Теория игр и экономическое поведение. М.: Наука, 1970. 707 с.
7. Развитие российской автомобильной отрасли в условиях санкционного давления / М.А. Дьячук, М.А. Громогласов, И.В. Баскакова // Российские регионы в фокусе перемен: сб. докл. XIX Междунар. конф. (Екатеринбург, 14–16 ноября 2024 г.). Екатеринбург: Ажур, 2025. С. 988–991.
8. Ряховская А.Н., Кожевина О.В. Проблемы антикризисного управления промышленными предприятиями в условиях санкций // Менеджмент в России и за рубежом. 2024. № 3. С. 43–50.
9. Саймон Г. Теория принятия решений в экономической теории и науке о поведении // Вехи экономической мысли. Теория потребительского поведения и спроса / под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 2000. Т. 2. С. 54–72.
10. Тебекин А.В. Критерий принятия решения в основе матричной модели Артура Д. Литгла (ADL/LC) // Журнал исследований по управлению. 2025. Т. 11, № 3. С. 3–24.
11. Юрченко Е.С. Осторожно: ухабы, или что тормозит российский автопром? // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. 2026. № 1. URL: <https://jem.dvfu.ru/index.php/jem/article/view/764> (дата обращения: 23.04.2026).
12. Farooq S., Naseem A., Ahmad Ya. et al. Identification and prioritization of risks for new entrants in automobile sector using Monte Carlo based approach. Scientific Reports, 2024, vol. 14, no. 1, 12571. DOI: 10.1038/s41598-024-62803-8.
13. Garafonova O., Zhosan H., Marhasova V. et al. Matrix Method of Competitive Analysis of the Results of Economic Activity of Hospitality Enterprises in the Conditions of Strategization and Digital Transformation. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 2021, vol. 43, no. 2, pp. 237–248.
14. Malyukov Y.A., Nedosekin A.O., Abdoulaeva Z.I., Silakov A.V. The Fuzzy Model for Sectoral Resilience Analysis. *WSEAS Transactions on Business and Economics*, 2023, vol. 20, pp. 2038–2047.
15. Savage L.J. The theory of statistical decision. *Journal of the American Statistical Association*, 1951, vol. 46, iss. 253, pp. 55–67. DOI: 10.2307/2280094.
16. Simon H.A. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 1955, vol. 69, pp. 99–118.
17. Simon H.A. Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review*, 1978, vol. 68, no. 2, pp. 1–16.
18. Surange V.G. Singh A.K., Bokade S.U. Integrated entropy-VIKOR approach for ranking risks in Indian automotive manufacturing industries. *Materials Today: Proceedings*, 2022, vol. 52, pp. 1143–1146. DOI: 10.1016/j.matpr.2021.11.010.
19. Wald A. Contribution to the theory of statistical estimation and testing hypothesis. *Annals of Mathematical Statistics*, 1939, vol. 10, pp. 299–326.

ЮРЛОВ ФЕЛИКС ФЕДОРОВИЧ – доктор технических наук, профессор кафедры цифровой экономики, Нижегородский государственный технический университет имени Р.Е. Алексеева, Россия, Нижний Новгород (ffyurlov@gmail.com).

КОКОРИНА ДАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и экономической безопасности учебно-научного комплекса противодействия экономическим и налоговым преступлениям, Нижегородская академия МВД России, Россия, Нижний Новгород (daria52rus@yandex.ru).

Felix F. YURLOV, Daria A. KOKORINA

**THE METHODOLOGY OF CHOOSING OPTIMAL SOLUTIONS
IN INDUSTRIAL ENTERPRISES
UNDER CONDITIONS OF UNCERTAINTY OF THE EXTERNAL ENVIRONMENT
(using the example of the automotive industry)**

Key words: decision-making, uncertainty, efficiency matrix, controllable factors, uncontrollable factors, Wald and Savage criteria, automotive industry.

In the economic literature, the problem of choosing optimal solutions under conditions of uncertainty and the problem of a multi-criteria assessment of their effectiveness are traditionally considered separately. Traditional strategic analysis frameworks provide only qualitative guidance, without offering any quantitative forecasts regarding a strategy's profits or profitability. This discrepancy becomes critical in the context of sanctions pressure. The situation in the automotive industry in recent years serves as a clear example: disruptions to supply chains, loss of suppliers and closure of sales markets are forcing manufacturers to focus more on sustainability and risk management, rather than simply on cutting costs.

The purpose of the study is to develop a methodological framework for selecting optimal solutions at industrial enterprises in the face of external uncertainty, based on performance matrices that take account of sector-specific characteristics (using the automotive industry as an example) and enable a multi-criteria evaluation of alternatives.

Materials and methods. The theoretical basis consists of works on the theory of decision-making, game theory, industrial economics and strategic management. The empirical base includes data on the work of automotive enterprises in 2022–2025, publications on crisis management, conference materials. General scientific methods (analysis, synthesis, induction, deduction) were used. An efficiency matrix was used to evaluate the solutions, taking into account controlled and uncontrolled factors. The methodological basis is the section of game theory known as 'games with nature'.

Results. The limitations of classical strategic analysis matrices (BCG, McKinsey, ADL/LC) are analyzed: they provide high-quality recommendations and do not take into account uncertainty of the external environment. All factors affecting an industrial enterprise are divided into two groups: controllable (investment, technology, logistics) and uncontrollable (sanctions, inflation, competitors' actions). An effectiveness matrix has been developed, where the rows represent management alternatives, the columns represent external environment scenarios, and the cells contain quantitative values for the indicator (profit, profitability, market share). The transition from qualitative positioning to quantitative forecasting is proposed. The Wald, Savage and Hurwitz criteria were used to select the optimal solution. The methodology has been tested using automotive manufacturers as a case study (production fell by 22.2% over the first 10 months of 2025). The factors considered to be within the industry's control include import substitution, supplier diversification and digitalisation of logistics. Eight stages of the methodology have been developed.

Conclusions. The developed efficiency matrix makes it possible to quantify the consequences of management decisions under different environmental scenarios and thereby overcome the limitations of classical qualitative matrices. Distinguishing between controllable and uncontrollable factors helps to draw a clear line between management's area of responsibility and external risks. Combining a multi-criteria approach with optimality principles (maximin, maximax, that of Hurwitz) makes it possible to tailor the choice of strategy to specific objectives and priorities. Field trials of the proposed methodology at automotive manufacturing companies have confirmed its applicability in the context of sanctions and the breakdown of cooperative ties.

References

1. Alekseev A.V. *Restrukturizatsiya rossiyskogo proizvodstvennogo sektora v usloviyakh sanktsiy* [Restructuring of the Russian Manufacturing Sector under Sanctions]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2025, vol. 69, no. 8, pp. 5–15. DOI: 10.20542/0131-2227-2025-69-8-5-15.
2. *Analiticheskiy obzor «Tormoznoy put'»* [Analytical review "Braking Path"]. Available at: <https://www.csr.ru/upload/iblock/573/fwfcf0e35i3xfc2xf6if76c9i9x8mh5l.pdf>.
3. *Vlasti zayavili o padenii avtorynka v Rossii* [Authorities announced the fall of the car market in Russia]. *Autonews*, 2025, Dec. 1. Available at: <https://www.autonews.ru/news/692d39fb9a794-7f13434a6d9> (Accessed Date: 2026, Apr. 23).
4. Gamzatov G.T., Esetova A.M. *Strategii ustoychivogo razvitiya vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti rossiyskikh promyshlennykh predpriyatiy v usloviyakh global'noy turbulentsi i sanktsionnogo davleniya* [Strategies for sustainable development of foreign economic activity of Russian industrial enterprises under global turbulence and sanctions pressure]. *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki*, 2025, no. 9(179), pp. 138–145. DOI: 10.26726/rppe2025v9sftsd.
5. Zakrevskaya Ya.A. *Mirovaya i rossiyskaya avtomobil'naya promyshlennost' v usloviyakh sanktsiy: itogi 2023 goda* [World and Russian automotive industry under sanctions: results of 2023]. *Obrazovanie i pravo*, 2024, no. 11, pp. 49–60.

6. Neyman Dzh., Morgenshtern O. *Teoriya igr i ekonomicheskoe povedenie* [Theory of Games and Economic Behavior]. Moscow, Nauka Publ., 1970, 707 p.
7. D'yachuk M.A., Gromoglasov M.A., Baskakova I.V. *Razvitie rossiyskoy avtomobil'noy otrasli v usloviyakh sanktsionnogo davleniya* [Development of the Russian automotive industry under sanctions pressure]. In: *Rossiyskie regiony v fokuse peremen: sbornik dokladov XIX Mezhdunarodnoy konferentsii (Ekaterinburg, 14–16 noyabrya 2024 g.)* [Proc. of the 19th Int. Conf. "Russian regions in focus of change"]. Ekaterinburg, Azhur Publ., 2025, pp. 988–991.
8. Ryakhovskaya A.N., Kozhevina O.V. *Problemy antikrizisnogo upravleniya promyshlennymi predpriyatiyami v usloviyakh sanktsiy* [Problems of crisis management of industrial enterprises under sanctions]. *Menedzhment v Rossii i za rubezhom*, 2024, no. 3, pp. 43–50.
9. Saymon G. *Teoriya prinyatiya resheniy v ekonomicheskoy teorii i nauke o povedenii* [The theory of decision-making in economic theory and the science of behavior]. In: Gal'perin V.M. (ed.) *Vekhi ekonomicheskoy mysli. Teoriya potrebitel'skogo povedeniya i sprosa* [Milestones of economic thought. Theory of consumer behavior and demand]. St. Petersburg, Ekonomicheskaya shkola Publ., 2000, vol. 2, pp. 54–72.
10. Tebekin A.V. *Kriteriy prinyatiya resheniya na osnove matrichnoy modeli Artura D. Litla (ADL/LC)* [Decision criterion based on Arthur D. Little matrix model (ADL/LC)]. *Zhurnal issledovaniy po upravleniyu*, 2025, vol. 11, no. 3, pp. 3–24.
11. Yurchenko E.S. *Ostorozhno: ukhaby, ili chto tormozit rossiyskiy avtoprom?* [Caution: bumps, or what slows down the Russian automotive industry?]. *Izvestiya Dal'nevostochnogo federal'nogo universiteta. Ekonomika i upravlenie*, 2026, no. 1. Available at: <https://jem.dvfu.ru/index.php/jem/article/view/764> (Accessed Date: 2026, Apr. 23).
12. Farooq S., Naseem A., Ahmad Ya. et al. Identification and prioritization of risks for new entrants in automobile sector using Monte Carlo based approach. *Scientific Reports*, 2024, vol. 14, no. 1, 12571. DOI: 10.1038/s41598-024-62803-8.
13. Garafonova O., Zhosan H., Marhasova V. et al. Matrix Method of Competitive Analysis of the Results of Economic Activity of Hospitality Enterprises in the Conditions of Strategization and Digital Transformation. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 2021, vol. 43, no. 2, pp. 237–248.
14. Malyukov Y.A., Nedosekin A.O., Abdoulaeva Z.I., Silakov A.V. The Fuzzy Model for Sectoral Resilience Analysis. *WSEAS Transactions on Business and Economics*, 2023, vol. 20, pp. 2038–2047.
15. Savage L.J. The theory of statistical decision. *Journal of the American Statistical Association*, 1951, vol. 46, iss. 253, pp. 55–67. DOI: 10.2307/2280094.
16. Simon H.A. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 1955, vol. 69, pp. 99–118.
17. Simon H.A. Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review*, 1978, vol. 68, no. 2, pp. 1–16.
18. Surange V.G., Singh A.K., Bokade S.U. Integrated entropy-VIKOR approach for ranking risks in Indian automotive manufacturing industries. *Materials Today: Proceedings*, 2022, vol. 52, pp. 1143–1146. DOI: 10.1016/j.matpr.2021.11.010.
19. Wald A. Contribution to the theory of statistical estimation and testing hypothesis. *Annals of Mathematical Statistics*, 1939, vol. 10, pp. 299–326.

FELIX F. YURLOV – Doctor of Technical Sciences, Professor, Department of Digital Economics, Nizhny Novgorod State Technical University named after R.E. Alekseev, Russia, Nizhny Novgorod (ffyurlov@gmail.com).

DARIA A. KOKORINA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Department of Economics and Economic Security of the Educational and Scientific Complex for Countering Economic and Tax Crimes, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russia, Nizhny Novgorod (daria52rus@yandex.ru).

Формат цитирования: Юрлов Ф.Ф., Кокорина Д.А. Методика выбора оптимальных решений на промышленных предприятиях в условиях неопределенности внешней среды (на примере автомобилестроения) [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 63–72. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/6>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-63-72.

**КОМПЕНСАЦИЯ ЗА НАРУШЕНИЯ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ:
АКТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ
ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ключевые слова: компенсация, правообладатель, интеллектуальные права, нарушение, защита исключительного права, Гражданский кодекс Российской Федерации.

В системе способов гражданско-правовой защиты интеллектуальной собственности институт компенсации занимает центральное место. В отличие от классических убытков, компенсация позволяет правообладателю восстановить свое имущественное положение без доказывания точного размера потерь. Однако до недавнего времени отсутствие унифицированного механизма расчета компенсации и разрозненность судебной практики создавали риски как для правообладателей, так и для добросовестных пользователей. Введение статьи 1252.1 «Компенсация за нарушение исключительного права» в Гражданский кодекс Российской Федерации призвано устранить эти проблемы, закрепив императивные и диспозитивные начала расчета компенсации.

Цель исследования – анализ правовой нормы статьи 1252.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, выявление особенностей применения способов расчета компенсации и определение их влияния на сферу правоприменения.

Материалы и методы. В качестве материалов использованы законодательные акты, нормативные документы, материалы судебной практики, научные публикации. Применялись общенаучные и частнонаучные методы: анализ, обобщение, системный и формально-юридический.

Результаты. В ходе исследования была проанализирована норма статьи 1252.1 Гражданского кодекса, введенная в действие Федеральным законом № 214-ФЗ и вступившая в силу с 4 января 2026 г. Установлено, что нормативное регулирование ориентировано на экономическое обоснование и восстановление имущественных потерь правообладателя. Рассмотрен механизм расчета компенсации, закрепленный в статье 1252.1 Гражданского кодекса Российской Федерации: в твердом размере (10 000–5 000 000 руб.); в размере, кратном стоимости контрафактных материальных носителей; в размере, кратном стоимости права использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации (исходя из цены лицензии при сравнимых обстоятельствах). Выявлено, что правообладатель освобождается от доказывания точного размера убытков. Кроме того, установлены условия снижения компенсации ниже минимального предела (10 000 руб.) при нарушении одним действием прав на несколько объектов, принадлежащих одному правообладателю.

Выводы. Компенсация за нарушение исключительного права представляет собой механизм возмещения потерь авторам и правообладателям в результате противоправных действий третьих лиц. Внедрение статьи 1252.1 Гражданского кодекса Российской Федерации позволило создать унифицированный институт расчета компенсации, сочетающий императивные принципы разумности и справедливости с диспозитивным выбором способа расчета. Для решения проблемных вопросов необходимо дальнейшее обобщение правоприменительной и судебной практики. Внесенные изменения являются эффективным способом защиты прав правообладателей.

Введение. Проблема совершенствования гражданского законодательства России имеет принципиальное значение, особенно в сфере интеллектуальной деятельности, результаты которой влияют на социально-экономический оборот и потребительский рынок. Важным этапом в правовом регулировании интеллектуальной собственности стало принятие Федерального закона № 214-ФЗ от 07 июля 2025 г.¹, который внес существенные изменения в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)².

Совершенствование законодательства, в частности принятие Федерального закона № 214-ФЗ, поставило перед цивилистикой новые задачи по защите интересов авторов и правообладателей, чьим приоритетом выступает создание результатов интеллектуального труда в общественно-полезных целях.

Актуальные изменения закона направлены на дальнейшее совершенствование института интеллектуальных прав в российской правовой системе, защиту права собственности, восстановление прав и законных интересов участников гражданского оборота.

Судебная практика неизменно демонстрирует, что взыскание компенсации за нарушение исключительного права доминирует среди остальных способов защиты исключительных прав. Компенсация за нарушение исключительного права выступает одним из распространенных способов судебной защиты.

С точки зрения А.С. Ворожевич, «иск о ненарушении исключительного права является надлежащим способом защиты с позиции базового принципа баланса частных и общественных интересов, возникающих в отношении патенто-охраняемых объектов» [1. С. 39].

Конституционный Суд Российской Федерации подробно рассмотрел в постановлении № 28-П от 13 декабря 2016 г.³ возможность применения соразмерности ответственности в виде обязанности выплатить компенсацию, указав, что компенсация выполняет восстановительную и превентивную функции, при этом правообладатель не должен доказывать размер причиненных убытков.

В этой связи интересно мнение М.Д. Черпак, которая полагает, что «в случае же с компенсацией за нарушение исключительных прав ответственность становится не просто двойной, но иногда и тройной (при изъятии контрафакта), а порой может в совокупности более чем в три раза превышать тот вред, который делинквент причинил правообладателю, если к нарушителю будет применена административная или уголовная ответственность». Автор анализирует резолютивную часть постановления № 28-П Конституционного суда Российской Федерации

¹ О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации: Фед. закон от 07.07.2025 № 214-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_509330.

² Гражданский кодекс Российской Федерации часть 4 от 18.12.2006 № 230-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64629.

³ По делу о проверке конституционности подпункта 1 статьи 1301, подпункта 1 статьи 1311 и подпункта 1 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Арбитражного суда Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.12.2016 № 28-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7729.

13 декабря 2016 г., в котором принято решение «признать несоответствующим Конституции Российской Федерации такое толкование компенсации, которое очевидно приводит к слишком высокой ответственности делинквента»¹, и рассуждает, что «суд принял решение добавить лишь одно исключение, позволяющее снижать размер компенсации: если нарушитель одним действием нарушил права на несколько объектов, принадлежащих одному правообладателю, и при этом само нарушение должно быть совершено впервые, не носить грубого характера, а убытки правообладателя должны быть существенно ниже суммы компенсации» [б. С. 55].

Вместе с тем в дополнение к указанной компенсации правообладатели нередко заявляют о своем праве на взыскание убытков с лица, нарушившего исключительное право, и требуют от нарушителя возмещения причиненных имущественных потерь. Безусловно, альтернативным способом защиты нарушенных прав остается заявленное требование о выплате компенсации. Однако проблемность создает коллизионность такой нормы в прецедентном отношении к характеру доказательств причиненных убытков, на основе которых рассчитывается размер или эквивалент убытков.

Цель исследования – провести анализ правовой нормы ст. 1252.1 «Компенсация за нарушение исключительного права» ГК РФ, выявить особенности применения расчета общего размера компенсации и определить их влияние на сферу правоприменения.

Материалы и методы. При рассмотрении общих положений и анализе правовой нормы о компенсации использовались специальные и частнонаучные методы, системный и формально-юридический, в качестве материалов – законодательные акты, нормативные документы, материалы судебной практики. Применены методы общенаучного и частного анализа, обобщения, что позволило выявить особенности исследуемой тематики и сформулировать выводы для определения правовой природы компенсации за нарушение исключительного права. С помощью системного метода изучены проблемные аспекты механизма и способов расчета компенсации за нарушение исключительных прав. Методология работы предполагает комплексный подход, ориентированный на всесторонний правовой анализ заявленной тематики.

Результаты исследования. В ГК РФ содержится множество способов защиты нарушенных прав в сфере интеллектуальной собственности.

Нормативные положения, закрепленные в диспозициях ст. 1252, 1301, 1515 ГК РФ и в ряде иных статей, предоставляют правообладателю уникальный инструмент защиты – компенсацию, которая взыскивается при доказанности факта нарушения. Это означает освобождение истца от сложного процесса доказывания размера понесенного ущерба. С другой стороны, несмотря

¹ По делу о проверке конституционности подпункта 1 статьи 1301, подпункта 1 статьи 1311 и подпункта 1 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Арбитражного суда Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.12.2016 № 28-П. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208711.

на сложный механизм и выбор конкретного способа расчета компенсации в твердой сумме или из стоимости контрафакта, для истца, защищающего свои интересы в суде, необходимо иметь фактические доказательства о нарушении законного права. Безусловно, компенсация подлежит взысканию при доказанности факта правонарушения.

В отличие от классической процедуры доказывания, компенсация не требует подтверждения точного размера причиненного вреда, поскольку размер компенсации определяется судом в зависимости от обстоятельств дела, соразмерного выявления объема и характера нарушения, учитывая требования принципа разумности и справедливости.

Важным с практической точки зрения представляется дифференцированный подход, при котором правообладатель вправе взыскать с лица, допустившего нарушение, определенную сумму в пределах, установленных законом, без необходимости определения точного размера причиненного ущерба.

Представляется обоснованной позиция Т.В. Жиленковой: «При предъявлении требования о взыскании убытков истцу – правообладателю необходимо истцу доказать факт нарушения со стороны ответчика, наличие убытков, а также их размер, причинную связь. При том, что убытки определяются согласно ст. 15 ГК РФ как реальный ущерб и упущенная выгода, куда включается в том числе доход, полученный нарушителем в связи с нарушением. В представленной структуре фактов, подлежащих доказыванию истцом, “слабым” звеном выступают факт наличия убытков и их размер, а также причинная связь. Если третье лицо использует интеллектуальный продукт без согласия правообладателя, то он вторгается в сферу интереса последнего, при этом убытков как таковых чаще всего может не быть. Именно это обстоятельство обуславливает специфику споров о защите исключительного права, в связи с которой в ГК РФ и введен специальный институт – компенсация за нарушение исключительного права» [2. С. 78].

Институт компенсации за нарушение исключительного права является уникальным механизмом российского права, призванным упростить процесс защиты авторов и правообладателя.

В настоящее время компенсация может применяться для защиты авторских прав (ст. 1299, 1300, 1301 ГК РФ), смежных прав (ст. 1309, 1310, 1311 ГК РФ), патентных прав (ст. 1406 ГК РФ), прав на товарные знаки (ст. 1515 ГК РФ) и прав на географические указания и наименования мест происхождения товаров (ст. 1537 ГК РФ).

Несмотря на динамику законодательства и его неоднократные изменения, вызванные необходимостью устранения коллизий и пробелов, выявленных в правоприменительной практике, прослеживается устойчивая тенденция к сохранению компенсационного взыскания.

В нормах закона общие положения о компенсации закреплены в п. 3 ст. 1252 ГК РФ, в которой указано, что «компенсация может применяться для защиты прав на отдельные виды результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации в случаях, предусмотренных ГК РФ».

Механизм обеспечения охраны интеллектуальных прав, проявляющийся в формах компенсации и возмещения убытков, обладает рядом атрибутивных черт, которые исторически способствовали формированию прецедентного характера судебных решений. Помимо этого, положения о компенсации регулярно подвергались интерпретации в различных нормативных актах высших судов. Значительный объем таких разъяснений, касающихся вопросов компенсации за нарушение права, содержится в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹.

В современной литературе высказываются различные точки зрения. «Компенсаторный подход основан на том, что при выборе компенсации необходимо ориентироваться на праввосстановительную природу гражданско-правовых мер ответственности, учитывать размер причиненных убытков и, соответственно, назначать пропорциональную этому компенсацию. Это автоматически исключает карательные, санкционные элементы в отношении правонарушителя. При этом компенсация должна ориентироваться на размер действительных убытков и учитывать степень вины нарушителя. В противовес этой позиции правом требовать с другого частного лица уплаты штрафа обладает только государство, а у нарушителя должны быть соответствующие процессуальные гарантии, обеспечивающие возможность судебной защиты от этого. В сложившейся правоприменительной практике имеют место судебные акты, основанные как на компенсаторной, так и на штрафной природе концепции» [5. С. 42].

Положения глав части четвертой ГК РФ об отдельных видах результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, которые предусматривают компенсацию, являются по отношению к ст. 1252 ГК РФ специальными нормами. Например, залогодатель сохраняет право выбора способов защиты нарушенных прав в сфере интеллектуальной деятельности за законным правообладателем. Такая диспозитивная норма вносит свои коррективы в специфику правового регулирования интеллектуальной сферы.

Следует отметить, что механизм взыскания компенсации за нарушение исключительных прав предполагает такой юрисдикционный способ его реализации, как обращение с иском в суд. По общему порядку только закон устанавливает способы расчета компенсации, но решение принимает суд, учитывая характер нарушения (умышленное или случайное), срок незаконного использования интеллектуального труда, степень вины нарушителя, возникшие убытки правообладателя по вине нарушителя, известность объекта интеллектуального творчества на рынке и т.д. В данном случае прослеживается параллельная взаимосвязь с юридической ответственностью, поскольку компенсация является и мерой гражданско-правовой ответственности, которая должна отвечать определенным условиям: наличие вреда, противоправность и вина причинителя вреда, причинно-следственная связь между вредом и виной причинителя вреда.

¹ О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 23.04.2019 № 10 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323470/

Л. Новоселова убеждена в том, что «нормативное регулирование компенсации в той части, в которой не исключается ее применение независимо от причиненных убытков, особых претензий и упреков не вызывает, поскольку позволяет обеспечить баланс интересов правообладателя и общества в целом (заинтересованного в защите интеллектуальной собственности как условия его развития) и соразмерность ответственности последствиям допущенного нарушения» [4. С. 221]. Автор выражает суждение о том, что необходимо соблюдать баланс частных и публичных интересов при рассмотрении дела о взыскании компенсации.

Федеральный закон № 214-ФЗ достаточно четко предусмотрел регулирование отдельных случаев отказа в компенсации (п. 5 ст. 1252.1 ГК РФ), например, когда способ использования результата интеллектуальной деятельности представлен в совокупности, а по отдельности он не имеет самостоятельного экономического значения. В этом случае правообладатель не несет убытков, подлежащих взысканию через суд.

В п. 61 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации № 10 позиция суда аргументирована в рамках принципиального значения о том, что «интеллектуальное право защищает экономический интерес, а не формальный набор технических действий. Если экономический интерес правообладателя уже защищен или не затронут соответствующим действием, оснований для компенсации нет».

Здесь важно привести мнение А.В. Карташева, считающего, что экономическое содержание исключительного права является основанием для распоряжения этим правом, а также для применения методов защиты права в случае нарушения права [3. С. 21].

Следует отметить, что компенсация в твердой сумме (в рамках ст. 1252.1 ГК РФ) от 10 000 до 5 000 000 руб. является наиболее распространенным способом взыскания в спорах о нарушениях правообладателей. Отмеченные особенности влияют на имущественную сферу участников интеллектуальных правоотношений.

В нормативных положениях ст. 1301, 1311, 1406.1, 1515 и 1537 ГК РФ предусмотрено три альтернативных метода определения размера компенсации за нарушение интеллектуальных прав:

- 1) твердая денежная сумма в пределах от 10 000 до 5 000 000 руб., устанавливаемая по дискреционному усмотрению судебного органа;
- 2) двукратная стоимость, рассчитываемая на основе стоимости контрафактных экземпляров товаров;
- 3) двукратная стоимость права использования, определяемая исходя из рыночной цены лицензии при сравнимых обстоятельствах.

При общих условиях действия выбор способа расчета напрямую влияет на градацию суммы взыскания. Так, если при расчете в твердой сумме суд ограничен верхним пределом в 5 млн руб. за один объект, то расчет на основе двукратной стоимости теоретически может привести к взысканию сумм, исчисляемых сотнями миллионов рублей.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что механизм расчета общего размера компенсации существенно изменен, когда одним действием нарушены права на несколько объектов. В этом случае компенсация взыскивается за каждый объект в отдельности.

В Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации № 10 указано, «если нарушения совершены одним действием, суд вправе снизить общий размер компенсации ниже установленного законом минимума, но при условии, что права принадлежат одному правообладателю».

С процессуальной точки зрения суд вправе снизить сумму компенсации ниже минимального предела (составляющего 10 000 руб. на один объект права) при соблюдении следующих доказуемых условий:

- 1) совершение нарушения впервые;
- 2) несущественный вклад нарушения в общий объем предпринимательской деятельности правонарушителя;
- 3) существенное превышение суммы компенсации над вероятными убытками;
- 4) отсутствие умышленной формы вины в действиях нарушителя.

В то же время суд не может снизить общую сумму более чем на 50% от установленного законом минимума (при расчете в твердой сумме).

В свою очередь, закрепление способов расчета компенсации для отдельных видов результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации с учетом их особенностей позволяет правообладателю реализовать диспозитивное право по своему усмотрению как в твердой денежной форме, так и в размере, определяемом по отношению к кратной стоимости контрафактных материальных носителей либо исходя из цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается. При этом гражданское законодательство сохраняет императивные принципы разумности и справедливости при применении способов расчета в рамках процессуального рассмотрения дела и вынесения решения в судебном порядке.

На практике бремя доказывания соразмерности суммы распределяется между истцом и ответчиком. Так, истец обязан представить обоснованный расчет и сумму исковых требований, особенно если она выше минимума. Ответчик в своих возражениях должен представить аргументированные доказательства чрезмерности взыскания и фактически обосновать необходимость снижения суммы иска, например, ссылаясь на тяжелое материальное положение и риски бизнеса, характер нарушения и т.д.

Нередко в судебных решениях можно обнаружить отказ в удовлетворении исковых требований при взыскании истцом максимальных пяти миллионов рублей без детального обоснования реального ущерба правообладателя, пресекая попытки превратить компенсацию в инструмент неосновательного обогащения. В отличие от расчета компенсации в твердой сумме, истец несет повышенное бремя доказывания при факте наличия высокого объема нарушения. Кроме того, истец должен обосновать и логику финансового расчета максимального порога взыскания. Можно предположить, что в судебной практике

ориентиром выступает цена иска, поскольку суд учитывает факт того, что «предусмотренный ст. 1406.1 ГК РФ размер компенсации в размере 5 000 000 руб. является предельной суммой, взыскание которой возможно по закону для восстановления нарушенных прав»¹.

Требования о солидарной ответственности возникают при совместном причинении вреда. Однако в интеллектуальных спорах она может быть назначена и в отношении лиц, которые не действовали сообща, но использовали одни и те же контрафактные изделия или экземпляры товара. Юридический состав правонарушения будет зависеть не только от совершения фактических действий, но и от причинения убытков законному владельцу.

«В конечном счете назначенная судом сумма компенсации в ряде случаев может превысить действительно причиненные правообладателю убытки», – полагает Л.А. Новоселова [4. С. 221].

Компенсация в размере, кратном стоимости контрафактных носителей, ориентирована на материальное взыскание и чаще всего используется в делах о нарушении права на товарный знак (ст. 1515 ГК РФ) и незаконное использование авторских прав (ст. 1301 ГК РФ).

Предусмотренный законом механизм солидарной ответственности и последующего регресса в делах об интеллектуальной собственности позволяет достичь двух целей: максимально быстро удовлетворить требования правообладателя и обеспечить справедливое распределение убытков между всеми участниками незаконного распространения контрафакта. Это заставляет участников гражданского оборота более тщательно проверять законность происхождения товара, поскольку к ответственности может быть привлечена сторона, в действиях которой выявлены нарушения.

В иных требованиях при компенсации в размере, кратном стоимости права использования («двойная лицензия»), закон позволяет взыскать значительные суммы в случаях, когда прямых убытков или «материальных носителей» нет, например, при незаконном использовании программного обеспечения в корпоративной сети или трансляции контента.

Таким образом, совершенствование законодательства в сфере защиты интеллектуальной собственности должно следовать по пути усиления превентивных мер ответственности к нарушителям и внедрения эффективных механизмов обеспечения восстановления прав и законных интересов правообладателей с учетом экономической составляющей и принципа справедливости.

¹ Решение Арбитражного суда Тюменской области от 6 декабря 2016 г. по делу № А70-9233/2016 о взыскании убытков, компенсации за нарушение исключительного права в размере 3 550 000 руб. (за период с октября 2013 по декабрь 2014 г.) и компенсации за нарушение исключительного права на зарегистрированное за истцом изобретение «Способ многоканального видеонаблюдения транспортных развязок» в сумме 5 000 000 руб. Исковые требования удовлетворены частично. Суд по интеллектуальным правам // Электронное правосудие: офиц. сайт. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/21dbceaa-6d75-414b-9103-bf175bd469e7/634c4fc6-ef93-4092-ab4f-99bef6a20d5b/A70-9233-2016_20161206_Reshenie.pdf?isAddStamp=True.

Выводы. Компенсация за нарушение исключительного права, существующая в гражданском законодательстве как способ защиты, а в общей теории гражданского права – как институт, представляет собой механизм возмещения причиненных убытков или потерь авторам и правообладателям в результате неправомерных и противоправных действий со стороны третьих лиц (нарушителей). Внедрение нормы статьи 1252.1 ГК РФ стало практическим обоснованием для создания унифицированного института применения единых механизмов расчета компенсации для защиты прав как авторов, так и добросовестных пользователей результатами интеллектуальной деятельности. Данный вывод обусловлен тем, что компенсация является комплексным институтом, нормы которого включают как императивные, так и диспозитивные начала. Это позволяет правообладателю требовать от нарушителя выплаты компенсации, а не возмещения убытков. В целом для решения проблемных вопросов компенсации за нарушение исключительного права необходим дополнительный анализ правоприменительной и судебной практики. Внесение актуальных законодательных изменений служит эффективным способом защиты прав и интересов правообладателей. Правовая концепция в этом направлении расширяется, указывая на необходимость своевременного обновления и совершенствования соответствующих норм и положений в сфере защиты интеллектуальных прав.

Литература

1. *Ворожевич А.С.* Иски о ненарушении исключительных прав на изобретения как эффективный способ защиты интересов фармацевтических компаний // *Хозяйство и право.* 2020. № 4(519). С. 32–46.
2. *Жиленкова Т.В.* Эволюция института компенсации за нарушение исключительного права в актах Конституционного Суда Российской Федерации // *Эффективность современного законодательства: вопросы теории и практики: сб. ст. по материалам конф., проводимых в Вост.-Сиб. филиале Рос. гос. ун-та правосудия им. В.М. Лебедева.* Иркутск, 2025. С. 76–84.
3. *Карташева А.В.* О некоторых проблемах защиты исключительных прав на результат интеллектуальной деятельности // *Юридический аналитический журнал.* 2021. Т. 16, № 2. С. 18–27.
4. *Новоселова Л.А.* Компенсация за нарушение исключительных прав: основные тенденции развития // *Вестник ФИПС.* 2024. Т. 3, № 3(9). С. 220–231.
5. *Томилов А.Ю., Томилова В.А.* Правовая природа и критерии определения размера компенсации за нарушение исключительных авторских прав // *Вестник Челябинского государственного университета.* Сер. Право. 2018. Т. 3, № 3. С. 39–47.
6. *Черняк М.Д.* Развитие компенсации за нарушение исключительных прав в позициях Конституционного Суда Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права.* 2025. Т. 20, № 11. С. 47–60.

АЛЕКСАНДРОВА НАДЕЖДА ВЛАДИМИРОВНА – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (nadyaalex@list.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7145-3010>).

Nadezhda V. ALEKSANDROVA

COMPENSATION FOR INFRINGEMENTS OF EXCLUSIVE RIGHTS: RECENT CHANGES IN THE CIVIL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Key words: compensation, copyright holder, intellectual property rights, infringements, protection of exclusive rights, the Civil Code of the Russian Federation.

Within the system of civil law remedies for intellectual property, the concept of compensation plays a central role. Unlike traditional damages, compensation allows the rights holder to restore their financial position without having to prove the exact amount of the loss. However, until recently, the lack of a unified compensation calculation mechanism and inconsistency in case law created risks for both copyright holders and bona fide users. Introduction of Article 1252.1, 'Compensation for infringement of an exclusive right' into the Civil Code of the Russian Federation is intended to address these issues by establishing both mandatory and discretionary principles for calculating compensation.

The purpose of the study is to analyze the legal provision set out in Article 1252.1 of the Civil Code of the Russian Federation, to identify the specific features of the methods used to calculate compensation and determine their impact on the scope of application of the law.

Materials and methods. The sources used include legislation, regulatory documents, case law and academic publications. General and discipline-specific methods were employed: analysis, generalisation, systems analysis and formal legal analysis.

Results. The study analysed the provisions of Article 1252.1 of the Civil Code, which was introduced by Federal Law № 214-FZ and came into force on 4 January 2026. It has been established that regulatory provisions are designed to provide economic justification and to compensate the rights holder for financial losses. This paper examines the mechanism for calculating compensation set out in Article 1252.1 of the Civil Code of the Russian Federation: as a fixed amount (10,000–5,000,000 rubles); as a multiple of the value of the counterfeit physical media; as a multiple of the value of the right to use the result of intellectual activity or a means of individualisation (based on the licence price in comparable circumstances). It is revealed that the rights holder is exempt from proving the exact amount of damages. In addition, conditions have been established for reducing compensation below the minimum threshold (10,000 rubles) where a single act infringes the rights to several works belonging to the same rights holder.

Conclusions. Compensation for infringement of an exclusive right is a mechanism for compensating authors and rights holders for losses incurred as a result of unlawful acts by third parties. The introduction of Article 1252.1 of the Civil Code of the Russian Federation has made it possible to establish a standardised framework for calculating compensation, combining the mandatory principles of reasonableness and fairness with the discretionary choice of calculation method. To solve problematic issues, further generalization of law enforcement and judicial practice is necessary. The changes made are an effective way to protect the rights of right holders.

References

1. Vorozhevich A.S. *Iski o nenarushenii isklyuchitel'nykh prav na izobreteniya kak effektivnyi sposob zashchity interesov farmatsevticheskikh kompanii* [Infringement lawsuits as an effective way to protect the interests of pharmaceutical companies]. *Khozyaistvo i parvo*, 2020, no. 4(519), pp. 32–46.
2. Zhilenkova T.V. *Evolutsiya instituta kompensatsii za narushenie isklyuchitel'nogo prava v aktakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [The evolution of the institution of compensation for violation of exclusive rights in the acts of the Constitutional Court of the Russian Federation]. In: *Effektivnost' sovremennogo zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktiki: sb. statei po materialam konf. [Proc. of. Sci. Conf. "The effectiveness of modern legislation: issues of theory and practice"]*. Irkutsk, 2025, pp. 76–84.
3. Kartasheva A.V. *O nekotorykh problemakh zashchity isklyuchitel'nykh prav na rezul'tat intellektual'noi deyatel'nosti* [On some issues of protecting exclusive rights to the results of intellectual activity]. *Yuridicheskii analiticheskii zhurnal*, 2021, vol. 16, no. 2, pp. 18–27.
4. Novoselova L.A. *Kompensatsiya za narushenie isklyuchitel'nykh prav: osnovnye tendentsii razvitiya* [Compensation for violation of exclusive rights: main development trends]. *Vestnik FIPS*, 2024, vol. 3, no. 3(9), pp. 220–231.
5. Tomilov A.Yu., Tomilova V.A. *Pravovaya priroda i kriterii opredeleniya razmera kompensatsii za narushenie isklyuchitel'nykh avtorskikh prav* [The legal nature and criteria for determining the

amount of compensation for infringement of exclusive copyrights]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo*, 2018, vol. 3, no. 3, pp. 39–47.

6. Cherpak M.D. *Razvitie kompensatsii za narushenie isklyuchitel'nykh prav v pozitsiyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [Development of compensation for violation of exclusive rights in the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2025, vol. 20, no. 11, pp. 47–60.

NADEZHDA V. ALEKSANDROVA – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Department of Civil and Legal Disciplines, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (nadyaalex@list.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7145-3010>).

Формат цитирования: *Александрова Н.В.* Компенсация за нарушения исключительных прав: актуальные изменения гражданского законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 73–83. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/7>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-73-83.

УДК 342.9
ББК 67.401.02

С.Б. ВЕРЕЩАК, Ж.С. ВАСИЛЬЕВА

ПЕРИОДИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, реформа государственной службы, цифровая трансформация.

За три с лишним десятилетия – с 1991 г. по настоящее время – государственная служба претерпела существенные изменения, начиная с формирования ее концепции, определения вариантов будущей модели российской государственной службы до внедрения цифровых технологий, изменения требований к ее кадрам, а также формирования подотрасли служебного права. Научный анализ этапов и периодов реформы государственной службы позволяет понять не только задачи, ключевые направления, успехи и недостатки реформы на соответствующем этапе, но и общую логику ее осуществления, сформировать целостное представление о развитии института государственной службы, определить тенденции и стратегию дальнейшего развития. Все это обуславливает необходимость проведения научных изысканий в этой области.

Цель исследования – теоретическое обоснование и выделение этапов и периодов реформирования государственной службы Российской Федерации на основе анализа институциональных изменений, приоритетов и динамики развития системы государственного управления и нормативной правовой базы.

Материалы и методы. Методологическую основу составили общенаучные, частнонаучные и частно-правовые методы научного познания: диалектический, исторический, системный, логический, формально-юридический, а также институциональный подходы, анализ и синтез и др. Для обоснования периодизации и анализа этапов реформы с 1991 г. по настоящее время использовались нормативные правовые акты, научная литература по вопросам государственной службы, документы стратегического планирования.

Результаты. С учетом целей и задач реформы государственной службы предложена следующая ее периодизация с выделением периодов и этапов реформы государственной службы: 1) период становления современной модели российской государственной службы, охватывающий три подготовительных этапа разработки и оформления идей новой системы государственной службы; 2) период формирования правового и организационного фундамента государственной службы, включающий этапы, связанные с принятием основных законодательных актов по вопросам государственной службы и противодействия коррупции; 3) период институционального обновления государственной службы, развития ее системы, в рамках которого были приняты законодательные акты по видам государственной службы, осуществлялось совершенствование антикоррупционных механизмов, кадровой политики, а также формирование системы общественного контроля в сфере государственного управления; 4) период совершенствования и цифровизации государственной службы, представляющий собой современный этап цифровой трансформации функционирования государственных органов.

Выводы. Проведенное исследование позволило выявить ключевые этапы и периоды реформы государственной службы Российской Федерации, успешные практики и проблемные аспекты преобразований. Систематизация знаний способствует раскрытию логики и динамики развития института государственной службы в России. На основе предложенной периодизации реформа государственной службы может быть представлена как последовательный процесс, в котором каждый последующий период обусловлен нерешенными задачами предыдущего. В условиях институциональной неопределенности 1990-х гг. возникла необходимость формирования правового фундамента

государственной службы в 2000-х гг. В связи с недостаточной эффективностью антикоррупционных механизмов, действовавших в период с 2000 по 2008 г., в 2009–2020 гг. была создана развернутая антикоррупционная инфраструктура, уточнены и законодательно регламентированы виды государственной службы, формирующие ее систему. Ограниченная прозрачность деятельности государственных органов и высокая доля рутинных операций обусловили переход к этапу цифровой трансформации, начавшемуся в 2021 г. Цифровизация государственной службы представляет собой не только технологическое обновление, но прежде всего реакцию на институциональные недостатки предшествующих этапов, а также на современные запросы общества. Игнорирование данной логики может привести к повторению ошибок 1990-х гг., когда организационный механизм реализации реформы отсутствовал. Разработанная периодизация пригодна для использования в практической деятельности органов власти в целях диагностики проблем: отнесение текущей проблемы к одному из выделенных этапов служит основанием для выбора адекватных средств ее решения.

Введение. Государственная служба выступает основой государственного управления. Государственные служащие как неотъемлемый элемент механизма государства обеспечивают реализацию основных функций государства, исполнение законов, проведение государственной политики в соответствующих сферах жизнедеятельности общества и государства, взаимодействие и диалог государственных органов и населения. Их профессионализм, прозрачность, законность деятельности, надлежащая организация и полноценное правовое регулирование видов государственной службы, особенностей поступления, прохождения, режима службы влияют на качество и эффективность государственного управления.

Реформа государственной службы – длительный, многоэтапный процесс, который осуществлялся в условиях коренных преобразований политической и социально-экономической сфер, которые, в свою очередь, определяли задачи соответствующих этапов реформы. Исследование периодов и этапов реформы государственной службы позволяет понять, насколько система готова к новым вызовам, таким как санкции, кибербезопасность, проблемы кадровой политики, и выполнению задач современного этапа совершенствования и развития института государственной службы.

Цель исследования – теоретическое обоснование и выделение этапов и периодов реформы государственной службы Российской Федерации на основе анализа институциональных изменений, приоритетов и динамики развития системы государственного управления и нормативной правовой базы.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи исследования:

- проанализировать мероприятия реформы, проведенные в сфере государственной службы с 1991 г. по настоящее время;
- определить хронологические рамки и содержательную характеристику каждого периода и этапа реформы государственной службы;
- оценить результаты преобразований на каждом из выделенных периодов и этапов реформы;
- разработать научно-обоснованную периодизацию реформы государственной службы Российской Федерации, отражающую логику и специфику ее развития.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили общенаучные, частно-научные и частно-правовые методы научного познания: диалектический, исторический, системный, логический, формально-юридический, а также институциональный подходы, анализ и синтез и др. Для обоснования периодизации и анализа этапов реформы с 1991 г. по настоящее время использовались нормативные правовые акты, научная литература по вопросам государственной службы, документы стратегического планирования.

Результаты исследования. Реформа государственной службы в Российской Федерации, а также последующие мероприятия, направленные на развитие ее системы, осуществлялись в несколько этапов. Каждый из них был ориентирован на решение задач упорядочения, организации, повышения эффективности государственной службы, формирования системы управления, а также обеспечения качества и профессионализма государственных служащих.

С учетом целей и задач реформы государственной службы может быть предложена следующая ее периодизация с выделением периодов и этапов реформы государственной службы.

1. Период становления современной модели российской государственной службы, включающий три этапа.

Первый этап (1991–1995 гг.): формирование основ профессиональной государственной службы, разработка Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации», системы управления государственной службы (образование органа по управлению государственной службой «Роскадры России» – Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»¹). В задачи Роскадров России входили анализ кадровой ситуации в органах власти, разработка требований к профессиональной квалификации государственных служащих, организация подготовки специалистов и развитие инфраструктуры для обучения кадров, научно-методическое сопровождение процессов управления в государственных органах. Итогами данного этапа стали: введение специальности «Государственное и муниципальное управление» в вузах, создание системы обучения кадров на базе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, а также принятие Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации». Вместе с тем сформировать целостную концепцию государственной службы не удалось, что наряду с другими причинами обусловило прекращение деятельности Роскадров России, передачу основных их функций подразделениям Администрации Президента Российской Федерации. К окончанию рассматриваемого этапа стала очевидной задача качественного анализа, глубокой разработки и четкого формулирования основных принципов и направлений развития государственной службы в Российской Федерации.

¹ О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР: Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696.

Второй этап (1996–1998 гг.): разработка проекта концепции реформы государственной службы, основных принципов организации и функционирования государственной службы, проекта Кодекса государственной службы. Однако на данном этапе не был создан организационный механизм реализации основных идей концепции.

Третий этап (1999–2000 гг.): разработка Программы модернизации государственной службы, определение в качестве принципов для реформирования государственной службы «системы заслуг и достоинств», открытости и доступности, эффективности и результативности государственной службы, осознание необходимости реформы государственной службы и выработки ее профессионально-этических основ.

2. Период формирования правового и организационного фундамента государственной службы.

Четвертый этап (2000–2002 гг.): 15 августа 2001 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹ (далее – Концепция). В Концепции акцент делался на создании профессиональной государственной службы, определении ее видов и уровней, необходимости четкой регламентации процедур прохождения службы (в частности конкурса, квалификационного экзамена, аттестации, гарантий на государственной службе), создании правовых основ регулирования конфликта интересов. Положения Концепции нашли отражение в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 год)», утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336².

Пятый этап (2003–2008 гг.) связан с реализацией Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 год)», срок реализации которой был продлен на 2006–2007 гг., а также с принятием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»³ и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴. Виды государственной службы были закреплены законодательно.

Необходимо отметить, что с принятием закона о государственной гражданской службе в системе административного права началось формирование подотрасли служебного права и его правовых институтов (служебный контракт, поступление на службу и ее прохождение (конкурс, квалификационный экзамен,

¹ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации от 15.08.2001 [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/189260/> (дата обращения: 18.05.2026).

² Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 год)»: утв. Указом Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664.

³ О системе государственной службы Российской Федерации: Фед. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Фед. закон от от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

аттестация), служебное время и время отдыха, гарантии на государственной службе, прекращение государственной службы). Были заложены основы соотношения норм служебного и трудового права с приоритетом норм служебного права.

Реформа государственной службы осуществлялась в тесной взаимосвязи с основными этапами административной реформы, в рамках которых велась разработка новой системы и структуры органов исполнительной власти, определялись избыточные функции органов власти для последующего сокращения, перестраивались основы взаимодействия органов власти между собой и с гражданским обществом. Так, А.Г. Барабашев, А.В. Клименко отмечают, что «сложные новации в государственном управлении во многом зависели от успехов реформирования государственной службы» [1. С. 17].

В рассматриваемый период формировалось антикоррупционное законодательство, был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹.

3. Период институционального обновления государственной службы, развития ее системы.

Шестой этап (2009–2013 гг.) связан с реализацией Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утв. Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261².

В этот период меры были направлены на:

- интенсификацию реформы;
- развитие системы государственной службы, в том числе в рамках реформы органов внутренних дел и законодательной основы ее функционирования;
- совершенствование кадровой политики путем внедрения современных технологий, программ профессионального развития государственных служащих, введения ротации, улучшения методов работы с кадровым резервом, повышения эффективности и результативности деятельности государственных служащих;
- усиление антикоррупционной составляющей, формирование механизмов антикоррупционного контроля, повышение открытости, прозрачности государственной службы.

В рассматриваемый период были приняты федеральные законы от 17 июня 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³, от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ

¹ О противодействии коррупции: Фед. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

³ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Фед. закон от 17.06.2009 №172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

«О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹, а также ряд указов Президента Российской Федерации, заложивших основы для системной работы по противодействию и борьбе с коррупцией на государственной службе.

Указами Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557² и № 559³, от 21 июля 2010 г. № 925⁴, от 21 сентября № 1065⁵, от 2 апреля 2013 г. № 309⁶ и № 310⁷, от 8 июля 2013 г. № 613⁸ были созданы механизмы контроля

¹ О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Фед. закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2306.

² Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 21. Ст. 2542.

³ О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»): Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 559 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 21. Ст. 2544.

⁴ О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 30. Ст. 4070.

⁵ О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»): Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 39. Ст. 4588.

⁶ О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»): Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1670.

⁷ О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 310 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1671.

⁸ Вопросы противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 08.07.2013 № 613 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 28. Ст. 3813.

за доходами, расходами и имуществом государственных служащих, проверки достоверности сведений.

Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹ сыграл важную роль в формировании института предупреждения и урегулирования конфликта интересов. Указом было утверждено Положение о комиссиях, определены его задачи, круг вопросов, меры реагирования.

Большое внимание было уделено выявлению причин и условий, порождающих конфликт интересов, определению сфер государственного управления с наибольшим риском возникновения конфликта интересов, а также установлению ответственности за нарушения.

Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460² были утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции, закрепившие стратегическую цель в этой сфере, ключевые задачи, основополагающие принципы, направления и механизм их реализации. Таким образом, Стратегия стала важным шагом на пути формирования и осуществления системного и комплексного подходов к работе по противодействию коррупции на государственной службе.

Седьмой этап (2014–2020 гг.) охватывает меры по дальнейшему развитию системы государственной службы, института общественного контроля, кадрового управления, процедур отбора, прохождения службы, по усилению антикоррупционных механизмов и внедрению информационно-коммуникационных технологий.

Так, в этот период активизировалась законодательная деятельность по уточнению видов государственной службы. В частности, в 2015 г. из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» был исключен термин «правоохранительная служба», что открыло возможности самостоятельного законодательного регулирования видов государственной службы с учетом особенностей их прохождения. Были приняты федеральные законы о службе в федеральной противопожарной службе (2016)³, в уголовно-исполнительной системе (2018)⁴, в органах принудительного исполнения (2019)⁵ и др.

¹ О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 27. Ст. 3446.

² О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 16. Ст. 1875.

³ О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2016. № 22. Ст. 3089.

⁴ О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: Фед. закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2018. № 30. Ст. 4532.

⁵ О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2019. № 40. Ст. 5488.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 99-ФЗ¹ были внесены изменения в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целях учета специфики должностей гражданских служащих в органах юстиции и аппаратах судов.

Правовой основой развития системы общественного контроля в системе государственной службы стал Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»². При федеральных органах исполнительной власти были сформированы общественные советы, функции которых были расширены от консультативных до контрольных.

Совершенствование управления кадрами осуществлялось через внедрение и развитие института наставничества, ротации, системы профессионального обучения, методик проведения конкурсов, аттестации, испытаний на государственной службе, социальных и правовых гарантий для государственных служащих.

Ужесточение антикоррупционных мер осуществлялось путем введения постоянного мониторинга соответствия расходов государственных служащих их доходам, доходам их семей. В государственных органах были усилены подразделения по противодействию коррупции, уточнены обязанности по проверке сведений не только при приеме на службу, но и на постоянной основе, введены электронные системы декларирования доходов и имущества. В служебное законодательство была включена норма о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия. В Федеральный закон «О противодействии коррупции» были внесены изменения, направленные на усовершенствование механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Рассматриваемый этап – это также время изменения организации работы государственных органов и государственных служащих в условиях пандемии. Ситуация с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) потребовала от исполнительной власти более быстрых и эффективных управленческих решений [5]. Так, В.Н. Титов, А.М. Коршунов отметили в числе существенных изменений «переход к цифровой экономике от бумажных документов и личного присутствия на заседаниях, позволяющего осуществить перевод в цифровой формат документооборота, и дистанционному взаимодействию» [6]. Пандемия стала катализатором внедрения цифровых технологий и удаленной работы. 10 октября 2020 г. Правительством Российской Федерации было принято постановление № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: Фед. закон от 01.05.2019 № 99-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18. Ст. 2223.

² Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Фед. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

государственными внебюджетными фондами» (вместе с «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации»)¹.

В целом данный этап может быть охарактеризован как этап перехода к более современной, технологичной, прозрачной государственной службе с акцентом на профессионализм, антикоррупционные меры и цифровизацию.

4. Период совершенствования и цифровизации государственной службы.

Восьмой этап (с 2021 г. по настоящее время) направлен на решение задач по совершенствованию системы оплаты труда, социальных гарантий для государственных служащих, внедрению новых стандартов оценки эффективности их деятельности.

Реформа государственной службы осуществляется в рамках цифровой трансформации государственного управления, реализуемой согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 16 марта 2024 г. № 637-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления»². Стратегическое направление предусматривает обеспечение оказания 100 государственных услуг в режиме онлайн с предоставлением результата в момент обращения к 2030 г., переход органов государственной власти к модели управления на основе автоматизированного сбора и анализа данных с использованием информационных платформ и др.

Цифровая трансформация направлена на улучшение взаимодействия государственных органов с гражданами и юридическими лицами, упрощение оказания государственных услуг. К 2030 г. планируется 80% услуг предоставлять проактивно, 95% – в формате онлайн, 100% административных процессов автоматизировать, 90% решений принимать на основе анализа данных. Этому должны способствовать электронные сервисы, автоматизация процессов, проактивное предоставление государственных услуг, внедрение единых стандартов электронного документооборота и цифровых подписей, системы межведомственного электронного взаимодействия, использование искусственного интеллекта и аналитики.

Предполагается, что цифровые системы должны заменить типовые рутинные операции, которые составляют до 30% работы органов власти, что позволит повысить эффективность управления, перераспределить ресурсы, оптимизировать

¹ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий, финансовое обеспечение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (вместе с «Положением о формировании и ведении реестра IT-расходов на создание, развитие, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию и вывод из эксплуатации IT-активов, финансовое обеспечение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов», «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации»): постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2020 № 1646 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 42 (часть III). Ст. 6612.

² Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления: распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.03.2024 № 637-р [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408634367/> (дата обращения: 18.05.2026).

численность государственных служащих, совершенствовать оплату их труда [4]. За счет высвобождения финансов планируется усовершенствовать систему материальной мотивации государственных служащих и привлечь на службу молодые кадры (Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1830¹, Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2024 г. № 922²).

При этом в литературе справедливо отмечается, что «сокращение численности служащих не является самоцелью – их количество должно быть не на грани возможности выполнения задач, а оптимальным, научно обоснованным, базироваться на четких критериях и нормативах, и прежде всего должна происходить оптимизация процессов управления, а уже потом – сокращение численности служащих» [2].

Цифровая трансформация государственной службы также ставит задачу приобретения государственными служащими необходимых цифровых компетенций. Так, Т.А. Магаева, С.Н. Ревина отмечают, что необходимо повысить качество подготовки будущих государственных служащих по направлениям цифровизации, а также «скорректировать взаимодействие государственных служащих с ИТ-системами, усовершенствовав законодательство по использованию технологий искусственного интеллекта в сфере государственного управления, закрепить понятие цифровых компетенций государственного служащего с указанием перечня профессиональных навыков и личностных характеристик, необходимого для занятия определенной группы должностей, дополнить ими должностные регламенты и процедуру по прохождению аттестации» [3].

Таким образом, задачи современного этапа реформы государственной службы направлены на создание более гибкого, профессионального, эффективного, современного государственного аппарата, способного использовать цифровые технологии для решения сложных задач в условиях вызовов времени.

Выводы. В результате проведенного исследования выявлены основные этапы и периоды осуществления реформирования государственной службы в Российской Федерации. Их анализ позволил определить эффективные механизмы модернизации, адаптации государственной службы к новым вызовам,

¹ Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным служб и федеральным агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1830 [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/7480-6326/> (дата обращения: 18.05.2026).

² О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов (органов) федеральных государственных органов, аппаратов федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, управлений Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 29.10.2024 г. № 922 [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/410532908/> (дата обращения: 18.05.2026).

а также обозначить проблемные стороны преобразований. Систематизация знаний о ходе реформы дала возможность раскрыть сущность изменений, логику и динамику института государственной службы, что дополняет теоретический и практический фундамент его дальнейшего развития.

Реформирование государственной службы Российской Федерации с 1991 г. по настоящее время подчиняется следующей закономерности. На каждом новом этапе решались задачи, которые не могли быть выполнены в рамках предыдущего периода. Неопределенность концептуальных основ в 1990-х гг. обусловила необходимость принятия системообразующих законодательных актов в 2000–2008 гг. После формального закрепления правовых норм была выявлена недостаточность антикоррупционных механизмов, что привело к созданию развернутой системы противодействия коррупции и общественного контроля в 2009–2020 гг. Были уточнены и законодательно урегулированы виды государственной службы, формирующие ее систему. Сохраняющиеся проблемы прозрачности государственных органов и высокая доля рутинных операций в деятельности служащих сделали необходимым переход к цифровой трансформации, начавшейся в 2021 г. Из указанной закономерности следует, что цифровая трансформация государственной службы не является изолированным технологическим изменением. Данный этап представляет собой институциональную реакцию на недостатки, не устраненные на предшествующих этапах реформы. Игнорирование этой логики повышает риск повторения ошибок 1990-х гг., когда при наличии отдельных правовых решений отсутствовал организационный механизм их реализации.

С практической точки зрения предложенная периодизация может применяться органами государственной власти в качестве инструмента диагностики. Отнесение конкретной проблемы (правовой неопределенности, недостатка антикоррупционных мер, низкой прозрачности или высокой рутинной нагрузки) к соответствующему периоду позволяет обоснованно выбирать средства ее решения с учетом особенностей этапа, на котором эта проблема возникла. Для дальнейших научных исследований разработанная периодизация создает основу для сравнительного анализа эффективности преобразований в различных периодах и для прогнозирования развития института государственной службы.

Литература

1. *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. М.: ИД ВШЭ, 2010. 80 с.
2. *Занко Т.А.* Преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти 2020 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 107–124.
3. *Магаева Т.А., Ревина С.Н.* Трансформация компетенций государственных служащих в условиях цифровизации государственного управления // Международный научно-исследовательский журнал. 2022. № 6-5(120). С. 162–168.
4. *Махаев Р.М., Костоева П.М.* Реформы государственной службы в Российской Федерации на современном этапе: содержание и результаты // Российский научный вестник. 2025. № 1. С. 232–236.
5. *Мартынов А.В., Черников В.В., Ляпин И.Ф.* Новый этап административной реформы в Российской Федерации: условия, факторы и мероприятия, направленные на оптимизацию структуры органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 120–139.

6. Титов В.Н., Коришунов А.М. Государственное управление в период угрозы распространения COVID-19 // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2021. № С1. С. 804–807.

ВЕРЕЩАК СВЕТЛАНА БОРИСОВНА – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой теории и истории государства и права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (veres_k@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9335-2501>).

ВАСИЛЬЕВА ЖАННА СЕРГЕЕВНА – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры публичного права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (kaf_advok@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1880-3309>).

Svetlana B. VERESHCHAK, Jeanne S. VASILIEVA

PERIODIZATION OF THE CIVIL SERVICE REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Key words: *civil service, civil servant, civil service reform, digital transformation.*

Over the past three-plus decades – from 1991 to the present day – the civil service has undergone significant changes, ranging from the development of its conceptual framework and the identification of options for the future model of the Russian civil service to the introduction of digital technologies, changes in the requirements for its staff, and the development of a sub-sector of civil service law. A scientific analysis of the stages and periods of civil service reform enables us not only to understand the objectives, key priorities, successes and shortcomings of the reform at each stage, but also to grasp the overall logic behind its implementation, form a comprehensive overview of the development of the civil service as an institution, and identify trends and strategies for its future development. All this makes it necessary to conduct scientific research in this area.

The purpose of the study is to theoretically substantiate and identify the stages and periods of reforming the civil service of the Russian Federation based on an analysis of institutional changes, priorities and dynamics of the development of the public administration system and the regulatory legal framework.

Materials and methods. The methodological framework comprises general scientific, discipline-specific and legal methods of scientific inquiry: dialectical, historical, systems-based, logical and formal-legal approaches, as well as institutional approaches, analysis and synthesis and others. Regulatory legal acts, scientific literature on civil service issues and strategic planning documents were used to substantiate periodization and analysis of reform stages from 1991 to the present.

Results. Taking into account the aims and objectives of the civil service reform, the following chronological framework has been proposed, identifying the periods and stages of the reform: 1) the period of establishing the modern model of the Russian civil service, comprising three preparatory stages of developing and formalising the concepts of the new civil service system; 2) the period of establishing the legal and organisational foundations of the civil service, comprising stages related to the adoption of key legislative acts on civil service matters and anti-corruption; 3) the period of institutional renewal of the civil service and the development of its system, during which legislative acts were adopted for different types of civil service, anti-corruption mechanisms and personnel policy were improved, and a system of public oversight in the sphere of public administration was established; 4) the period of improvement and digitalisation of the civil service, representing the current stage of digital transformation in the functioning of state bodies.

Conclusions. The conducted research made it possible to identify the key stages and periods in the reform of the civil service of the Russian Federation, successful practices and problematic aspects of transformations. Systematizing knowledge helps to shed light on the logic and dynamics of the development of the civil service in Russia. Based on the proposed periodisation, civil service reform can be viewed as a sequential process in which each subsequent period is shaped by the unresolved issues of the previous one. In the context of the institutional

uncertainty of the 1990s, it became necessary to form the legal foundation of the civil service in the 2000s. Due to the insufficient effectiveness of the anti-corruption mechanisms that operated from 2000 to 2008, a comprehensive anti-corruption infrastructure was created in 2009–2020, and the types of public service that form its system were clarified and legislatively regulated. Limited transparency in the activities of government agencies and a high proportion of routine operations led to the transition to the digital transformation stage, which began in 2021. Civil service digitalization is not only a technological upgrade, but above all a reaction to the institutional shortcomings of previous stages, as well as to the modern demands of society. Failing to take this logic into account could lead to a repeat of the mistakes of the 1990s, when there was no organisational framework in place to implement the reforms. The developed periodization is suitable for use in the practical activities of government authorities in order to diagnose problems: assigning the current problem to one of the identified stages serves as the basis for choosing adequate means to solve it.

References

1. Barabashev A.G., Klimenko A.V. *Administrativnaya reforma i reforma gosudarstvennoi sluzhby v Rossii – voprosy realizatsii i koordinatsii* [Administrative Reform and Reform of the Civil Service in Russia: Issues of Implementation and Coordination]: Preprint WP8/2010/01. Moscow, 2010. 80 p.
2. Zanko T.A. *Preobrazovaniya vnutrennei organizatsii federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti 2020 g.* [Transformation of the Internal Organization of Federal Executive Bodies in 2020]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2021, no. 2, pp. 107–124.
3. Magaeva T.A., Revina S.N. *Transformatsiya kompetentsii gosudarstvennykh sluzhashchikh v usloviyakh tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya* [Transformation of Competencies of Civil Servants in the Conditions of Digitalization of Public Administration]. *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal*, 2022, no. 6-5(120), pp. 162–168.
4. Mahaev R.M., Kostoyeva P.M. *Reformy gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape: soderzhanie i rezul'taty* [Reforms of Public Service in the Russian Federation at the Present Stage: Content and Results]. *Rossiiskii nauchnyi vestnik*, 2025, no. 1, pp. 232–236.
5. Martynov A.V., Chernikov V.V., Lyapin I.F. *Novyi etap administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii: usloviya, faktory i meropriyatiya, napravlennye na optimizatsiyu struktury organov ispolnitel'noi vlasti* [A New Stage of Administrative Reform in the Russian Federation: Conditions, Factors, and Measures Aimed at Optimizing the Structure of Executive Bodies]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, 2021, no. 1, pp. 120–139.
6. Titov V.N., Korshunov A.M. *Gosudarstvennoe upravlenie v period ugrozy rasprostraneniya COVID-19* [Public Administration in the Period of the Threat of the Spread of COVID-19]. *Problemy sotsial'noi gigieny, zdravookhraneniya i istorii meditsiny*, 2021, no. C1, pp. 804–807.

SVETLANA B. VERESHCHAK – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (veres_k@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9335-2501>).

JEANNE S. VASILIEVA – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Public Law, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (kaf_advok@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1880-3309>).

Формат цитирования: *Верещак С.Б., Васильева Ж.С.* Периодизация реформы государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 84–96. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/8>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-84-96.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Ал-Зуваини С.С.М., Паникарова С.В.

Институциональные барьеры цифровизации муниципальных услуг
в Ираке 1

Захаров Я.С.

Оценка эффективности государственного и муниципального управления
в сфере управления объектами культурного наследия:
теоретико-методологические и прикладные аспекты 13

Иванов А.П., Савдерова А.Ф., Урсова И.Н.

Инструменты региональной экономической политики
в условиях пандемии: количественная оценка влияния расходов
на здравоохранение на снижение смертности 30

Мужжавлева Т.В., Иванова Н.Н., Унискова М.А.

Внешний государственный долг в системе экономической теории:
сравнительный анализ моделей управления
(на примере США, Турции, Мозамбика и Казахстана)..... 40

Товт С.Ю.

Роль государственно-частного партнерства в привлечении инвестиций
в экономику России 53

Юрлов Ф.Ф., Кокорина Д.А.

Методика выбора оптимальных решений
на промышленных предприятиях в условиях неопределенности
внешней среды (на примере автомобилестроения) 63

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Александрова Н.В.

Компенсация за нарушения исключительных прав:
актуальные изменения гражданского законодательства
Российской Федерации 73

Верещак С.Б., Васильева Ж.С.

Периодизация реформы государственной службы
Российской Федерации 84