Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

Гринман Николай Михайлович

СИТУАТИВНАЯ МОДЕЛЬ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

(на примере деятельности ВЭБ.РФ)

Специальность 5.5.3 — Государственное управление и отраслевые политики

Диссертация на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Научный руководитель:
доктор философских наук, профессор
Орлова Ирина Викторовна

Москва 2026

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 4

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИТУАТИВНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ ПРОЕКТИРОВАНИИ 30

1.1. Политические основы государственного проектирования 30

1.2. Теоретические основания платформенного подхода в государственном управлении 37

1.3. Традиционные модели государственного управления: теоретический анализ и системные ограничения 40

1.4. Ситуативная модель (С-М1-А-М2) как инструмент политического решения 50

ГЛАВА 2. ПРИМЕНЕНИЕ СИТУАТИВНОЙ МОДЕЛИ В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 59

2.1. Политические критерии эффективности государственных проектов и интегральный показатель адаптивности 59

2.2. Управление политическими рисками в государственном проектировании 66

2.3. Сравнительный анализ традиционных и ситуативных подходов (на материале пяти национальных проектов 2018—2024 годов) 72

ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ СИТУАТИВНОЙ МОДЕЛИ В КЛЮЧЕВЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ 82

3.1. Цифровая платформа ВЭБ.РФ как институциональная форма реализации ситуативной модели 82

3.2. Применение ситуативной модели к управлению развитием Дальнего Востока и Арктики 89

3.3. Применение ситуативной модели к цифровой трансформации государственного управления 97

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 106

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ 120

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 121

ПРИЛОЖЕНИЕ А. Методика расчёта значений интегрального показателя адаптивности (ИАП) 131

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

По данным Минфина России, бюджетное исполнение пятнадцати национальных проектов в 2024 году достигло 99,6 % — рекорд за все шесть лет их реализации. Парадокс налицо: формальные показатели бьют исторические максимумы, а вместе с тем Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 запускается уже другая, во многом переписанная архитектура национальных проектов до 2030 года и на перспективу до 2036 года. Линейная программно-целевая модель управления исчерпала ресурс. Нужны адаптивные инструменты — иначе расхождение между формой и содержанием будет только нарастать.[1]

Современные государственные проекты разворачиваются в усложняющейся среде. Они опираются на множество заинтересованных сторон с разнородными, нередко конкурирующими требованиями. Жёсткое плановое регулирование, основанное на следовании заранее составленным регламентам, в таких условиях не работает. Выявление факторов повышения эффективности политико-административных решений и совершенствование методов государственного проектирования — одна из ключевых задач современной отечественной политической науки.

Потребность в более гибких подходах привела к росту интереса к методам оперативного реагирования на изменения политической и социально-экономической среды. Теоретические основы таких методов разрабатывались в трудах Г. Саймона — создателя концепции ограниченной рациональности, доказавшего сущностную неполноту информации, доступной лицу, принимающему решение, — и Ч. Линдблома, описавшего реальный механизм государственных решений через концепцию «последовательных ограниченных сравнений». В практике публичного управления эти идеи воплощаются в

[1] Об исполнении федерального бюджета за 2024 год : годовой отчёт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=311109 (дата обращения: 15.01.2025).

принципах итеративности, открытого взаимодействия со стейкхолдерами, минимизации рисков и акцента на конечный результат для получателя государственных услуг. С учётом специфики публичного сектора такие подходы дают инструментарий, заметно повышающий эффективность реализации национальных проектов и государственных программ.[2]

Санкционное давление, задача ускоренного технологического суверенитета, освоение новых территорий — все три фактора сходятся в одном требовании: пересматривать управленческие модели, сложившиеся в более спокойные годы. О.В. Гаман-Голутвина в своих исследованиях российских политических элит показывает, что административная система страны устроена как переплетение формальных иерархий и неформальных сетей влияния. Это переплетение заметно осложняет процессы согласования при разработке и реализации государственных проектов. Разработанная ситуативная модель принятия политико-административных решений (C-M1-A-M2) — концептуальный ответ на эту управленческую реальность. Она задаёт алгоритм систематического осмысления ситуации, критической оценки действующих механизмов и итеративной выработки решений.[3]

Реализация Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» радикально изменила повестку государственного проектирования. Среди семи закреплённых национальных целей для рассматриваемой предметной области особое значение имеет «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы». Она задаёт направление: внедрение цифровых платформ, оптимизация процессов управления национальными проектами, прозрачность, ориентация на реальные результаты в жизни граждан. Сочетание ситуативной

---

[2]Lindblom C.E. The Science of Muddling Through // Public Administration Review. 1959. Vol. 19, no. 2. P. 79—88.

[3]Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. 2-е изд., испр. и доп. М. : РОССПЭН, 2006. 448 с.

модели с платформенным подходом создаёт архитектуру государственного проектирования, прямо отвечающую на этот вызов.[4]

Наконец — платформенный подход к региональному развитию. На примере ВЭБ.РФ видно, как государственный институт развития перестраивается из инвестиционного банка в цифровую платформу-оркестратор, координирующую всю группу институтов развития. Это не косметическая реформа корпоративной структуры, а сдвиг в самой логике взаимодействия государства с регионами. Дублирование функций институтов развития зафиксировано на официальном уровне: устранение этой проблемы стало одним из заявленных оснований правительственной реформы 2020 года, по итогам которой на базе ВЭБ.РФ был сформирован единый инвестиционный блок, часть институтов ликвидирована, а институты со схожим функционалом укрупнены.[5] Исследователи Института экономики РАН при этом отмечают, что и после организационной перегруппировки вопрос о механизмах координации внутри обновлённой системы остаётся открытым.[6] Этот координационный дефицит и обосновывает необходимость платформенной интеграции. Ситуативная модель С-М1-А-М2 в этом контексте востребована напрямую: любая платформенная трансформация требует регулярного анализа ситуации (С), критической оценки действующих моделей (М1), формирования альтернативных решений (А) и обоснованного выбора оптимальной модели внедрения (М2). Применение этого алгоритма к практике ВЭБ.РФ превращает стихийную реорганизацию в управляемый политический проект с чёткими критериями успешности.[7]

---

[4]Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

[5] Оперативное совещание с вице-премьерами 23 ноября 2020 г. // Правительство России : официальный сайт. URL: http://government.ru/news/40921/ (дата обращения: 20.07.2026); Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об утверждении перечней институтов развития и планов мероприятий („дорожных карт“) по передаче, ликвидации и модернизации действующей структуры институтов развития».

[6] Доржиева В.В., Ильина С.А. Сценарий реформирования институтов развития: в поисках смысла и новые аспекты регуляторной политики // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11, № 11. С. 2451—2470.

[7]Стратегия развития ВЭБ.РФ до 2030 года : утв. Наблюдательным советом ВЭБ.РФ 27 мая 2025 г. URL: https://veb.ru/strategy (дата обращения: 01.06.2025).

Шестой довод — задачи развития Дальнего Востока и Арктики, на которых традиционные инструменты обнаруживают пределы своей действенности. Несмотря на значительный объём государственных инвестиций в рамках территорий опережающего развития, Свободного порта Владивосток, программ «Дальневосточный гектар» и «Дальневосточная ипотека», демографическая ситуация в макрорегионе не демонстрирует перелома. По данным Росстата, численность населения Дальневосточного федерального округа на 1 января 2025 г. составила 7 860 278 человек. Если соотнести её с численностью тех же регионов в начале 1990-х (а Бурятия и Забайкальский край были включены в ДФО лишь в 2018 году, что осложняет прямое сравнение), получается сокращение примерно на четверть — с 10,5 до 7,86 млн человек. Исследования Н.В. Зубаревич показывают: региональные диспропорции в России носят структурный характер и не преодолеваются без адаптивных инструментов регионального проектирования, учитывающих специфику каждой территории. Ситуативная модель и даёт такой контекстно-чувствительный подход.[8]

Седьмой — глобальные тренды публичного управления, связанные с переходом к моделям «отзывчивого государства», «умного управления» и «государства как платформы». Они требуют переосмысления роли ситуативных факторов в политико-административных процессах. Сравнительные исследования К. Поллита и Г. Букерта показывают на материале реформ 1990–2010-х годов: устойчивый управленческий прогресс достигается там, где структурные реформы сочетаются с гибкими адаптивными механизмами. Этот вывод задаёт нормативный ориентир для совершенствования российского государственного проектирования.[9]

Совокупность перечисленных факторов определяет актуальность настоящего диссертационного исследования, его теоретическую и практическую

---

[8]Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2025 года : статистический бюллетень / Росстат. М., 2025; Зубаревич Н.В. Регионы России в конце 2023 г.: удалось ли преодолеть кризисный спад? // Вопросы теоретической экономики. 2024. № 1. С. 34—47.

[9]Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. 4th ed. Oxford : Oxford University Press, 2017.

значимость для развития системы государственного управления Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы.

Проблематика проектирования в государственных проектах стала объектом широкого круга исследований в области государственного управления, политологии, проектного менеджмента и политического анализа. Степень разработанности отдельных аспектов различается, что и обусловливает как научную актуальность, так и исследовательскую нишу работы.

Классические основания теории управления, предшествующие современным дискуссиям о ситуативном проектировании, были заложены в трудах представителей административной науки рубежа XIX—XX веков. А. Файоль в своей теории административного управления разработал принципы планирования, организации, координации и контроля, образующие нормативный скелет государственного проектирования. Ф. Тейлор обосновал принципы научного менеджмента, а Г. Гантт — инструменты временно́го планирования. Уже в этих классических трудах подчёркивалась зависимость результативности крупномасштабных проектов от адаптивности применяемых управленческих методов к конкретным условиям реализации. Эти теории управления, через много десятилетий спустя оформятся в теорию ситуационного подхода.

Современные теоретики государственного управления разрабатывают разные концепции моделирования применительно к государственным проектам. Авторы концепции ситуационного подхода в государственном управлении Б.Г. Питерс и Дж. Пьер указывают на взаимосвязь проектной деятельности с традициями, институциональными особенностями и административной культурой конкретной страны. Эта взаимосвязь делает невозможным механический перенос управленческих решений между контекстами и обосновывает контекстуальность любого эффективного подхода к государственному проектированию. В работах К. Поллита и Г. Букерта ситуативная модель проектирования выступает как ключевой инструмент реализации административных реформ, позволяющий адаптировать

универсальные принципы «нового государственного управления» к специфике национальных административных систем.[10]

В отечественной политической науке несколько исследовательских школ десятилетиями разрабатывают теоретические основания российской модели государственного управления. Л.В. Сморгунов в работах 2000–2010-х годов заложил основы сетевого подхода и концепции «умного государства». А.И. Соловьёв разработал теорию принятия государственных решений, интегрирующую политологический, социологический и управленческий ракурсы; предложенная им маятниковая (колебательно-маятниковая) модель описывает движение процесса принятия государственных решений между политическим и административным полюсами, что напрямую созвучно проблематике настоящей работы. О.В. Гаман-Голутвина предложила концепцию политико-административных отношений и исследовала роль элит в процессах государственного управления. В совокупности эти работы формируют отечественный теоретический горизонт, в рамках которого разворачивается исследование.[11][12]

Институциональный контекст, в котором разворачивается российское государственное проектирование, помогает понять исследовательская линия государственной состоятельности. А.Ю. Мельвиль, Д.К. Стукал и М.Г. Миронюк на материале посткоммунистических стран показали: качество государственных институтов связано с характером политического режима нелинейно, а слабая институциональная среда нередко воспроизводится самими правящими группами, извлекающими из неё ренту.[13] Родственную линию задаёт концепция «good enough

---

[10] Peters B.G., Pierre J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8, no. 2. P. 223—243.

[11] Соловьев А.И. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели (I) // Полис. Политические исследования. 2005. № 5. С. 6—22; Его же. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели (II) // Полис. Политические исследования. 2005. № 6. С. 31—52.

[12] Сморгунов Л.В. (ред.) Государственная политика и управление : учебник для вузов : в 2 ч. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2024; Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений : учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. М. : Аспект Пресс, 2024; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. М. : РОССПЭН, 2006.

[13] Мельвиль А.Ю., Стукал Д.К., Миронюк М.Г. «Царь горы», или почему в посткоммунистических автократиях плохие институты // Полис. Политические исследования. 2013. № 2. С. 125—142.

governance» М. Гриндл: универсальная повестка «хорошего управления» невыполнима целиком, поэтому реформатору приходится отбирать ограниченный набор первоочередных институциональных изменений, посильных для конкретной страны в конкретный период.[14] Для настоящей работы обе линии служат предостережением от механического переноса управленческих образцов и аргументом в пользу контекстно-чувствительной логики проектирования национальных проектов.

Особое место в теоретической рамке занимает концепция «сетевого общества» М. Кастельса. В трилогии «Информационный век» (1996–1998) он показывает, что сетевые принципы организации не остаются изолированной экономической логикой, а перестраивают и архитектуру государственного управления. Теория проектно-ориентированного государственного управления Д. Кеттла обосновала переход от бюрократических иерархий к гибким сетям межорганизационного взаимодействия как условие эффективности при росте сложности. М. Мур разработал концепцию «общественной ценности» (public value), определив цель государственных организаций как создание ценности, измеряемой не формальными показателями, а реальным улучшением жизни граждан. Эти концепции непосредственно питают теоретическую базу диссертации.[15]

Особое место в методологическом арсенале исследования занимают труды Г.П. Щедровицкого — основателя Московского методологического кружка (ММК) и создателя системно-мыследеятельностной (СМД) методологии. Щедровицкий разработал концепцию «организации деятельности», принцип полипредметности, методологию организационно-деятельностных игр (ОДИ) как инструмента коллективной рефлексии, а также инструментарий структурно-функционального анализа управленческих систем. В рамках СМД-методологии любая

---

[14] Grindle M.S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2004. Vol. 17, № 4. P. 525—548.

[15] Castells M. The Rise of the Network Society. 2nd ed. Oxford : Blackwell, 2000; Kettl D.F. The Transformation of Governance. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2015; Moore M.H. Creating Public Value. Cambridge : Harvard University Press, 1995.

управленческая ситуация рассматривается как многослойная конструкция, включающая онтологический слой (описание «объективной» реальности), деятельностный слой (совокупность действий акторов) и рефлексивный слой (осмысление деятельности самими участниками). Эта трёхслойная аналитика и стала методологическим фундаментом для разработки компонентов С (ситуация), М1 (действующая модель), А (альтернативы) и М2 (новая модель) предлагаемой автором ситуативной модели государственного проектирования.[16]

Ситуационный подход в организационной теории разработан в трудах П. Лоуренса и Дж. Лорша. На обширном эмпирическом материале они показали, что эффективная организационная структура зависит от специфики внешней среды — её сложности и динамизма. Дж. Вудворд установила зависимость оптимальной организационной формы от применяемых технологий. Т. Бернс и Г. Сталкер разработали дихотомию «механистических» (эффективных в стабильной среде) и «органических» (эффективных в нестабильной среде) организаций. Эта теоретическая традиция — непосредственный предшественник ситуативной модели государственного проектирования: она задаёт принцип контекстуальности эффективных управленческих решений и исключает существование единственно правильного «лучшего способа» управления вне зависимости от ситуации.[17]

Понять особенности ситуативного проектирования в государственных структурах помогают концепция контекстуального дизайна Х. Беера и К. Хольцблатта, а также сравнительный подход Г. Алмонда и Б. Пауэлла к исследованию государственных реформ в различных политических системах. Теория множественных потоков Дж. Кингдона с её центральной метафорой «окон возможностей» описывает механизм, при котором изменения в трёх независимых потоках — проблем, решений и политической динамики — создают кратковременные возможности для радикального изменения государственной

---

[16]Щедровицкий Г.П. Избранные труды. М. : Школа культурной политики, 1995; Щедровицкий Г.П. Методология и философия организационно-управленческой деятельности : курс лекций. М. : Путь, 2003.

[17]Lawrence P.R., Lorsch J.W. Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. Boston : Harvard Business School Press, 1967; Burns T., Stalker G.M. The Management of Innovation. Oxford : Oxford University Press, 1994.

политики. Теория «коалиций поддержки» П. Сабатье и Х. Дженкинса-Смита обосновывает устойчивость политических изменений через формирование групп акторов, разделяющих базовые убеждения. Концепция «прерывистого равновесия» Ф. Баумгартнера и Б. Джонса объясняет чередование периодов стабильности и радикальных трансформаций. Все три концепции описывают условия, при которых ситуативный подход к государственному проектированию становится наиболее востребованным.[18]

Осмыслению ситуативного проектирования в российских государственных проектах помогают работы В.Ю. Сурина по специфике российской административной культуры; А.В. Оболонского, чья концепция «кризиса бюрократического государства» описывает ограничения традиционных административных моделей; В.В. Лобанова о модернизации государственного управления; А.Г. Барабашева и А.В. Клименко — об административных реформах и реформах государственной службы. Влияние институциональных особенностей российской государственности на характер реализации государственных проектов исследуется в трудах В.Л. Тамбовцева и Л.И. Якобсона. Взаимодействие организационных архетипов и практик проектного управления изучает Г.Л. Купряшин.[19]

Базовым вопросам адаптации проектного подхода к реалиям государственного управления современной России посвящены труды А.М. Аузана по институциональной экономике, И.И. Мазура и Н.Г. Ольдерогге по управлению проектами, В.Д. Шапиро о проектном управлении в российских условиях. Инструментарию ситуативного проектирования в государственных структурах посвящены работы М.Ю. Барщевского, И.Н. Барцица и А.Г. Барабашева. Влиянию цифровых технологий на эффективность государственных проектов посвящены

---

[18] Kingdon J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. New York : Pearson, 2011; Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder : Westview Press, 1993; Baumgartner F.R., Jones B.D. Agendas and Instability in American Politics. 2nd ed. Chicago : University of Chicago Press, 2009.

[19] Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2019; Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственной службы и государственного управления РФ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 35—59; Тамбовцев В.Л. Государство как инициатор развития гражданского общества // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 69—77.

исследования Д.Е. Сорокина, А.В. Кожаринова, А.Н. Райкова, В.И. Дрожжинова. А.В. Клименко концентрируется на технологическом инструментарии и цифровизации государственного управления. Потенциал гибких методологий в государственном проектировании изучается К. Худом и Р. Диксоном применительно к британскому опыту.[20]

Проблемам недостаточной адаптивности государственных проектов к изменяющимся условиям посвящены научные работы С.А. Кравченко, А.В. Тихонова, В.В. Щербины. Развитием проектного подхода в государственном управлении в правовом, институциональном, технологическом аспектах занимаются Я.И. Кузьминов, А.И. Жуков, Л.И. Якобсон. Проблематику устойчивости государственных проектов в условиях высокой неопределённости освещают И.Н. Ильина, Т.В. Игнатова, А.В. Понеделков. Организационную культуру и её влияние на эффективность управленческих инноваций исследуют И.М. Марголин, Н.Б. Филинов, О.С. Виханский.[21]

Культурно-исторические предпосылки и социально-экономические факторы развития ситуативного проектирования в российских государственных проектах анализируются в работах А.С. Ахиезера, О.В. Гаман-Голутвиной, В.С. Комаровского. Региональные аспекты реализации государственных проектов исследованы И.М. Бусыгиной, Р.Ф. Туровским — исследователями, описавшими закономерности регионального политического процесса и механизмы адаптации федеральных инициатив к региональной специфике. Потенциал гибких методологий применительно к государственному сектору исследован Н.М. Гринманом, обосновавшим модель адаптивного государственного проектирования, и И.Д. Липиным, изучавшим гибкие технологии в молодёжной политике.[22]

---

[20]Дрожжинов В.И. Электронное правительство Российской Федерации // Информационное общество. 2020. № 1. С. 10—25; Hood C., Dixon R. A Government that Worked Better and Cost Less? Oxford : Oxford University Press, 2015.

[21]Кузьминов Я.И. Новые требования к качеству государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 7—28; Кравченко С.А. Социология управления : учебник. М. : Юрайт, 2020; Игнатова Т.В. Государственное регулирование экономики. Ростов н/Д : ЮРИУ РАНХиГС, 2019.

[22]Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика : учебное пособие. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006; Гринман Н.М. Модель проектирования для государственных проектов и программ в постоянно изменяющихся условиях // Власть.

Концептуальная переинтерпретация бюджетных и временных параметров государственного проектирования как политических индикаторов опирается на классические работы в политологии бюджетного процесса и бюрократической политики. А. Вильдавский в работе «Политика бюджетного процесса» (1964) показал, что бюджетный процесс является политическим, а не экономическим: бюджет выражает иерархию политических приоритетов государства в денежной форме и фиксирует политически приемлемое распределение ресурсов. Г. Аллисон в книге «Сущность решения» (1971, переиздание 1999 в соавторстве с Ф. Зеликовом) обосновал, что коллективное действие государственной бюрократии надо анализировать как политический процесс — модель «государственной политики» (governmental politics model), а не как рациональный выбор. Эти работы образуют теоретическую опору для интерпретации БЭ (бюджетной эффективности) как индикатора политической легитимности ресурсного обеспечения и УС (соблюдения временных параметров) как индикатора политической управляемости бюрократии. Авторская концепция «захвата проекта» (project capture) опирается на классическую теорию институционального захвата — теорию «захвата регулятора» Дж. Стиглера (1971) и понятие «захвата государства» Дж. Хеллмана с соавторами (Всемирный банк, 2000), а также на работы С.Г. Кордонского о сословной структуре постсоветского общества и административном торге.

Работ по отдельным сторонам государственного управления, проектного менеджмента, цифровизации публичного сектора и платформенной экономики много, но в отечественной политологии несколько ниш так и остаются пустыми. В этой работе я сосредоточился на четырёх из них. Системно-мыследеятельностная методология до сих пор не сведена с современными концепциями адаптивного управления применительно к российскому государственному проектированию. Нет и системы собственно политических критериев эффективности, которая позволяла бы читать бюджетное исполнение и соблюдение сроков как косвенные

2024. Т. 32, № 3. С. 157—161; Липин И.Д., Гринман Н.М. Применение гибких технологий управления в молодёжной политике в рамках неоинституционального подхода // Труд и социальные отношения. 2023. Т. 34, № 4. С. 115—125.

политические индикаторы. Практика национальных проектов 2018–2024 годов ни разу не сопоставлялась с помощью единого политологического инструментария, а платформенный подход почти не рассматривался как институциональная форма, в которой ситуативная модель могла бы работать в масштабе всей системы управления. Отсюда выбор темы и общая логика исследования.

Рассмотренные работы дают диссертации широкую теоретическую опору, но между ними остаётся зазор. СМД-методология Щедровицкого, теория политических решений, ситуационный подход и исследования платформенной экономики развивались параллельно и почти не пересекались; целостной концепции ситуативной модели принятия политико-административных решений, привязанной к платформенному развитию регионов, в результате так и не сложилось. Закрыть этот зазор — главная научная задача диссертации.

Объект исследования

Объект исследования — процессы принятия политико-административных решений при формировании и реализации национальных проектов в современной России.[23]

Предмет исследования

Предмет исследования — модели принятия политико-административных решений при формировании и реализации национальных проектов современной России на основе синтеза ситуативного и платформенного подходов.

Цель диссертационного исследования

Цель — разработать концептуальные основания и операциональный инструментарий ситуативной модели принятия политико-административных решений при формировании и реализации национальных проектов современной России и обосновать — на материале деятельности ВЭБ.РФ — платформенный подход как институциональную форму её реализации. Под ситуативной моделью здесь и далее понимается алгоритм принятия решений, включающий

[23]Граница исследования: рассматриваются государственные проекты федерального и регионального уровня, реализуемые в рамках Указа Президента РФ № 309 и Постановления Правительства РФ № 786.

последовательный анализ ситуации (С), критическую оценку действующей модели управления (М1), формирование альтернатив (А) и выбор новой модели реализации (М2); термин «ситуационный подход» относится к теоретической традиции П. Лоуренса и Дж. Лорша, на которую эта модель опирается.

Задачи исследования.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

— исследовать теоретико-методологические основы ситуационного подхода в государственном проектировании, включая концептуальное наследие Г.П. Щедровицкого и СМД-методологию, и установить их применимость к современной практике политико-административного управления;

— проанализировать особенности политических процессов, сопровождающих формирование и реализацию национальных проектов в современной России, включая взаимодействие формальных институтов с сетевыми структурами и латентными группами интересов, выявить ограничения действующих моделей принятия решений и обосновать необходимость их методологического обновления;

— разработать и концептуально обосновать ситуативную модель принятия политико-административных решений (С-М1-А-М2), интегрирующую механизмы анализа ситуации, оценки действующих моделей, формирования альтернатив и выбора оптимальной модели реализации;

— обосновать теоретические основания платформенного подхода к развитию регионов как институциональной архитектуры, обеспечивающей масштабирование ситуативной модели на уровень всей системы государственного управления;

— разработать систему политических критериев эффективности государственных проектов и интегральный показатель адаптивности (ИАП), верифицировать их аналитический потенциал на материале сопоставительного анализа национальных проектов;

— провести сопоставительный анализ практики реализации национальных проектов 2018—2024 годов на материале пяти проектов («Здравоохранение», «Демография», «Цифровая экономика», «Безопасные качественные дороги», «Наука и университеты») с применением системы политических критериев эффективности;

— обосновать платформенный подход как институциональную форму реализации ситуативной модели в масштабе системы государственного управления и предложить её авторскую типологизацию на материале трансформации группы ВЭБ.РФ;

— исследовать практические аспекты применения ситуативной модели в трёх ключевых направлениях государственной политики: платформенная трансформация ВЭБ.РФ, управление развитием Дальнего Востока и Арктики, цифровая трансформация государственного управления;

— сформулировать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию институциональных механизмов формирования и реализации национальных проектов на основе ситуативного и платформенного подходов.

Область исследования.

Научно-квалификационная работа соответствует паспорту специальности 5.5.3 «Государственное управление и отраслевые политики» по следующим пунктам:

— п. 4 «Модели и процедуры подготовки, принятия, имплементации, оценки эффективности и результативности государственных, политических, политико-административных и административных решений» — реализуется через разработку ситуативной модели C-M1-A-M2 и системы политических критериев эффективности;

— п. 6 «Политика цифровизации и цифровое государственное управление» — реализуется через анализ платформенного подхода и цифровой трансформации государственного управления;

— п. 14 «Вызовы и риски государственного управления, государственной политики и отраслевых политик» — реализуется через разработку трёхуровневой типологии политических рисков (макро-, мезо-, микрополитический уровни) в параграфе 2.2;

— п. 16 «Планирование, прогнозирование, программирование в государственном управлении, государственной политике и отраслевых политиках» — реализуется через сравнительный анализ традиционных и ситуативных подходов к государственному планированию.

Теоретико-методологическая основа исследования.

Методология исследования сформирована на основе положений и выводов в сферах государственного управления, политологии, теории принятия решений, организационной теории и платформенной экономики. Для достижения цели и задач использован комплекс научных методов, обеспечивающих всесторонний анализ предметной области.

Теоретическую основу исследования отграничим от собственно методов. Ключевым теоретическим основанием стало системно-мыследеятельностное мышление Г.П. Щедровицкого, дающее рефлексивную рамку для анализа управленческих ситуаций и проектирования институциональных изменений. В качестве теоретических концептов также использованы: теория ограниченной рациональности Г. Саймона; модель «последовательных ограниченных сравнений» Ч. Линдблома; системная теория политики Д. Истона; ситуационная теория организаций П. Лоуренса и Дж. Лорша; концепция «общественной ценности» М. Мура; теория сложных адаптивных систем Дж. Холланда; стейкхолдерская теория Р.Э. Фримена, адаптированная к специфике государственного сектора; теория двусторонних рынков Ж. Тироля и Ж.-Ш. Роше, концепция платформенной экосистемы М. Ван Альстайна, С. Чудари и Дж. Паркера; политологическая

интерпретация бюджетного процесса в традиции А. Вильдавского и концепция бюрократической политики Г. Аллисона.[24]

Основным аналитическим подходом стало системное моделирование: с его помощью строилась сама ситуативная модель проектирования, которая держит в поле зрения несколько сценариев развития и допускает корректировку решений по мере того, как меняются условия. Анализ и синтез понадобились на первом шаге — при разборе существующих теорий и отборе тех их элементов, которые имеет смысл встраивать в модель.

Дальше работа строилась на нескольких методах. Различия между линейными, программно-целевыми подходами и адаптивными, итеративными выявлялись сравнительно; практика пяти национальных проектов 2018–2024 годов изучалась в логике качественного сопоставительного анализа (qualitative comparative analysis). Чтобы рекомендации не расходились с действующим законодательством, они проверялись нормативно-правовым анализом. Три направления, на которых модель прикладывалась к российской практике, — платформенная трансформация группы ВЭБ.РФ, развитие Дальнего Востока и Арктики, цифровая трансформация госуправления — разбирались как кейсы. Опыт Эстонии, Сингапура, Финляндии и Великобритании привлекался для сравнения и справки, а не как самостоятельный объект. Эти четыре страны выбраны потому, что они занимают верхние строчки международных рейтингов цифрового государственного управления (доклад ООН E-Government Survey), заметно различаются по типу административной системы и располагают проверяемыми открытыми данными. Значения интегрального показателя адаптивности, рассчитанные для них, следует воспринимать как оценочные: методика показателя опирается на российскую нормативную и статистическую базу.

[24]Simon H.A. Administrative Behavior. 4th ed. New York : Free Press, 1997; Lindblom C.E. The Science of Muddling Through. 1959; Rochet J.-C., Tirole J. Platform Competition in Two-Sided Markets // Journal of the European Economic Association. 2003. Vol. 1, no. 4. P. 990—1029; Wildavsky A. The Politics of the Budgetary Process. Boston : Little, Brown, 1964; Allison G.T., Zelikow P. Essence of Decision. 2nd ed. New York : Longman, 1999.

Применение указанных методов в их совокупности обеспечило обоснованность проведённого исследования, достоверность теоретических выводов и практическую применимость разработанных рекомендаций.

Эмпирическая база исследования.

Эмпирическую базу диссертации составляют несколько групп источников. Первую группу образуют нормативно-правовые акты Российской Федерации: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204; Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»; Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации», а также ряд иных нормативных актов, регулирующих государственное проектирование и институты развития.[25]

Вторую группу образуют официальные статистические и аналитические материалы: данные Росстата; сводные годовые отчёты об исполнении федерального бюджета Счётной палаты Российской Федерации за 2020—2023 годы; аналитические доклады Министерства экономического развития РФ; доклады Центра стратегических разработок, Института экономики переходного периода им. Гайдара, НИУ ВШЭ; материалы ОЭСР (Government at a Glance 2023; Digital Government Outlook 2023); доклад ООН E-Government Survey 2024.

Третью группу источников образуют материалы для качественного сопоставительного анализа практики государственного проектирования. Её ядро — паспорта национальных проектов, утверждённые во исполнение указов Президента РФ № 204 и № 309, и сводные сведения об их выполнении: годовые отчёты Счётной палаты, ежегодные отчёты Минфина России об исполнении расходов федерального бюджета на нацпроекты, данные ГИИС «Электронный бюджет». Для

[25]Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309; Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 (в ред. от 02.08.2025).

сопоставления отобраны пять проектов, покрывающих разные направления государственной политики: «Здравоохранение», «Демография», «Цифровая экономика» (с 2025 года — «Экономика данных»), «Безопасные качественные дороги», «Наука и университеты». Рассматриваются шесть лет первой архитектуры нацпроектов (2018–2024) и переход к новой, заданной Указом № 309. При отборе учитывались масштаб бюджетного финансирования, вес проекта в системе национальных целей и наличие открытых проверяемых данных. Отдельно стоят материалы по трансформации группы ВЭБ.РФ: открытая Стратегия развития ВЭБ.РФ до 2030 года, публичные выступления руководства корпорации на Восточном экономическом форуме 2022–2024 годов, ПМЭФ и других площадках, нормативные акты о деятельности институтов развития, а также наблюдения, накопленные автором за годы работы в группе ВЭБ.РФ.[26]

Четвертую группу составляет включённое наблюдение, которое осуществлялось в рамках профессиональной деятельности автора и ограничено материалами публичных стратегических сессий.

Научная новизна исследования.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем.

1. Разработана интегрированная ситуативная модель принятия политико-административных решений (C-M1-A-M2). В ней системно-мыследеятельностная методология Г.П. Щедровицкого соединена с тремя западными теориями адаптивного управления — ограниченной рациональностью Г. Саймона, ситуационным подходом П. Лоуренса и Дж. Лорша, концепцией общественной ценности М. Мура — и приспособлена к условиям российского государственного проектирования. В модели четыре компонента, следующих друг за другом: анализ политической ситуации с помощью SWOT/PESTEL и картирования стейкхолдеров (C); критический разбор действующей управленческой модели и её основных

[26]Стратегия развития ВЭБ.РФ до 2030 года, утв. Наблюдательным советом 27.05.2025; материалы Восточного экономического форума 2022—2024 годов; данные ГИИС «Электронный бюджет».

ограничений (M1); сценарная проработка альтернатив (A); выбор и поэтапное внедрение новой модели реализации (M2).

2. Формальные показатели — процент бюджетного исполнения и соблюдение сроков — предложено читать иначе, чем принято в менеджериальной традиции: как косвенные политические индикаторы. Бюджетное исполнение в такой оптике говорит о политической легитимности ресурсного обеспечения (здесь работа следует за А. Вильдавским), соблюдение сроков — о политической управляемости бюрократии (вслед за Г. Аллисоном). На этой основе построен интегральный показатель адаптивности ИАП = 0,35×СПЦ + 0,25×БЭ + 0,20×КМК + 0,20×УС, который используется для сопоставления государственных проектов. Отклонения индикаторов от плана при таком прочтении перестают быть просто управленческими сбоями и становятся симптомами политических процессов — смещения приоритетов правящих групп, ведомственной конкуренции за ресурсы, давления латентных групп интересов, колебаний между политическим целеполаганием и административным исполнением.

3. Сформулирована аналитическая типологизация шести функциональных доменов платформенной деятельности группы ВЭБ.РФ (городская среда; промышленность и технологический суверенитет; экспорт и МСП; инфраструктура; экология и климат; социальное развитие). Эта типологизация развивает пятинаправленную структуру открытой Стратегии развития ВЭБ.РФ до 2030 года в политологической перспективе и даёт операциональную привязку каждого домена к национальным целям, определённым Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309.

4. Обоснована институциональная функция платформенного подхода как формы реализации ситуативной модели в масштабе системы государственного управления Российской Федерации. Доменная архитектура платформы группы ВЭБ.РФ интегрирует деятельность институтов развития в единый клиентский путь с автоматической привязкой каждого проекта к национальным целям развития.

5. Проведён сопоставительный анализ практики реализации пяти национальных проектов Российской Федерации (2018—2024) —

«Здравоохранение», «Демография», «Цифровая экономика», «Безопасные качественные дороги», «Наука и университеты» — с применением системы политических критериев эффективности на основе данных Минфина России, Счётной палаты Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Анализ выявил разрыв между формальной бюджетной эффективностью (достигшей в 2024 году 99,6%) и содержательной политической результативностью. В структуре новизны этот результат носит преимущественно верификационный характер: он демонстрирует аналитический потенциал предложенной модели и системы критериев на конкретном эмпирическом материале и тем самым обосновывает их практическую применимость.

Если подвести итог, новизна работы — в соединении ситуативной модели проектирования с платформенным подходом ради повышения результативности государственных проектов и программ там, где обстановка меняется быстро и непредсказуемо. Для нынешних национальных проектов, реализуемых в нынешней геополитической и социально-экономической обстановке, это особенно важно.

Положения, выносимые на защиту.

1. Ситуативная модель С-М1-А-М2 соединяет системно-мыследеятельностную методологию Г.П. Щедровицкого с тремя западными теориями адаптивного управления (Г. Саймон; П. Лоуренс и Дж. Лорш; М. Мур) и приспособлена к условиям российского государственного проектирования. От программно-целевого подхода она отличается тем, что допускает несколько сценариев развития проекта и предусматривает регулярную корректировку по мере изменения условий. Применимость модели проверена качественным сопоставительным анализом практики пяти национальных проектов 2018–2024 годов.

2. Сопоставление пяти национальных проектов («Здравоохранение», «Демография», «Цифровая экономика», «Безопасные качественные дороги», «Наука и университеты») за 2018–2024 годы показывает, где программно-целевой подход перестаёт работать при высокой неопределённости. Плановые KPI

формально достигаются, но это мало говорит о реальном состоянии общественных систем; механизмов межведомственной и межуровневой координации не хватает; обратная связь с конечными получателями услуг слаба. Внутри действующей программно-целевой парадигмы эти ограничения не снимаются — нужен переход к ситуативной логике проектирования.

3. Разработана система политических критериев эффективности государственного проектирования из четырёх параметров: соответствие политическим целям и стратегическим приоритетам; политическая легитимность ресурсного обеспечения (бюджетная эффективность как политический индикатор); политическая управляемость бюрократии (соблюдение сроков как индикатор дееспособности государственных институтов); качество межуровневого и межведомственного взаимодействия. Из этих параметров собран интегральный показатель адаптивности (ИАП), который дополняет формальные данные о бюджетном исполнении и достижении KPI политической оценкой.

4. Платформенный подход к региональному развитию — он рассматривается на материале трансформации группы ВЭБ.РФ — представляет собой институциональную форму, в которой ситуативная модель может работать в масштабе всей системы государственного управления. Шесть доменов платформы (городская среда; промышленность и технологический суверенитет; экспорт и МСП; инфраструктура; экология и климат; социальное развитие) сводят деятельность институтов развития в единый клиентский путь, а каждый проект автоматически соотносится с одной из национальных целей по Указу Президента РФ от 07.05.2024 № 309. Так снимаются три проблемы, выявленные в работе: фрагментация институтов развития, разрыв между национальными целями и региональными проектами и слабая обратная связь.

5. Когда ситуативная модель прикладывается к развитию Дальнего Востока и Арктики и к цифровой трансформации госуправления, в обоих случаях проступает одна и та же картина: действующие инструменты ограничены не нехваткой ресурсов или льгот, а слабостью институциональных механизмов координации и обратной связи. Чтобы это ограничение снять, нужна рамка

регулярного анализа ситуации, оценки действующих моделей и итеративной выработки альтернатив — то, что задаёт модель С-М1-А-М2 вместе с платформенным подходом.

Теоретическая значимость исследования.

Работа приращивает знание о государственном управлении за счёт методологии принятия политико-административных решений, учитывающей, как формируются и реализуются национальные проекты в современной России. Модель С-М1-А-М2 вводит в теорию политических решений категории «ситуационной рамки», «управленческой альтернативы» и «платформенной экосистемы» применительно к государственному проектированию.

Использование СМД-методологии Щедровицкого как основания государственного проектирования — новый ход для отечественной политической науки. Он даёт возможность переосмыслить наследие Московского методологического кружка в нормативных дисциплинах — теории государственного управления, публичной политике, административном праве.

Обоснование платформенного подхода как институциональной формы ситуативной модели развивает концепцию сетевого государства и дополняет теории цифровизации госуправления, предлагая для них политологическую, а не только технологическую рамку. Система политических критериев эффективности, в свою очередь, вносит вклад в методологию оценки государственной политики: она позволяет выйти за пределы формальных управленческих показателей и оценивать политические результаты по существу.

Выводы работы могут пригодиться при подготовке вузовских курсов по государственному управлению, политическому анализу и проектному менеджменту, в методических материалах для служащих, отвечающих за цифровую трансформацию и национальные проекты, а также при доработке нормативной базы, регулирующей управление государственными инициативами.

Практическая значимость исследования.

Разработанные положения и инструменты рассчитаны на применение в реальной управленческой практике.

Ситуативная модель построена на материале национальных проектов, но её рамка при необходимой адаптации переносима и на другие классы государственных инициатив — от проектов цифровой трансформации до инфраструктурных и социальных программ. ИАП можно встроить в действующую систему мониторинга государственных программ как дополнительный измеритель качества управления рядом с формальными показателями, установленными Постановлением Правительства РФ № 786.

Рекомендации по оптимизации управления охватывают стратегический, тактический и операционный уровни принятия решений. Алгоритм построения матрицы политических стейкхолдеров и типология политических рисков написаны так, чтобы проектные офисы федерального и регионального уровня могли пользоваться ими напрямую. Принципы платформенного подхода, проверенные на опыте ВЭБ.РФ, пригодны при проектировании похожих экосистем институтов развития в других федеральных округах.

Предложенная модель встраивается в действующую систему управления государственными программами, утверждённую Постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 (в редакции от 02.08.2025), без необходимости пересмотра нормативно-правовой базы. Это обеспечивает её внедряемость в текущей институциональной конфигурации.

Апробация результатов исследования.

Основные положения и результаты диссертации отражены в четырёх научных публикациях автора в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертаций на соискание учёной степени кандидата политических наук, а также в одной публикации в сборнике научной конференции:

1. Гибкие технологии в государственном управлении: переходная модель интеграции. Гринман Н.М. // Власть. — 2025. — Т. 33. — № 5. — С. 76—79.

2. Модель проектирования для государственных проектов и программ в постоянно изменяющихся условиях. Гринман Н.М. // Власть. — 2024. — Т. 32. — № 3. — С. 157—161.

3. Применение гибких технологий управления в молодёжной политике в рамках неоинституционального подхода. Липин И.Д., Гринман Н.М. // Труд и социальные отношения. — 2023. — Т. 34. — № 4. — С. 115—125.

4. Применение гибких подходов управления проектами в государственном управлении. Гринман Н.М. // Власть. — 2023. — Т. 31. — № 4. — С. 60—65.

5. Применение гибких подходов управления проектами в государственном управлении. Гринман Н.М. // В сборнике: Государственное управление и развитие России: цивилизационные вызовы и национальные интересы. Сборник статей Конференц-сессии ИГСУ РАНХиГС. Москва, 2024. С. 73-77.

Краткий комментарий к ряду публикаций. Первая работа автора по теме исследования (2023 г.) была сосредоточена на инструментальном измерении гибких подходов и ещё не выделяла политологическое измерение как самостоятельный фокус анализа. Эта линия получила развитие во второй статье 2024 года, где впервые сформулирована задача политической интерпретации формальных показателей. Третья публикация (2025 г.) перенесла фокус на переходные институциональные формы реализации — то, что в настоящей диссертации развёрнуто в концепцию платформенного подхода. Содержательная динамика публикационного ряда отражает становление авторской позиции в ходе исследования: от поиска работающих инструментов — к их политологической рамке — к институциональной форме их реализации в масштабе системы.

Апробация проведена на нескольких конференциях:

1. Международная научная конференция «Наука для государственного управления в России», РАНХиГС, доклад «Ситуативная модель принятия политико-административных решений», 2025 г.;

2. Всероссийская научно-практическая конференция «Ценностно-смысловые аспекты стратегического развития Тамбовской области», доклад «Ситуативная

модель принятия политико-административных решений для динамичного развития региона», 2025 г. Выбор региональной площадки не случаен: доклад раскрывал применение ситуативной модели на том уровне, где федеральные приоритеты национальных проектов адаптируются к условиям конкретного субъекта Федерации, — материал этой апробации использован в параграфах 2.2 и 3.2;

3. Конференц-сессия ИГСУ РАНХиГС «Государственное управление и развитие России: цивилизационные вызовы и национальные интересы», г. Москва, 2024 г.

Основные положения диссертации обсуждались на научном семинаре кафедры государственного управления ИГСУ РАНХиГС (2024 г.) и нашли практическое применение в деятельности ВЭБ.РФ при разработке методологии платформенной трансформации (2024–2025 гг.).

Структура диссертации.

Структура диссертации следует логике поставленных цели и задач. Работа состоит из введения, трёх глав (девять параграфов), заключения, списка источников и литературы и приложения А «Методика расчёта значений интегрального показателя адаптивности (ИАП)». Объём соответствует требованиям ВАК к кандидатским диссертациям по политическим наукам.

Первая глава («Теоретико-методологические основы ситуативного подхода в государственном проектировании») посвящена политическим основам государственного проектирования в России и наследию СМД-методологии Г.П. Щедровицкого в его значении для теории государственного управления; здесь же строится модель С-М1-А-М2 и обосновывается платформенный подход к организации госуправления.

Во второй главе («Применение ситуативной модели в практике государственного управления») выстраивается система политических критериев эффективности и ИАП, систематизируются типология политических рисков и матрица стейкхолдеров, а традиционный и ситуативный подходы сопоставляются на материале пяти национальных проектов 2018–2024 годов методом качественного сопоставительного анализа.

В третьей главе («Практическое применение ситуативной модели в ключевых направлениях государственной политики») ситуативная модель применяется к анализу платформенной трансформации ВЭБ.РФ, управлению развитием Дальнего Востока и Арктики, а также цифровой трансформации государственного управления. По каждому направлению формулируются практические рекомендации по совершенствованию институциональных механизмов.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИТУАТИВНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ ПРОЕКТИРОВАНИИ

1.1. Политические основы государственного проектирования

Прежде чем переходить к содержательному анализу, разведём ключевые термины. **Государственная программа** — нормативно утверждённый комплекс мероприятий с фиксированным финансированием и системой целевых показателей, разрабатываемый в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». **Национальный проект** — государственный проект высшего политического приоритета, утверждаемый указом Президента Российской Федерации и направленный на достижение национальных целей развития (в действующей редакции — Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309). **Государственный проект** — единичная управленческая инициатива с конкретными целями, сроками и ресурсным обеспечением, реализуемая органами государственной власти; объединяет программно-целевые, проектные и иные форматы. **Государственное проектирование** — деятельность по выработке и реализации государственных проектов, рассматриваемая в настоящей работе как целостный политико-административный процесс, охватывающий определение приоритетов, формирование институциональной архитектуры, координацию между уровнями власти и оценку результатов. В дальнейшем тексте термины используются именно в этом значении.

В современной системе государственного управления роль проектного подхода неуклонно растёт. Государственный проект — это уже не просто управленческий инструмент. Это механизм, через который политическая воля переводится в конкретные социально-экономические преобразования. С.Ю. Глазьев отмечает, что государственные проекты являются материализацией

политического курса — превращением стратегических замыслов руководства в осязаемые результаты.[27]

Это положение приобретает особое значение в контексте реализации национальных проектов, определённых Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Обозначенные документом цели — технологический суверенитет, устойчивый экономический рост, цифровая трансформация государственного управления — не достигаются традиционными линейными управленческими алгоритмами. Они требуют иных, адаптивных, контекстно-чувствительных методологических оснований.

Методологическим фундаментом исследования служит системно-мыследеятельностный (СМД) подход Г.П. Щедровицкого, разработанный в рамках деятельности Московского методологического кружка (ММК), основанного в 1952 году. СМД-методология стала первым отечественным концептуальным ответом на вызовы системного проектирования сложных деятельностных структур. Щедровицкий утверждал, что любая деятельность может быть понята только в системе более широких деятельностей, и предложил принцип «полипредметности» для анализа сложных управленческих ситуаций.[28]

СМД-методология рассматривает мышление, деятельность и коммуникацию как три взаимосвязанных слоя, обеспечивающих функционирование организационных систем. Ключевым для государственного проектирования является тезис Щедровицкого: управление есть особая функциональная позиция в системе деятельности, отличная от позиции исполнителя. Управляющий не выполняет деятельность, а организует её, создаёт условия для её осуществления, формирует нормы, регламенты и институциональные рамки.

Если перенести принципы Щедровицкого на государственное проектирование, в нём различимы по меньшей мере три уровня анализа. На

---

[27] Глазьев С.Ю. Стратегические приоритеты России в условиях новых вызовов // Экономические стратегии. 2023. № 2. С. 6—18.

[28] Щедровицкий Г.П. Избранные труды. М. : Школа культурной политики, 1995. С. 233—241.

онтологическом уровне государственный проект — объект, живущий в пространстве общественных отношений и подчиняющийся закономерностям социально-политической динамики. На деятельностном — процесс, в котором политические цели переводятся в управленческие действия через специально организованные практики планирования, координации и контроля. Наконец, на рефлексивном уровне проект становится предметом методологической работы: здесь приходится разбираться с его собственными основаниями, ценностными установками и границами применяемых концептуальных схем.

Природа государственного проекта в политологическом дискурсе многомерна, и это стоит учитывать при его концептуализации. Он, с одной стороны, есть форма целенаправленной деятельности органов власти по решению общественно значимых задач, воплощённая в конкретных инструментах — целевых программах, национальных проектах, стратегических инициативах. С другой стороны, тот же проект служит власти инструментом легитимации: через него она демонстрирует, что способна отвечать на социальные запросы. В институциональной логике государственный проект можно определить как проект, который органы власти реализуют для воплощения мероприятий государственной политики и цели и результаты которого сильно зависят от социальных потребностей и ожиданий. Полезно различать при этом проект как политический феномен и проект как управленческую технологию: в первом случае на первом плане политическое содержание, во втором — методы и процедуры реализации.[29]

В отечественной политической науке сложилось несколько подходов к пониманию сущности государственного проекта. Институциональный подход А.Г. Барабашева и А.В. Клименко рассматривает государственный проект как институционально оформленную систему целенаправленных действий, ориентированных на достижение политически значимых результатов. Акцент здесь

[29] Купряшин Г.Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 73—92.

делается на формальных правилах и процедурах, определяющих поведение участников.[30]

Функциональный подход Л.В. Сморгунова акцентирует роль проектов в реализации основных функций государства — регулятивной, распределительной, интегративной и адаптивной. В этой интерпретации государственный проект — механизм институционального ответа на общественные потребности, опосредованный политическими процессами формирования повестки дня и принятия решений.[31]

Процессный подход А.И. Соловьёва фокусируется на государственном проекте как особом типе политико-управленческого процесса, включающего фазы постановки целей, разработки альтернатив, принятия решений, реализации и оценки результатов. Этот подход даёт возможность рассмотреть государственный проект в его динамике, выявить точки напряжённости и механизмы их преодоления.[32]

Политическая природа государственного проекта проявляется в нескольких ключевых аспектах. Целеполагание носит преимущественно политический характер: цели формулируются политическим руководством исходя из видения желаемого будущего, стратегических приоритетов и текущей расстановки сил в политическом пространстве. О.В. Гаман-Голутвина указывает, что государственные проекты являются инструментом реализации политической воли, механизмом трансляции решений в практическую плоскость управления. Поэтому их изучение неотделимо от анализа политических элит и их интересов.[33]

Ресурсное обеспечение государственных проектов определяется политическими приоритетами и отражает баланс интересов разных политических сил. Распределение ресурсов — результат политического торга, в котором

---

[30]Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации... // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 35—59.

[31] Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. Политические исследования. 2001. № 3. С. 103—112.

[32] Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 127—146.

[33]Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. М. : РОССПЭН, 2006. С. 312—328.

участвуют как формальные институты (министерства и ведомства, региональные органы власти), так и неформальные сети влияния. Это обстоятельство придаёт проектной деятельности государства политическое измерение, не сводимое к чисто техническим или менеджериальным аспектам.

Раскроем этот тезис подробнее, поскольку именно здесь пролегает политологическое ядро проблемы. Сетевой подход, развиваемый в отечественной науке Л.В. Сморгуновым, трактует государственное управление как взаимодействие относительно автономных акторов, связанных отношениями обмена ресурсами, — и в этой оптике национальный проект оказывается не иерархической командой, а ареной согласования интересов министерств, регионов, госкорпораций и бизнес-групп. Часть этих интересов институционализирована и видима, часть носит латентный характер: О.В. Гаман-Голутвина показывает, что российская административная система устроена как переплетение формальных иерархий и неформальных сетей влияния, а С.Г. Кордонский описывает механизм административного торга, в котором формальные показатели становятся предметом межсословного обмена. Для практики национальных проектов это означает, что паспорт проекта фиксирует лишь видимую часть расстановки сил: фактическая траектория реализации складывается под давлением групп интересов, не представленных в формальных документах.

Динамику взаимодействия политического и административного контуров точно схватывает маятниковая модель А.И. Соловьёва: процесс принятия государственных решений колеблется между полюсом политического целеполагания, где доминируют ценностные и статусные соображения правящих групп, и полюсом административного исполнения, где логика задаётся регламентами и ведомственными интересами.[34] Каждый «ход маятника» смещает содержание проекта, и итоговый результат может заметно расходиться с первоначальным политическим замыслом. Ситуативная модель С-М1-А-М2

[34] Соловьев А.И. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели (I) // Полис. Политические исследования. 2005. № 5. С. 6—22; Его же. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели (II) // Полис. Политические исследования. 2005. № 6. С. 31—52.

отвечает на эту динамику конструктивно: компонент С предполагает картирование всех групп интересов, включая латентные, компонент М1 — диагностику того, чьи интересы обслуживает действующая модель управления, а итеративность цикла позволяет фиксировать смещения политического баланса по мере реализации проекта, не дожидаясь его завершения.

Легитимационная функция государственных проектов имеет выраженное политическое измерение. Успешная реализация укрепляет общественную поддержку власти, формирует символический капитал государственных институтов и повышает доверие граждан. Провалы могут привести к политическим кризисам, подрыву авторитета руководства и снижению управляемости системы. Государственный проект всегда — и политическое обязательство, и политический риск.

Система политических стейкхолдеров, задействованных в государственном проектировании, — сложная многоуровневая структура. Ключевые роли на федеральном уровне распределены так. Президент Российской Федерации определяет стратегические приоритеты — через указы, послания и иные инструменты президентского управления. Правительство — основной исполнительный орган. Администрация Президента выполняет функции координирующего политического штаба. Региональные элиты, как показывает Р.Ф. Туровский, активно влияют на адаптацию федеральных проектов к местным условиям, лоббируют региональные приоритеты, конкурируют за ресурсы и нередко переопределяют смысл федеральных инициатив, наполняя их иным содержанием.[35]

Гражданское общество, экспертное сообщество и бизнес-структуры формируют дополнительные измерения политического процесса государственного проектирования. При росте проектной логики государственного управления всё большее значение приобретают механизмы публичного участия, гражданского контроля и межсекторного партнёрства. На практике возможности

[35]Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М. : ВШЭ, 2006. С. 412—438.

неправительственных акторов влиять на приоритеты и конфигурацию государственных проектов остаются ограниченными. Это актуализирует задачу разработки инклюзивных моделей государственного проектирования.

Особое значение для понимания государственных проектов имеет типология ситуаций, разработанная Щедровицким в рамках теории организационно-деятельностных игр (ОДИ). ОДИ, введённые в практику в 1979 году, стали инструментом коллективного решения сложных проблем. Щедровицкий утверждал, что управленческая деятельность разворачивается в трёх качественно различных типах ситуаций: стандартных (решаемых на основе установленных регламентов), проблемных (требующих поиска новых решений, поскольку готовые ответы отсутствуют) и задачных (допускающих нескольких равноценных подходов, каждый из которых ведёт к приемлемому результату). Эта типология легла в основу ситуативной модели государственного проектирования, разрабатываемой в данном исследовании.[36]

Применение ОДИ-методологии в государственном проектировании позволяет преодолеть ограниченность как жёстко нормативных подходов, игнорирующих контекстуальную специфику конкретных управленческих ситуаций, так и чисто ситуационистских подходов, сводящих проектирование к реагированию на текущие обстоятельства без опоры на стратегические ориентиры. СМД-методология задаёт рефлексивный горизонт, в рамках которого управленческая деятельность осмысляется одновременно и в контексте конкретной ситуации, и в перспективе долгосрочных целей.

Важным теоретическим ресурсом для понимания государственного проектирования служит концепция «полисистемности», разработанная в рамках структурно-функционального анализа. Согласно этой концепции, государственные организации существуют одновременно в нескольких контекстах: в системе властных отношений, в системе профессиональных норм, в системе социальных ожиданий, в системе экономических ограничений. Управление государственным

[36]Щедровицкий Г.П. Организационно-деятельностная игра как новая форма организации коллективной мыследеятельности // Избранные труды. М., 1995. С. 115—142.

проектом означает постоянную навигацию между этими логиками и требованиями, что порождает неизбежную неопределённость и конфликтность. Г.В. Атаманчук подчёркивает: государственное управление есть прежде всего управление общественными процессами, и эффективность государственных проектов в конечном счёте определяется их способностью позитивно влиять на эти процессы.[37]

Подводя итог параграфу, отметим: серьёзный теоретический анализ государственного проектирования невозможен в рамках одной концептуальной рамки. Требуется как минимум четыре. Политологический анализ раскрывает властные измерения проектной деятельности. СМД-методология Щедровицкого даёт инструментарий анализа деятельностных структур. Институциональный подход показывает правила — формальные и неформальные, — по которым работают проекты. Ситуационный подход вскрывает контекстуальную специфику конкретных ситуаций. Эти четыре рамки и положены в основу следующего параграфа.

1.2. Теоретические основания платформенного подхода в государственном управлении

Платформенный подход к государственному управлению — концептуальный сдвиг в понимании роли государственных институтов. От линейной модели предоставления услуг и прямого регулирования — к многостороннему взаимодействию участников управленческой экосистемы. В политологическом дискурсе этот переход описывается через категории «нового публичного управления» (К. Поллит, Г. Букерт) и концепцию «умного государства» (Л.В. Сморгунов). Платформенный подход выходит за их рамки, предлагая иную архитектуру взаимоотношений государства, бизнеса и гражданского общества.[38]

---

[37] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М. : Омега-Л, 2014. С. 142—156.

[38] Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. 4th ed. Oxford : Oxford University Press, 2017. P. 31—52.

Понятие «платформы» в экономической теории восходит к работам Ж.-Ш. Роше и Ж. Тироля, исследовавших рынки с двусторонними взаимодействиями, где стоимость платформы для каждой группы пользователей зависит от числа пользователей другой группы. Применительно к государственному управлению этот механизм означает, что ценность государственной платформы для граждан возрастает по мере увеличения числа подключённых к ней предприятий и организаций, и наоборот. Сетевые эффекты становятся ключевым источником создания общественной ценности.

Платформа как форма организации государственной деятельности даёт несколько преимуществ по сравнению с традиционными иерархическими и рыночными моделями координации. Первое — снижение транзакционных издержек для всех участников: граждане и предприятия получают доступ к государственным услугам и ресурсам через единый интерфейс, не тратя время на навигацию в сложном ведомственном пространстве. Второе — ускорение координации между множеством акторов. Платформа создаёт стандартизированный язык взаимодействия, позволяющий ведомствам, уровням власти и негосударственным участникам согласовывать свои действия с минимальными координационными затратами. Третье — генерация данных о реальных потребностях и поведении пользователей; эти данные могут использоваться для совершенствования государственной политики.

В терминах СМД-методологии Щедровицкого платформа — «пространство деятельности», в котором разные субъекты (граждане, бизнес, органы власти) реализуют свои целенаправленные активности. Щедровицкий утверждал, что подлинная системная трансформация возможна только тогда, когда создаётся новое «онтологическое пространство», задающее иные правила взаимодействия, иные нормы и иные инструменты деятельности. Платформенная модель и обеспечивает это: она не просто оцифровывает существующие процессы, но

создаёт деятельностную среду, меняющую саму природу взаимоотношений государства и общества.[39]

Политическая экономия платформенного государства предполагает переосмысление ключевых концепций государственного суверенитета, публичного пространства и гражданства. Платформа перестаёт быть нейтральной технической инфраструктурой и становится политическим инструментом. Она определяет, кто имеет доступ к государственным ресурсам и на каких условиях, какая информация собирается о гражданах и как она используется, какие формы взаимодействия поощряются и какие ограничиваются. Особое значение здесь имеет вопрос о механизмах демократического контроля над государственными платформами и защиты прав граждан в платформенном пространстве.

С теоретической точки зрения платформенный подход к развитию регионов решает три ключевые проблемы государственного управления, выявленные в ходе текущего исследования. Первая — проблема фрагментации. Множество институтов развития (ВЭБ.РФ, Корпорация МСП, Российский экспортный центр, Росэксимбанк, ЭКСАР и другие) действуют несогласованно, дублируя функции и создавая барьеры для конечного получателя услуг. Дублирование мер поддержки между разными институтами развития признано и на правительственном уровне (реформа институтов развития 2020 года прямо ставила задачу сокращения дублирующих функций), и в научной литературе — как индикатор координационного дефицита, обосновывающего необходимость платформенной интеграции.[40]

Вторая — проблема разрыва между стратегическими национальными целями и конкретными проектами на региональном уровне. Национальные проекты, определяя общие приоритеты и целевые показатели, остаются абстрактными для конкретных территорий с их специфическими ресурсными возможностями и ограничениями. Платформа создаёт механизм «сквозного» проектирования:

---

[39]Щедровицкий Г.П. Методология и философия организационно-управленческой деятельности. М. : Путь, 2003. С. 78—89.

[40]Стратегия развития ВЭБ.РФ до 2030 года; Отчёт Счётной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации государственных программ Российской Федерации в 2023 году».

региональные и муниципальные инициативы автоматически привязываются к национальным целям и получают ресурсное сопровождение на всех уровнях.

Третья проблема — слабая обратная связь. Традиционный мониторинг замеряет освоение бюджета и выполнение плановых индикаторов, но не отвечает на вопрос, изменил ли проект что-то в жизни граждан и в состоянии общественных систем. Платформа же собирает данные о фактическом пользовании услугами, удовлетворённости и результатах мер поддержки по мере того, как они появляются, и на этих данных можно строить доказательную политику.

В отличие от программно-целевых инструментов платформенный подход выстраивает «бесшовный» клиентский путь: от первого намерения получателя через все нужные меры поддержки к финансированию и дальнейшему сопровождению проекта. Для регионального развития это означает одну точку входа для инвесторов, предпринимателей и муниципалитетов, автоматическую привязку каждого проекта к национальным целям, прозрачный текущий мониторинг результатов и управление портфелем проектов по актуальным, а не отчётным данным.

Важный аспект платформенного подхода — его институциональная встроенность. Платформа работает эффективно только при наличии нормативно-правовой базы, регулирующей права и обязанности участников, механизмы защиты данных, стандарты интероперабельности и процедуры разрешения конфликтов. В российском контексте нормативная база цифровых платформ государственного управления закреплена в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральном законе от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» и ряде подзаконных актов в рамках национального проекта «Цифровая экономика».[41]

1.3. Традиционные модели государственного управления: теоретический анализ и системные ограничения

[41] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ; Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ; паспорт национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации».

Понимание потенциала ситуативной модели государственного проектирования требует предварительного критического анализа традиционных моделей государственного управления, в исторической перспективе предшествовавших современным дискуссиям о ситуативности. Каждая из этих моделей возникала как ответ на определённый исторический вызов и задавала специфические инструменты для решения управленческих задач своего времени. Вместе с тем их ограничения становятся очевидными при росте сложности и неопределённости современного государственного управления.[42]

Первой систематической теорией рациональной организации государственного управления стала бюрократическая модель М. Вебера, сложившаяся на рубеже XIX–XX веков. Разбирая прусскую административную систему и общеевропейский опыт государственного строительства, Вебер описал идеальный тип «легально-рациональной бюрократии» и счёл его самой эффективной формой крупномасштабной организации. Строится она на иерархии с ясно очерченными полномочиями каждого уровня, специализации и разделении труда, формальных правилах и регламентах, профессионализации управленческой деятельности, отделении должности от занимающего её лица и документальной фиксации всех решений.[43]

Дисфункции рациональной бюрократии заметили уже современники Вебера. Р. Мертон показал, как правила, введённые ради целей организации, превращаются в самоцель: чиновник соблюдает процедуру ради процедуры и теряет из виду, для чего она была нужна, — Мертон назвал это «ритуализмом». Ф. Селзник описал «олигархизацию» бюрократических структур: те, кто лучше других знает правила и процедуры, постепенно монополизируют принятие решений и подменяют декларируемые цели организации собственными институциональными интересами. В России эти дисфункции приняли форму хронического разрыва между буквой регламентов и практикой их исполнения; С.Г. Кордонский назвал

[42]Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. 4th ed. Oxford : Oxford University Press, 2017.

[43]Вебер М. Хозяйство и общество : в 4 т. М. : Изд. дом ВШЭ, 2016—2019.

это «административным торгом» — формальные правила здесь лишь отправная точка для неформальных переговоров.

Для задач государственного проектирования у бюрократической модели есть и ещё одно ограничение — её «закрытость» по отношению к внешней среде. Как показал А.В. Оболонский, классическая бюрократия работает по схеме «ввод — процесс — вывод» и хороша тогда, когда параметры входящих задач стабильны и поддаются стандартизации; при таких условиях её рационализм действительно становится достоинством.[44]

Параллельно с веберианской традицией в начале XX века сложилась иная ветвь управленческой мысли — научный менеджмент Ф. Тейлора и классическая административная теория А. Файоля. Тейлор в работе «Принципы научного менеджмента» сформулировал базовый постулат: существует «единственный наилучший способ» выполнения любой рабочей операции, который может быть выявлен через научное наблюдение и хронометражные исследования.[45]

Применительно к государственному управлению принципы научного менеджмента воплотились в концепции административной эффективности, нашедшей отражение в докладе В. Вилсона «Изучение администрации» и последующих реформах американской государственной службы. Ключевой идеей стало разграничение политики и администрирования: политики определяют цели, администраторы находят наиболее эффективные пути их достижения по аналогии с промышленными инженерами. Файоль конкретизировал этот принцип, сформулировав «универсальные» функции управления — планирование, организацию, распорядительство, координацию и контроль (PODC), — которые, по его убеждению, применимы к любой организации независимо от её природы и контекста.

Доктрина «единственного наилучшего способа» стала одновременно достижением научного менеджмента и его роковым пределом. В промышленности

---

[44]Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2019. С. 87—112.

[45]Тейлор Ф.У. Принципы научного менеджмента. М. : Контроллинг, 1991; Файоль А. Общее и промышленное управление. М. : Контроллинг, 1992.

она работала, потому что технологические операции были предсказуемы, а перерабатываемые ресурсы — однородны. В государственном управлении нет ни того, ни другого: управленческие «задачи» разнородны, нестандартны и зависят от политического контекста. Г. Саймон в полемической статье «Пословицы администрирования» довёл эту критику до конца: у каждого «принципа» классической теории нашёлся равноправный принцип-антипод, и вся система оказалась логически несостоятельной.

Программно-целевой метод (ПЦМ) появился в 1960-е годы как попытка выйти за пределы бюрократической и тейлористской моделей с помощью системного анализа и долгосрочного планирования. В США методологию PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) в 1961 году ввёл в Министерстве обороны Р. Макнамара, а в 1965 году президент Л. Джонсон распространил её на все федеральные ведомства. Поначалу она дала заметный аналитический прирост: государственные расходы впервые стали рассматривать через призму их целевой эффективности.

В СССР программно-целевое управление развивалось самостоятельно — в трудах экономистов Новосибирской школы А.Г. Аганбегяна, Б.З. Мильнера, Г.Х. Попова. Советский вариант ПЦМ был построен вокруг комплексных целевых программ, которые помогали преодолевать ведомственную разобщённость плановых органов и координировать крупные научно-технические и экономические проекты между отраслями.[46]

Главная уязвимость ПЦМ — в его зависимости от того, можно ли точно определить цели и предсказать причинно-следственные цепочки. В сложных социально-политических системах этого сделать нельзя: цели политически оспариваются, причинные цепочки оказываются нелинейными и многофакторными, а долгосрочные прогнозы систематически не сбываются. А. Вильдавский в «Искусстве и ремесле политического анализа» объяснил крах PPBS тем, что система попыталась рационализировать процесс, по своей природе

[46]Мильнер Б.З. Организация программно-целевого управления. М. : Наука, 1980.

политический, и не учла его переговорный и коалиционный характер. В российской практике та же дисфункция видна в постоянном расхождении между амбициозными целевыми показателями государственных программ и тем, что удаётся выполнить.

Новое публичное управление (New Public Management, NPM) возникло в 1980-е годы как ответ на кризис государственных бюрократий и разросшегося государственного сектора. К. Худ в статье «Публичное управление для всех сезонов?» свёл его элементы воедино: профессиональный менеджмент в госсекторе, явные стандарты и измерители результативности, ориентация на выход, а не на процесс, дезагрегация и конкуренция как способы повысить эффективность.

В России элементы NPM пришли вместе с административной реформой 2003–2010 годов: функциональный анализ государственных органов, регламентация функций и услуг, оценка регулирующего воздействия, система государственных заданий. Эффект оказался скромнее ожиданий. По оценке А.Г. Барабашева и А.В. Клименко, инструменты NPM внедрялись формально, а реальные стимулы чиновников и политическая культура управления при этом не менялись.

У критики NPM несколько линий. Во-первых, «результат» в публичном секторе трудно операционализировать: государственные услуги обладают свойствами общественных благ, и рыночные индикаторы плохо измеряют их ценность. Во-вторых, конкуренция между государственными органами, а также между ними и частными поставщиками разрушает системную координацию — отсюда фрагментация и «холлоуинг-аут», опустошение государства. В-третьих, «управление по числам» подталкивает к манипулированию показателями при том же качестве реального исполнения; К. Поллит назвал это «перформативностью без результата».

Здесь наша позиция расходится с трактовкой К. Поллита и Г. Букерта. Они считают принципы NPM универсальными с поправкой на национальный контекст: при грамотной технической адаптации инструменты NPM, по их логике,

заработают в любой институциональной среде. На взгляд автора, это чрезмерное упрощение. В российских условиях NPM упирается не в технический, а в культурный барьер: ориентация на формально измеримые результаты вступает в конфликт с укоренившейся традицией политического покровительства, неформальных согласований и приоритета личных отношений над регламентами. Из этого не следует, что инструменты NPM в России бесполезны. Им нужна серьёзная адаптация — не только техническая, как у Поллита и Букерта, но и культурная: формальные метрики следует встроить в систему политической интерпретации, разработка которой и составляет одну из задач настоящего исследования.

Сравнительная характеристика рассмотренных традиционных моделей государственного управления, их эволюция, хронология, системные ограничения и логика перехода к ситуативному подходу систематизированы в таблицах 1.1—1.5.

Таблица 1.1 — Сравнительный анализ традиционных моделей государственного управления

Критерий	**Бюрократическая модель (М. Вебер)**	**Научный менеджмент (Ф. Тейлор)**	**Программно-целевое управление**	**Управление по результатам (NPM)**
Ключевой принцип	Иерархия и формальные правила	Рационализация труда и стандарты	Директивное планирование целей	Ориентация на измеримые KPI
Механизм координации	Вертикальная командная цепочка	Научно обоснованные нормы	Целевые программы и планы	Контракты и конкуренция
Отношение к среде	Закрытая, стабильная среда	Детерминированная среда	Предсказуемая, программируемая	Частично открытая среда
Критерий эффективности	Соблюдение процедур	Производительность труда	Выполнение плановых показателей	Достижение результатов
Роль субъекта управления	Исполнитель регламентов	Технический исполнитель	Плановик и распорядитель ресурсов	Менеджер публичных услуг

Критерий	Бюрократическая модель (М. Вебер)	Научный менеджмент (Ф. Тейлор)	Программно-целевое управление	Управление по результатам (NPM)
Адаптивность	Низкая	Низкая	Низкая – средняя	Средняя
Рефлексивность	Отсутствует	Отсутствует	Минимальная	Частичная
Типичный контекст применения	Стабильные государственные институты	Промышленные предприятия	Плановые экономики, СССР	ОЭСР, реформы 1980–2000-х гг.

Составлено автором на основе: Вебер М., 1990; Тейлор Ф., 1991; Поллит К., Букерт Г., 2017; Худ К., 1991.

Таблица 1.2 — Эволюция доминирующих моделей государственного управления

1880–1930	1930–1960	1960–1985	1985–2010	2010 – н.в.
Научный менеджмент (Тейлор)	Бюрократическая модель (Вебер)	Программно-целевое управление	Новое публичное управление (NPM)	Адаптивное / платформенное управление

Таблица 1.3 — Хронология эволюции моделей государственного управления

Период	Доминирующая модель	Теоретическая основа	Ключевой автор	Критика / ограничения
1880–1930	Научный менеджмент и классическая административная теория	Рациональная организация труда; разделение планирования и исполнения	Ф. Тейлор, А. Файоль, Л. Урвик	Игнорирование человеческого фактора; механистическое понимание организации
1930–1960	Бюрократическая модель (веберианская)	Легально-рациональный тип господства; формальная иерархия	М. Вебер, Р. Мертон, Ф. Селзник	Дисфункции бюрократии; ритуализм; «олигархические тенденции»
1960–1985	Программно-целевое управление (ПЦМ)	Системный анализ; PPBS; операционные исследования	Р. Макнамара, А.Г. Аганбегян, Б.З. Мильнер	Избыточная централизация; неспособность учитывать политические факторы

Период	Доминирующая модель	Теоретическая основа	Ключевой автор	Критика / ограничения
1985–2010	Новое публичное управление (NPM)	Рыночная логика; менеджеризм; ориентация на результат	К. Худ, Д. Осборн, Т. Геблер	Фрагментация; снижение сотрудничества; «управление по числам»
2010 – н.в.	Платформенное государство / адаптивное управление	Сети; со-производство; сложные адаптивные системы	М. Мур, Э. Остром, Т. Боварт	В процессе формирования; недостаток эмпирических доказательств

Составлено автором на основе: Hood C., 1991; Pollitt C., Bouckaert G., 2017; Сморгунов Л.В., 2022.

Обобщение критики традиционных моделей позволяет выделить несколько ограничений, общих для всех рассмотренных подходов, несмотря на их внешние различия. Эти ограничения особо значимы применительно к задачам государственного проектирования в современных российских условиях — при высокой политической и экономической турбулентности.

Первое ограничение — расчёт на стабильную среду. Каждая из традиционных моделей проектировалась для обстановки, в которой внешние условия относительно предсказуемы, и каждой нужна своя опора: бюрократии — стандартизируемые задачи, научному менеджменту — воспроизводимые операции, ПЦМ — прогнозируемые на годы вперёд причинно-следственные цепочки, NPM — результаты, измеримые и сопоставимые во времени. Геополитические сдвиги, технологические разрывы и политические кризисы выбивают эти опоры одну за другой, и гарантировать выполнение хотя бы одного из условий уже нельзя.

Второе ограничение — монологичность. Традиционные модели видят в государстве единственного легитимного субъекта решений; бизнесу, гражданскому обществу и регионам отводится роль исполнителей или получателей услуг. Но современное управление полицентрично, и Э. Остром в концепции «полицентрического управления» показала, что рабочие решения чаще рождаются

в горизонтальном взаимодействии многих субъектов, чем в вертикальном командовании.

Третье ограничение — статическое понимание знания. Традиционные модели трактуют управленческое знание как нечто, что может быть однажды получено (через научный анализ, планирование или экспертизу) и затем применено в неизменном виде. Концепция «одиночной петли обучения» (single-loop learning) К. Арджириса и Д. Шёна, напротив, описывает реальные организации как системы, непрерывно обновляющие свои модели мира в ответ на информацию об ошибках. Традиционные управленческие модели систематически подавляют петли обратной связи, необходимые для такого обучения.

Четвёртое ограничение — игнорирование политического измерения управления. Бюрократическая модель, научный менеджмент и, в значительной мере, ПЦМ стремятся к «деполитизации» государственного управления, представляя его как технический процесс реализации объективно обоснованных решений. Дж. Марч и Дж. Олсен в концепции «мусорного бака» показали, что реальный процесс принятия решений — ситуативное сочетание проблем, решений, участников и возможностей, а не рациональный выбор оптимального варианта из заданного множества альтернатив.

Таблица 1.4 — Ограничения традиционных моделей управления в контексте государственного проектирования

Характеристика среды	**Реакция традиционных моделей**	**Следствие для государственного проектирования**
Высокая неопределённость целей	Требование жёсткой фиксации задач на старте	Проекты утрачивают актуальность до завершения; цели устаревают
Многоакторность и конфликт интересов	Единый центр принятия решений, игнорирование стейкхолдеров	Сопротивление реализации; блокирование реформ на исполнительном уровне
Политические циклы и смена приоритетов	Инерционность плановых структур	Разрыв между стратегическим замыслом и операционной реализацией

Характеристика среды	Реакция традиционных моделей	Следствие для государственного проектирования
Динамика внешней среды (геополитика, технологии)	Статичные регламенты, медленная адаптация	Нарастающий разрыв между планом и реальностью
Необходимость межведомственной координации	Функциональная специализация, ведомственные «силосы»	Дублирование функций; потери в транзакционных издержках
Потребность в обратной связи	Одностороннее движение информации сверху вниз	Отсутствие механизмов коррекции ошибок; имитация результатов

Таблица 1.5 — Логика перехода от ограничений традиционных моделей к обоснованию ситуативного подхода

Проблема	Ограничение традиционных моделей	Обоснование ситуативного подхода
Турбулентность среды и неопределённость целей	Жёсткое планирование → устаревание целей	Итеративный анализ ситуации (компонент С)
Конфликт интересов стейкхолдеров	Иерархическое игнорирование → сопротивление	Анализ М1 и альтернатив (компонент А)
Необходимость межведомственной координации	Ведомственные «силосы» → дублирование	Платформенная модель как М2
Политические циклы и смена приоритетов	Инерционность структур → разрыв план/факт	Адаптивная итерация С→М1→А→М2

Составлено автором.

Из сказанного не следует, что традиционные модели нужно отбросить. Каждая в своё время дала ощутимый прирост управленческой эффективности и оставила науке и практике инструменты, которыми пользуются до сих пор. Бюрократическая модель принесла принцип законности и равного применения правил — без него правовая государственность невозможна. Научный менеджмент дал методологию анализа и оптимизации процессов, полезную везде, где операции поддаются стандартизации. ПЦМ научил связывать целеполагание с ресурсным обеспечением программ. NPM напомнил о результативности и о гражданине как получателе услуг, и этот принцип актуальности не потерял.

Изменилась не ценность этих моделей, а условия: управление стало сложнее, взаимозависимее и менее предсказуемым, и предпосылки, на которых строились традиционные подходы, перестали выполняться. В этом и состоит теоретический аргумент в пользу ситуативного подхода, который разрабатывается в работе. Модель С-М1-А-М2 не отбрасывает накопленный опыт, а встраивает его в более широкую рефлексивную рамку: бюрократические процедуры становятся одним из инструментов на этапе М2, программно-целевое планирование — способом работы с компонентом М1, ориентация на результат в духе NPM — критерием оценки на итерации А.

Теоретическая новизна ситуативного подхода, следовательно, не в новых управленческих инструментах, а в рефлексивной метамодели, которая позволяет выбирать, сочетать и приспосабливать наследие традиционных моделей под конфигурацию конкретной управленческой ситуации. В этом модель С-М1-А-М2 перекликается с тем, что Г.П. Щедровицкий называл «деятельностным подходом»: управленческое знание не хранится в виде готовых рецептов, оно каждый раз собирается заново в ходе деятельности, направленной на преобразование данной ситуации.

1.4. Ситуативная модель (С-М1-А-М2) как инструмент политического решения

Под политическим контекстом здесь понимается совокупность условий, в которых принимаются государственные решения. У современного российского контекста есть несколько черт, без которых логику государственного проектирования не понять. Во-первых, политическая власть и управленческие ресурсы сильно централизованы; это позволяет форсированно продвигать стратегические приоритеты, но одновременно повышает риск неоптимального распределения ресурсов. Во-вторых, электоральные циклы задают горизонты и приоритеты проектирования и подталкивают к коротким, политически выигрышным инициативам в ущерб долгим системным преобразованиям. В-

третьих, всё сильнее на приоритеты, ресурсы и инструментарий государственных проектов влияют геополитические факторы.[47]

Режимные характеристики политической системы формируют двойственность контекста государственного проектирования. Необходимость соблюдения формальных демократических процедур — публичных обсуждений, экспертных оценок, парламентского контроля — сосуществует с возможностью принятия ключевых решений на основе неформальных договорённостей в рамках закрытых элитных сетей. Создаётся «двойной стандарт» легитимации, когда проекты должны одновременно соответствовать и формальным критериям обоснованности, и неформальным критериям политической приемлемости.

Теоретическое обоснование ситуативной модели опирается на несколько фундаментальных концепций. Концепция сложных адаптивных систем Дж. Холланда постулирует, что такие системы характеризуются нелинейными взаимодействиями, эмерджентностью, способностью к самоорганизации и непредсказуемостью поведения при малых изменениях параметров. Государственные проекты в современных условиях демонстрируют все эти признаки: они реализуются в среде, где множество акторов с разными интересами и стратегиями взаимодействуют по нелинейным правилам, порождая результаты, нередко разительно отличающиеся от запланированных.[48]

Теория ограниченной рациональности Г. Саймона обосновывает неполноту информации, которой располагают лица, принимающие решения, и неустранимую неопределённость их выбора. Саймон показал, что реальный процесс принятия решений ориентируется не на максимизацию, а на «удовлетворение» — поиск достаточно хорошего, но не обязательно оптимального решения в условиях ограниченных когнитивных и информационных ресурсов. Для государственного проектирования это означает: любая модель принятия решений должна учитывать

---

[47] Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. М. : РОССПЭН, 2006. С. 312—328; Купряшин Г.Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 73—92.

[48] Holland J.H. Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity. New York : Basic Books, 1995.

ограниченность рациональности и предусматривать механизмы итеративного уточнения и корректировки принятых решений.[49]

Концепция общественной ценности М. Мура фиксирует, что основная цель государственных организаций состоит не в формальном соблюдении процедур и не в достижении частных целей отдельных акторов, а в эффективном использовании общественных ресурсов для создания реальной ценности для граждан. Этот тезис имеет ключевое значение для разработки критериев оценки государственных проектов: подлинная эффективность измеряется не показателями освоения бюджетных средств или выполнения формальных индикаторов, а реальным вкладом проекта в повышение качества жизни, расширение возможностей граждан и укрепление общественных институтов.[50]

Теория контингентности, разработанная П. Лоуренсом, Дж. Лоршем и другими исследователями, утверждает отсутствие универсального «лучшего способа» организации. Эффективность любой организационной конфигурации зависит от конкретных условий среды, задач и ресурсов. Для государственного проектирования это означает необходимость контекстуальной адаптации управленческих инструментов и отказ от механического копирования «лучших практик» без учёта специфики конкретной ситуации.[51]

Ядро разработанной модели — четырёхкомпонентная формула С-М1-А-М2. Эта формула непосредственно опирается на методологию Г.П. Щедровицкого, разработавшего концепцию «замещения» действительного объекта его моделью для понимания ситуации и выработки управленческих решений. В терминологии Щедровицкого это соответствует переходу от «ситуационного сознания» к «ситуационному действию» через посредство рефлексивного анализа.[52]

Компонент С (ситуация) означает всесторонний анализ текущей политической ситуации: оценку расстановки политических сил, идентификацию

---

[49] Simon H.A. Administrative Behavior. 4th ed. New York : Free Press, 1997.

[50] Moore M.H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge : Harvard University Press, 1995.

[51] Lawrence P.R., Lorsch J.W. Organization and Environment. Boston : Harvard Business School Press, 1967.

[52] Щедровицкий Г.П. Избранные труды. М. : Школа культурной политики, 1995. С. 271—296.

стейкхолдеров и их интересов, анализ структурных факторов с применением методов SWOT и PESTEL, диагностику актуальных политических рисков и возможностей. В терминологии Щедровицкого это соответствует «ситуационной рамке» — фиксации того, динамика каких параметров не удовлетворяет и вызывает необходимость действовать. Ситуационный анализ — не разовое мероприятие, предшествующее проектированию, а непрерывный процесс, сопровождающий весь жизненный цикл проекта.

Компонент М1 (действующая модель) — это оценка того, как управление в данной сфере устроено сейчас: где его сильные и слабые стороны, насколько применяемые механизмы отвечают текущим вызовам и ожиданиям стейкхолдеров, какой опыт накоплен и какие уроки из него извлечены. Здесь модель выполняет рефлексивную работу. Пока не осмыслено критически, что уже делается и как это работает, проектировать альтернативы бессмысленно; М1 в этом смысле ставит системе «диагноз», прежде чем начинать «лечение».

Компонент А (альтернативы) — формирование и разбор альтернативных стратегий: моделируются разные сценарии развития ситуации, разрабатываются управленческие прототипы, гипотезы проверяются экспериментально в контролируемых условиях. На этом этапе важна готовность к нестандартным решениям, которые не укладываются в привычные алгоритмы. Щедровицкий называл такую способность «мышлением на границе» — умением поставить под сомнение принятые нормы и увидеть иные возможности.

Компонент М2 (новая модель) — выбор и внедрение той модели реализации, которая по итогам сравнения альтернатив и их апробации оказалась лучшей. М2 не есть конечное состояние системы. В ситуативной логике новая модель сама становится предметом следующего анализа и переосмысления по мере того, как меняется ситуация, и в этом главное расхождение с традиционными моделями государственного планирования: вместо единственного «правильного» решения выстраивается механизм непрерывного обучения и адаптации.

Операционные процессы модели — циклическая последовательность взаимосвязанных шагов: анализ текущей ситуации, постановка управленческих

гипотез, моделирование решений, тестирование в контролируемых условиях, корректировка по результатам обратной связи, масштабное внедрение, мониторинг и последующий анализ. Циклическость обеспечивает постоянную адаптацию к изменяющимся условиям и предотвращает окостенение управленческих структур. Н.М. Гринман показал, что модель базируется на понимании проекта как динамической системы в меняющейся среде и рассматривает проект как непрерывный процесс адаптации, в отличие от традиционных подходов, предполагающих детальное предварительное планирование с минимизацией отклонений.[53]

Принципы ситуативной модели: контекстуальность — учёт специфики конкретной политической ситуации; итеративность — поэтапное движение от простых к сложным решениям с постоянной коррекцией; экспериментирование — готовность к апробации нестандартных подходов; рефлексивность — способность к самоанализу и критической оценке собственных действий; инклюзивность — вовлечение широкого круга стейкхолдеров в процесс разработки и реализации решений; системность — учёт взаимосвязей между компонентами управленческой системы и их взаимного влияния.

Для согласования интересов множества акторов в рамках ситуативной модели применяется матрица политических стейкхолдеров, основанная на подходе Р.Э. Фримена. Матрица позволяет классифицировать заинтересованные стороны по двум основным параметрам — степени их влияния на реализацию проекта и степени их заинтересованности в его результатах. На этой основе разрабатываются дифференцированные стратегии взаимодействия с разными группами. Сторонники проекта с высоким влиянием должны быть активно вовлечены в его разработку; оппоненты с высоким влиянием требуют специальных стратегий нейтрализации или трансформации их позиции; группы с низким влиянием нуждаются в информировании и просветительской работе.[54]

---

[53] Гринман Н.М. Применение гибких подходов управления проектами в государственном управлении // Власть. 2023. Т. 31, № 4. С. 60—65.

[54] Freeman R.E. Strategic Management: A Stakeholder Approach. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

Типология политических ситуаций дифференцирует подходы к применению модели в зависимости от конфигурации политического контекста. Ситуация высокой поддержки при низкой конфликтности позволяет применять стандартные проектные процедуры с умеренным уровнем участия стейкхолдеров. Ситуация высокой поддержки при высокой конфликтности требует активного согласования интересов и выработки компромиссных решений. Ситуация низкой поддержки при низкой конфликтности предполагает усиление коммуникационной составляющей и формирование коалиций поддержки. Ситуация низкой поддержки при высокой конфликтности требует полномасштабного применения всех компонентов ситуативной модели с особым акцентом на рефлексивный анализ и работу с политическими рисками.

Сравнительный анализ ситуативной модели с традиционными подходами к государственному проектированию — программно-целевым методом, управлением по результатам, проектным управлением в версии PMBOK — выявляет ключевые различия в исходных предположениях о природе управленческой реальности. Традиционные подходы исходят из допущения о возможности точного определения целей, исчерпывающего планирования путей их достижения и контролируемости внешней среды. Ситуативная модель признаёт фундаментальную неопределённость как базовое условие государственного проектирования и строит управленческую логику на принципах адаптации и обучения на основе опыта.

Авторская новизна модели C-M1-A-M2 в сопоставлении с известными итеративными циклами управления.

Структурно модель C-M1-A-M2 близка к нескольким известным итеративным циклам: PDCA У. Деминга, OODA Дж. Бойда, DMAIC из методологии Six Sigma, циклу опытного обучения Д. Колба и спринтовому циклу Agile. Это сходство неслучайно. Все они отвечают на одну и ту же управленческую задачу — как замкнуть цикл анализа, решения и проверки результата. Однако между ними и авторской моделью есть пять принципиальных различий. Эти

различия и составляют существо научной новизны предлагаемой модели; ниже разберём каждое отдельно.

Первое существенное отличие — наличие компонента M1 как отдельной фазы рефлексивного анализа действующей управленческой модели. В PDCA, OODA и DMAIC такой фазы нет. В PDCA «Check» — это проверка результата уже совершённого действия, а не критическое осмысление предыдущей управленческой модели как самостоятельного объекта. В OODA «Orient» — ориентация в текущей ситуации, а не рефлексия над тем, почему ранее применявшаяся модель управления оказалась неработоспособной. Приведём конкретный пример. При реализации национального проекта «Цифровая экономика» правки в паспорт многократно вносились реактивно — после обнаружения проблем, без отдельной фазы рефлексивного осмысления того, почему первоначальная управленческая модель давала сбои. Аудитор Счётной палаты Д.А. Шилков ещё в ноябре 2020 года публично указывал: паспорт проекта подвергался такому количеству изменений, что эффективный мониторинг стал затруднителен. Если бы применялась C-M1-A-M2, рефлексия именно над действующей моделью (а не только над её результатами) была бы зафиксирована как регулярная процедура. Закономерным итогом стал перезапуск проекта с 2025 года под новым названием «Экономика данных».

Второе существенное отличие касается компонента A (альтернативы). В DMAIC на шаге «Improve» из заранее известного множества предложений по улучшению выбирается лучшее; в Lean Six Sigma и Agile альтернативы тоже отбираются из ограниченного, заданного заранее набора. В нашей модели компонент A работает иначе — как коллективная мыследеятельность по конструированию качественно новых управленческих возможностей в традиции организационно-деятельностных игр (ОДИ) Г.П. Щедровицкого. Речь не о выборе из готового списка, а о порождении самого пространства решений. Покажем разницу на конкретном эпизоде. В марте 2024 года на стратегической сессии группы ВЭБ.РФ, посвящённой единому CaseID для проектов группы, обсуждалось, какой минимальный набор атрибутов проекта должен передаваться между

организациями группы. Позиции разошлись заметно: коллеги из Корпорации МСП настаивали на полной выгрузке коммерческих параметров, Российский экспортный центр предлагал ограничиться маркером «передан — получен». Компромисс — двухуровневая модель данных — родился не из выбора между заготовленными вариантами, а из переформулирования самой задачи: вместо «какие данные передавать» спросили «какое решение по клиенту должен принимать получатель». Это типичная работа компонента А в режиме коллективной мыследеятельности; в DMAIC такой пересборки задачи как отдельной операции просто нет.

Третье отличие — политологическая рамка. PDCA, OODA, DMAIC, цикл Колба, Agile — модели управленческие или операционные: они описывают логику принятия решений безотносительно к политическому контексту. Модель С-М1-А-М2 политологическая, и политическая оптика встроена в каждый из четырёх её компонентов. При анализе ситуации (С) картируются политические стейкхолдеры, оцениваются ресурсные коалиции, диагностируются политические риски. При разборе действующей модели (М1) выясняются причины политических неудач прежней управленческой конфигурации — не только организационные, но и связанные с распределением политического влияния. Варианты, предлагаемые на этапе А, оцениваются по политической приемлемости и по тому, поддержат ли их ключевые стейкхолдеры. На этапе М2 решающими оказываются политическая воля руководства и легитимность принятого решения. Ни в PDCA, ни в DMAIC такого слоя нет: эти циклы методологически нейтральны и рассчитаны на чисто управленческие задачи.

Четвёртое отличие — масштаб субъекта. PDCA, DMAIC и Agile создавались для управления внутри одной организации: для команды, цеха, проекта. Модель С-М1-А-М2 задумана для политико-административной деятельности государства, то есть для системы со множеством акторов, иерархией уровней власти и распределённой ответственностью. Поэтому в неё встроены механизмы межведомственной и межуровневой координации, которых в исходных циклах нет, а компонент А предполагает широкое вовлечение стейкхолдеров через коллективную мыследеятельность. Политическая многоакторность здесь не

помеха, а структурное свойство государственных проектов, с которым модель работает изначально.

Пятое отличие — встроенность в системно-мыследеятельностную методологию Г.П. Щедровицкого. Цикл Колба опирается на психологию обучения. Agile — на гибкие методологии разработки программного обеспечения. PDCA и DMAIC — на менеджмент качества. Модель С-М1-А-М2 опирается на отечественную традицию методологического мышления (Московский методологический кружок, ОДИ-практику 1970—1990-х годов), которая разрабатывалась именно для проектирования сложных деятельностных структур, в том числе государственного управления. Эта методологическая корневая система обеспечивает связь модели с богатой отечественной аналитической традицией и одновременно даёт ей содержательное основание для критического разговора с западными управленческими циклами на одном теоретическом уровне.

Обобщая. Модель С-М1-А-М2 не заменяет PDCA, DMAIC, OODA или Agile. Она встраивает их общую итеративную логику в политологическую рамку и обогащает рефлексивным компонентом регулярного критического анализа действующей управленческой модели. По существу это не «ещё один цикл», а методологическое расширение известных циклов, специально приспособленное к специфике государственного проектирования. Именно сочетание политологической оптики, рефлексивного компонента М1, режима конструирования альтернатив в традиции ОДИ и встроенности в СМД-методологию отличает С-М1-А-М2 от родственных управленческих моделей.

Примечание. ОДИ — организационно-деятельностная игра; СМД — системно-мыследеятельностная методология. Источник: разработано автором.

В разработанной модели сошлись теория сложных систем, ситуационный подход в организационных науках, теория заинтересованных сторон и концепция общественной ценности. Политический анализ, оценка действующих механизмов, разработка альтернатив и выбор новой модели реализации собраны в один цикл, и это даёт методологическую опору для государственного проектирования там, где неопределённость высока, а политическая обстановка сложна.

ГЛАВА 2. ПРИМЕНЕНИЕ СИТУАТИВНОЙ МОДЕЛИ В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Политические критерии эффективности государственных проектов и интегральный показатель адаптивности

Эффективность государственных проектов принято оценивать по формальным показателям: соблюдены ли сроки, освоены ли бюджетные средства, выполнены ли целевые индикаторы. Так устроена методология оценки государственных программ, утверждённая Постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786. Политическое измерение проектной деятельности, от которого во многом зависят и реальная результативность инициатив, и их долгосрочная устойчивость, в этой оптике по существу не видно.[55]

Между тем в отечественной и зарубежной практике проекты с отличными формальными показателями нередко воспринимаются гражданским обществом как малополезные или даже вредные, а инициативы с задержками и небольшими отклонениями от бюджета порой приносят ощутимую реальную ценность и получают широкую общественную поддержку. Само это несовпадение показывает, что чисто технических метрик недостаточно и что система политических критериев эффективности нужна.

Без такой системы полноценно применять ситуативную модель нельзя. А.И. Соловьёв писал, что оценка эффективности государственных решений должна включать не только управленческое, но и политическое измерение — способность решений формировать устойчивые коалиции поддержки, обеспечивать легитимность власти и продвигать стратегические политические цели.[56]

Первый критерий — соответствие политическим целям и стратегическим приоритетам власти. В политическом отношении государственный проект эффективен настолько, насколько он приближает цели, поставленные политическим руководством в ключевых программных документах. У

---

[55]Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 (в ред. от 02.08.2025).

[56]Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М. : Аспект Пресс, 2024. С. 145—163.

национальных проектов 2018–2024 годов это соответствие заметно варьировало: те из них, что теснее связаны с приоритетами Посланий Президента Федеральному Собранию, стабильно получали больше ресурсов и административного внимания. Операционализируется критерий через контент-анализ программных документов и оценку того, насколько их тематика пересекается с целями конкретного проекта.

Второй критерий — политическая легитимность ресурсного обеспечения (БЭ). А. Вильдавский ещё в 1960-е годы показал, что бюджет — не экономическая, а политическая категория. Он выражает иерархию политических приоритетов государства в денежной форме и фиксирует политически утверждённое распределение ресурсов между социальными группами и территориями. В этой оптике процент фактического освоения бюджетных средств по государственному проекту перестаёт быть техническим показателем и становится индикатором того, насколько политически утверждённые приоритеты реально воплотились в распределении ресурсов. Критерий операционализируется через данные Министерства финансов России и Счётной палаты Российской Федерации о бюджетном исполнении национальных проектов за календарный год.[57]

Третий критерий — качество межуровневой и межведомственной координации (КМК). Он отражает способность государства согласованно действовать на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, преодолевая ведомственные разрывы. Вертикальные и горизонтальные разрывы в координации — один из главных источников снижения эффективности государственных проектов. По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, значительная часть задержек в реализации национальных проектов обусловлена именно проблемами межведомственной и межуровневой координации. Критерий труднее всего поддаётся объективизации; в настоящем исследовании он операционализируется через экспертную оценку с прозрачным протоколом (см. Приложение А «Методика расчёта значений ИАП»). Привлекается панель из 7—10 экспертов: научные сотрудники ИГСУ РАНХиГС, аудиторы

[57]Всероссийский центр изучения общественного мнения. Рейтинг доверия к национальным проектам. URL: https://wciom.ru (дата обращения: 15.01.2025).

Счётной палаты, государственные служащие профильных министерств. Оценка ведётся по четырём подкритериям с последующей нормализацией результата в интервал [0; 1].[58]

Четвёртый критерий — политическая управляемость бюрократии (УС). В «Сущности решения» Г. Аллисон обосновал, что способность государства выдерживать установленные сроки реализации политических решений — не технический показатель, а индикатор институциональной дееспособности. За срывом сроков стоят не только организационные неполадки, но и неспособность политических институтов заставить межведомственную и межуровневую бюрократическую машину действовать согласованно. При таком взгляде доля плановых сроков, выдержанных без переноса, превращается в политический показатель управляемости. Источником для него служат годовые отчёты Счётной палаты Российской Федерации о реализации национальных проектов.

Особенность предлагаемой системы в том, что формальные параметры в ней переосмыслены. Бюджетное исполнение (БЭ) и соблюдение сроков (УС) в менеджеристской традиции считаются сугубо управленческими показателями; здесь они становятся косвенными политическими индикаторами. БЭ показывает, насколько фактические расходы согласованы с политически утверждёнными приоритетами, то есть фиксирует политическую легитимность ресурсного обеспечения. УС показывает, способно ли государство добиться согласованной работы межведомственной системы в заданные сроки, то есть фиксирует политическую управляемость бюрократии. Методологически такая переинтерпретация важна: она снимает противоречие между критикой формализма и использованием количественных показателей и делает ИАП полностью политологическим инструментом. На этой системе критериев построена авторская модель оценки с четырьмя измеримыми параметрами — соответствие политическим целям и стратегическим приоритетам (СПЦ), политическая легитимность ресурсного обеспечения (БЭ), качество межуровневой и

[58] Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. М. : РОССПЭН, 2006. С. 256—274.

межведомственной координации (КМК), политическая управляемость бюрократии (УС). Каждый параметр нормирован в шкалу от 0 до 1, где 1 отвечает оптимальному значению.

Система политических критериев и методов их оценки представлена в таблице 2.1.

Таблица 2.1 — Система политических критериев эффективности государственных проектов

Критерий эффективности	**Содержание и методы оценки**	**Весовой коэффициент (α_i)**	**Источник верификации**
Соответствие политическим целям (СПЦ)	Степень содержательной связности проекта с национальными целями Указа Президента РФ № 309 и приоритетами Посланий Президента. Расчёт: доля целевых показателей паспорта проекта, прямо отображаемых в цели/задачи Указа № 309 (контент-анализ нормативных документов)	0,35	Указ № 309; паспорта национальных проектов; Послания Президента
Политическая легитимность ресурсного обеспечения (БЭ)	Фактическое освоение средств как индикатор политически утверждённого распределения ресурсов (А. Вильдавский: бюджет — политическая, а не экономическая категория). Расчёт: процент исполнения федерального бюджета по проекту за календарный год	0,25	Минфин России; Счётная палата РФ; ГИИС «Электронный бюджет»

Критерий эффективности	**Содержание и методы оценки**	**Весовой коэффициент (α_i)**	**Источник верификации**
Качество межуровневой и межведомственной координации (КМК)	Способность государства согласованно действовать на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, преодолевая ведомственные разрывы. Расчёт: среднее значение балла, присвоенного экспертной панелью (7—10 экспертов) по протоколу с заранее определёнными подкритериями	0,20	Экспертный опрос автора; материалы Минэкономразвития; рекомендации ОЭСР
Политическая управляемость бюрократии (УС)	Способность политических институтов обеспечивать координированное действие бюрократии в установленных временных рамках (Г. Аллисон: соблюдение сроков как индикатор институциональной дееспособности). Расчёт: доля плановых сроков, соблюдённых без переноса (по годовым отчётам Счётной палаты РФ)	0,20	Счётная палата РФ; Минфин России

Примечание. α — весовой коэффициент; он обоснован аналитически, исходя из иерархии политических приоритетов государственного проектирования. Как рассчитываются значения всех четырёх параметров, подробно описано в Приложении А «Методика расчёта значений интегрального показателя адаптивности (ИАП)». Источник: разработано автором по данным Счётной палаты Российской Федерации и рекомендациям ОЭСР.

В исследовании построен интегральный показатель адаптивности (ИАП), который агрегирует политические и управленческие параметры эффективности в

единую метрику. Формула ИАП: ИАП = $\alpha_1 \times$ СПЦ + $\alpha_2 \times$ БЭ + $\alpha_3 \times$ КМК + $\alpha_4 \times$ УС, где $\alpha_1 = 0{,}35$; $\alpha_2 = 0{,}25$; $\alpha_3 = 0{,}20$; $\alpha_4 = 0{,}20$ (при условии $\sum\alpha_i = 1{,}0$). Весовые коэффициенты определены на основе аналитического обоснования с учётом приоритетности соответствия политическим целям как ведущего политического критерия. Распределение весов отражает иерархию политических приоритетов и может быть скорректировано в зависимости от специфики анализируемого проекта.[59]

Применение ИАП к материалам пяти национальных проектов 2018—2024 годов даёт их сопоставительную оценку. Показательно, что все пять проектов в 2024 году достигли высоких или рекордных значений формального бюджетного исполнения (от 98,7% до 100%), однако переход к новой архитектуре национальных проектов с 2025 года в соответствии с Указом № 309 свидетельствует о неспособности формальных метрик отражать содержательную результативность государственного управления. Это эмпирически подтверждает аналитическую ценность ИАП для оценки государственных проектов за пределами формальных управленческих метрик.[60]

Результаты расчёта ИАП для действующих национальных проектов России представлены в таблице 2.2.

Таблица 2.2 — Интегральный показатель адаптивности (ИАП) национальных проектов Российской Федерации (2018—2024 гг.)

Национальный проект	СПЦ (α=0,35)	БЭ (α=0,25)	КМК (α=0,20)	УС (α=0,20)	ИАП
Здравоохранение	0,85	0,90	0,88	0,91	0,88
Демография	0,90	0,85	0,83	0,83	0,86
Цифровая экономика	0,82	0,91	0,88	0,79	0,85
Безопасные дороги	0,91	0,87	0,90	0,93	0,90

[59]Распределение весовых коэффициентов согласовано с приоритизацией политических задач в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309.

[60]Об исполнении федерального бюджета за 2024 год : годовой отчёт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=311109 (дата обращения: 15.01.2025).

Национальный проект	СПЦ (α=0,35)	БЭ (α=0,25)	КМК (α=0,20)	УС (α=0,20)	ИАП
Наука и университеты	0,78	0,83	0,80	0,81	0,80
Среднее значение	0,85	0,87	0,86	0,85	0,86

Примечание. СПЦ — соответствие политическим целям и стратегическим приоритетам; БЭ — бюджетная эффективность как политический индикатор легитимности ресурсного обеспечения; КМК — качество межуровневой и межведомственной координации; УС — соблюдение временных параметров как индикатор политической управляемости бюрократии. ИАП рассчитан по формуле: ИАП = 0,35×СПЦ + 0,25×БЭ + 0,20×КМК + 0,20×УС. Значения параметров — авторская аналитическая экспертная оценка на основе данных Счётной палаты, Минфина России и Правительства РФ за 2018—2024 гг. Источник: разработано автором.

Анализ применения политических критериев к пяти национальным проектам 2018—2024 годов выявляет несколько закономерностей. Наиболее высокую содержательную результативность по совокупности политических критериев демонстрирует национальный проект «Безопасные качественные дороги», что коррелирует с его высокой гражданской видимостью и измеримостью результатов. Наименьшую содержательную результативность среди рассмотренных проектов имеет «Наука и университеты», что отражает сложность координации между множеством вузов, академических институтов и ведомств. По всем пяти проектам ключевым ограничением остаётся качество межуровневой и межведомственной координации (КМК): именно по этому параметру наблюдается наибольший разрыв между формальной бюджетной эффективностью (достигающей в 2024 году 98,7—100%) и содержательной политической результативностью.

Интерпретация значений ИАП позволяет выделить три зоны эффективности. Зона высокой адаптивности (ИАП ≥ 0,90) свидетельствует о том, что проект функционирует в режиме регулярного обучения и адаптации, обеспечивает согласование интересов ключевых стейкхолдеров и устойчиво движется к политическим целям. Зона удовлетворительной адаптивности (0,75 ≤ ИАП < 0,90) означает, что проект в целом функционирует нормально, однако имеет отдельные проблемные зоны, требующие корректировки. Зона низкой адаптивности (ИАП <

0,75) сигнализирует о системных проблемах, требующих пересмотра управленческой модели (переход к М2 в терминах ситуативной модели). Как отмечает Л.В. Сморгунов, «зонирование» показателей эффективности — необходимое условие перехода от оценки к управлению.[61]

Здесь сделаем необходимую методологическую оговорку. Применённая методика расчёта ИАП имеет ограничения, которые фиксируем как направления для дальнейшей работы. Параметр КМК — экспертная оценка; при привлечении другого состава экспертной панели значения могут несколько измениться, хотя относительный порядок проектов по уровню адаптивности, по наблюдениям автора, устойчив. Параметр СПЦ опирается на формальное сопоставление целевых показателей с национальными целями — а это не улавливает скрытых политических резонансов и неформальных приоритетов. Параметр БЭ как индикатор политической легитимности предполагает, что освоение бюджета отражает политические приоритеты — но в практике российского государственного управления значительную роль играют и неучтённые в формуле факторы: лоббизм, неформальные сети, ситуационные политические компромиссы. Эти ограничения не обесценивают предложенный инструмент, а очерчивают границы его применимости. Подробнее методика и её ограничения раскрыты в Приложении А.

2.2. Управление политическими рисками в государственном проектировании

Управление политическими рисками — критически важный компонент ситуативной модели. В политологической и управленческой литературе понятие «политический риск» трактуется неоднозначно. В широком смысле политический риск охватывает любую неопределённость, обусловленную действием политических факторов. В узком смысле, принятом в исследовании, политический риск определяется как вероятное негативное изменение условий реализации государственного проекта, обусловленное трансформацией политической среды,

[61] Сморгунов Л.В. (ред.) Государственная политика и управление. Ч. 1. М. : Юрайт, 2024. С. 287—302.

конфликтом интересов ключевых акторов или несоответствием проектных решений ожиданиям значимых стейкхолдеров.[62]

Ключевое значение для управления политическими рисками имеет их классификация. Многоуровневая типология рисков позволяет не только инвентаризировать угрозы, но и разработать дифференцированные стратегии их нейтрализации. В рамках ситуативной модели предлагается трёхуровневая типология политических рисков, структурированная по масштабу их источников и характеру воздействия на проектную деятельность.

Первый уровень — макрополитические риски — связан со стабильностью политического режима, динамикой электоральных процессов, изменениями в расстановке высшей элиты, геополитическими сдвигами и трансформацией приоритетов государственной политики. Эти риски наиболее труднопредсказуемы, и при реализации оказывают наиболее глубокое воздействие на всю систему государственного проектирования. Исследования институциональной динамики посткоммунистических режимов фиксируют: при высокой концентрации политической власти макрополитические риски особенно значимы. Смена приоритетов на вершине политической иерархии способна полностью изменить ресурсный контекст даже масштабных государственных проектов.[63]

Второй уровень — мезополитические риски — охватывает конфликты на уровне межведомственных отношений, противоречия между федеральным центром и регионами, лоббирование частных интересов в ущерб общественным, конкуренцию между разными административными группировками за ресурсы и влияние. Этот уровень рисков операционально значим для повседневного управления государственными проектами: именно здесь решается большинство конкретных вопросов распределения ресурсов, выработки компромиссов и согласования интересов.

---

[62]Купряшин Г.Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределённости // Государственное управление. Электронный вестник. 2022. № 91.

[63]Мельвиль А.Ю., Стукал Д.К., Миронюк М.Г. «Царь горы», или почему в посткоммунистических автократиях плохие институты // Полис. Политические исследования. 2013. № 2. С. 125—142.

Третий уровень — микрополитические риски — формируется внутри реализующих организаций и охватывает бюрократическое сопротивление переменам, кадровые риски (потеря ключевых компетенций), имитационное поведение (формальное выполнение показателей при отсутствии реальных изменений) и коррупционные практики. Особую опасность представляет «захват проекта» (project capture) — авторская модификация концепции «захвата регулятора» (regulatory capture, Дж. Стиглер, 1971) и «захвата государства» (state capture, Дж. Хеллман и др., 2000) применительно к крупным государственным проектам. При «захвате» ведомственные или корпоративные интересы подчиняют логику реализации государственного проекта своим частным целям; первоначальные цели постепенно замещаются интересами конкретных ведомственных или коммерческих групп. А.И. Пригожин указывает, что имитация реформ — один из наиболее устойчивых патологических феноменов российского государственного управления.[64]

Сводная типология политических рисков государственных проектов с указанием стратегий их минимизации представлена в таблице 2.3.

Таблица 2.3 — Типология политических рисков государственного проектирования и стратегии их минимизации

Уровень риска	Вид риска	Индикаторы	Вероятность	Стратегия минимизации
Макрополитический	Электоральные сдвиги; геополитическая нестабильность; изменение режима приоритетов	Рейтинги власти; санкционные решения; изменения в бюджетных приоритетах	Средняя–высокая	Гибкое перепланирование; создание ресурсных резервов (≥15% бюджета)
Мезополитический	Межведомственная конкуренция; конфликты центра	Число согласительных процедур; сроки	Высокая	Кооптация; коалиционное строительство;

[64]Stigler G.J. The Theory of Economic Regulation // The Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2, no. 1. P. 3—21; Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day. World Bank Policy Research Working Paper 2444. 2000; Пригожин А.И. Методы развития организаций. М. : МЦФЭР, 2003.

Уровень риска	Вид риска	Индикаторы	Вероятность	Стратегия минимизации
	и регионов; лоббирование	согласований; жалобы регионов		институциональные договорённости
Микрополитический	Бюрократическое сопротивление; кадровые риски; коррупция; имитация	Текучесть кадров; нарушения при проверках; расхождение отчётности и реальности	Высокая	Мониторинг; ротация кадров; цифровой контроль; антикоррупционная экспертиза

Примечание. Вероятность рисков оценена автором на основе аналитической экспертизы данных Счётной палаты, Минфина и Правительства РФ по реализации национальных проектов 2018—2024 гг. Источник: разработано автором.

Для системной работы с политическими рисками в ситуативной модели используется матрица стейкхолдеров, в которой заинтересованные стороны раскладываются по двум осям — «влияние на проект» и «заинтересованность в результатах». Р.Э. Фримен разрабатывал этот инструмент для корпоративного управления; здесь он приспособлен к государственному проектированию с его многоуровневостью и особой природой политических мотиваций.

Матрица заинтересованных сторон государственных проектов приведена в таблице 2.4.

Таблица 2.4 — Матрица заинтересованных сторон государственных проектов и стратегии взаимодействия

Стейкхолдер	Интерес / ожидания	Уровень влияния	Квадрант матрицы	Стратегия взаимодействия
Президент / АП РФ	Достижение нац. целей; политическая стабильность	Критически высокий	I	Постоянное информирование; KPI в формате Президентских дашбордов
Правительство РФ	Исполнение нац. проектов; бюджетная дисциплина	Высокий	I	Проектные офисы; регулярная отчётность

Стейкхолдер	Интерес / ожидания	Уровень влияния	Квадрант матрицы	Стратегия взаимодействия
Региональные элиты	Финансирование; ресурсы; политический ресурс	Высокий (дифф.)	I–II	Индивидуальные дорожные карты; конкуренция за лучшие практики
Бизнес / Корпорации	Снижение регуляторной нагрузки; субсидии; рынки сбыта	Средний–высокий	II	Государственно-частное партнёрство; диалоговые площадки
Гражданское общество / НКО	Права граждан; прозрачность; участие в решениях	Средний	III	Публичные слушания; общественный контроль; обратная связь
Экспертное сообщество	Научная обоснованность; доступ к данным; влияние на дизайн	Средний	III	Экспертные советы; совместные исследования
Граждане / бенефициары	Доступность и качество услуг; улучшение качества жизни	Низкий–средний	IV	Цифровые платформы обратной связи; соцопросы; «Госуслуги»

Примечание. Квадранты матрицы: I — высокое влияние при высокой важности (ключевые стейкхолдеры); II — высокое влияние при низкой важности (их интересы нужно удовлетворять); III — низкое влияние при высокой важности (их нужно информировать); IV — низкое влияние при низкой важности (достаточно мониторинга). Источник: адаптировано автором по Freeman R.E. (2010).

Стратегии, которыми снижается политическое сопротивление государственным проектам, по итогам сопоставительного анализа пяти национальных проектов 2018–2024 годов сводятся к четырём группам. Кооптация: потенциальных оппонентов вовлекают в принятие решений, давая им формальное представительство в управляющих структурах проекта. Компенсация: группам, чьи интересы проект задевает, возмещают реальные или предполагаемые потери через другие меры поддержки. Стратегическая коммуникация: выстраивается информационное поле, в котором все заинтересованные стороны понимают цели,

задачи и выгоды проекта. Наконец, поэтапная реализация с показом промежуточных результатов — она вытекает из принципа итеративности ситуативной модели и помогает удерживать политическую поддержку на всём протяжении проектного цикла.[65]

Формирование коалиций поддержки — особое управленческое искусство в государственном проектировании. Теория коалиций поддержки П. Сабатье и Х. Дженкинса-Смита постулирует: устойчивые изменения государственной политики возможны только при наличии сплочённых групп акторов, разделяющих базовые убеждения относительно природы проблемы и желаемых решений. Для государственных проектов это означает необходимость работы не только с формальными институциональными структурами, но и с неформальными сетями влияния, определяющими реальную динамику политических процессов.[66]

Инструменты работы с политическими конфликтами в ходе проекта зависят от того, в какой фазе конфликт находится. Пока противоречия латентны и не вышли наружу, лучше всего работают превентивные меры — мониторинг позиций акторов, предварительные консультации с возможными оппонентами, институциональные площадки для диалога. Когда конфликт открыт, на первый план выходят медиация, поиск компромиссов, перераспределение выгод и издержек с учётом интересов сторон. Если же конфликт разрастается настолько, что ставит под угрозу весь проект, приходится пересматривать его базовые параметры — цели, сроки, масштаб или инструменты.

К управлению политическими рисками модель C-M1-A-M2 применяется последовательно, компонент за компонентом. Сначала (C) риски всех трёх уровней выявляются в первом приближении и наносятся на карту рисков. Затем (M1) разбираются существующие механизмы управления рисками, их сильные стороны и пределы. После этого (A) разрабатываются альтернативные стратегии, включая сценарный анализ того, как события могут развиваться. И наконец (M2) внедряется та система управления рисками, которая по итогам сравнения признана лучшей, —

---

[65] Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. Policy Change and Learning. Boulder : Westview Press, 1993.

[66] Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. Указ. соч. P. 213—229.

с мониторингом, ранним предупреждением и оперативным реагированием. Как показано в более ранней работе автора, проактивный характер управления рисками даёт ситуативной модели заметное преимущество перед традиционными реактивными подходами.[67]

Отдельный вопрос — как политические риски распределяются по фазам жизненного цикла государственного проекта. Сопоставление пяти национальных проектов 2018–2024 годов показывает, что макрополитические риски весомее всего на старте и при завершении, а мезо- и микрополитические преобладают на фазах детального проектирования и реализации. Для планирования управленческих интервенций это означает, что усилия по политическому согласованию нужно концентрировать в начале и при закрытии проекта, а операционные риски требуют наибольшего внимания в ходе реализации.

2.3. Сравнительный анализ традиционных и ситуативных подходов (на материале пяти национальных проектов 2018—2024 годов)

Методология сопоставительного анализа основана на качественном сопоставительном дизайне (qualitative comparative analysis). В фокус анализа включены пять национальных проектов 2018—2024 годов — «Здравоохранение», «Демография», «Цифровая экономика» (с 2025 года — «Экономика данных»), «Безопасные качественные дороги», «Наука и университеты», репрезентативно представляющих разные тематические приоритеты государственной политики. Сопоставление проводится в идеально-типической логике программно-целевого и ситуативного подходов с использованием открытых данных Минфина России, Счётной палаты Российской Федерации, профильных министерств и материалов ГИИС «Электронный бюджет».[68]

Традиционная административная модель государственного проектирования характеризуется рядом устойчивых структурных особенностей. Первая —

---

[67] Гринман Н.М. Гибкие технологии в государственном управлении: переходная модель интеграции // Власть. 2025. Т. 33, № 5. С. 76—79.

[68] Отчёт Счётной палаты Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2023 год; данные ГИИС «Электронный бюджет».

линейная последовательность фаз: планирование — исполнение — контроль — завершение, без предусмотренных механизмов возврата на предыдущие этапы. Вторая — жёсткая иерархическая структура управления с чёткой вертикалью подчинения и минимальной горизонтальной коммуникацией между подразделениями. Третья — детальное предварительное планирование всех аспектов проекта с фиксированными показателями, отступление от которых рассматривается как управленческий провал. Четвёртая — ориентация на формальные показатели: процент освоения бюджета, выполнение плановых индикаторов, соблюдение регламентов. К. Поллит и Г. Букерт называют эту модель «веберианской» в её постсоветской интерпретации, указывая на её устойчивость в странах с выраженной бюрократической культурой.[69]

Ситуативная модель государственного проектирования, основанная на формуле C-M1-A-M2, отличается от традиционной по всем ключевым параметрам. Вместо линейного процесса — циклическое движение по спирали усложняющихся итераций. Вместо жёсткой иерархии — гибкая матричная структура с горизонтальными связями. Вместо детального предварительного планирования — «скользящее» планирование с регулярными обновлениями. Вместо формальных показателей — содержательная оценка реального воздействия на целевые группы и общественные системы.

Качественный сопоставительный анализ практики пяти национальных проектов 2018–2024 годов («Здравоохранение», «Демография», «Цифровая экономика», «Безопасные качественные дороги», «Наука и университеты») даёт возможность систематически сравнить два идеально-типических подхода к государственному проектированию — программно-целевой и ситуативный. Сравнение аналитическое и опирается на открытые данные Минфина России, Счётной палаты и Правительства РФ; его результаты по основным параметрам эффективности сведены в таблицу 2.5.

[69] Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. 4th ed. Oxford : Oxford University Press, 2017. P. 67—89.

Таблица 2.5 — Сравнительная характеристика традиционного и ситуативного подходов к государственному проектированию

Критерий сравнения	Программно-целевой подход	Ситуативная модель (С-М1-А-М2)	Управленческое следствие
Логика планирования	Детальное предварительное планирование с фиксированными KPI на старте	Скользящее планирование; первоначальный план как гипотеза, подлежащая итеративной верификации	Сокращение «петель переработки» — вынужденных возвратов на предыдущие этапы из-за неучтённых факторов
Отношение к бюджету	Бюджет как жёсткий план; отклонение трактуется как управленческий провал	Бюджет как ресурсная гипотеза; отклонение трактуется как сигнал для корректировки модели	Снижение бюджетных отклонений за счёт раннего выявления нереалистичных смет
Работа со стейкхолдерами	Формальные процедуры согласования; одностороннее информирование	Активная карта стейкхолдеров; кооптация ключевых акторов в выработку решений	Снижение политического сопротивления; «эффект совместного авторства»
Реакция на изменение среды	Реактивная: корректировки после фиксации проблемы в плановой отчётности	Проактивная: непрерывный мониторинг «слабых сигналов» и сценарный анализ	Сокращение времени между возникновением риска и управленческим ответом
Тип знания	Готовые решения, нормативные регламенты	Знание, конституируемое в деятельности; обучение на опыте	Накопление институциональных компетенций; рост качества управления
Критерии успеха	Соблюдение плана, освоение бюджета, выполнение KPI	Содержательное воздействие на состояние общественных систем; ИАП	Уход от «перформативности без результата»

Источник: составлено автором по материалам практики реализации пяти национальных проектов 2018–2024 гг. (Минфин России, Счётная палата РФ, Правительство РФ).

Нагляднее всего пределы программно-целевого подхода видны на нацпроекте «Цифровая экономика». В 2024 году его бюджет был исполнен на

99,7%. При этом ещё в ноябре 2020 года аудитор Счётной палаты Д.А. Шилков публично говорил, что паспорт проекта и его федеральных программ менялся так часто, что эффективный мониторинг стал затруднителен. Закономерный финал — перезапуск проекта с 2025 года под названием «Экономика данных».

Сопоставление российской практики государственного проектирования с международной обнаруживает разрыв в политической результативности; количественно он оценён экспертно, но качественно проступает отчётливо. Причина разрыва — прежде всего отставание по качеству межуровневой и межведомственной координации (КМК). Поэтому главным направлением повышения эффективности российского государственного проектирования становится совершенствование координации между уровнями власти и ведомствами, а это как раз та область, где у платформенного подхода больше всего возможностей. По данным ОЭСР, страны, внедрившие единые цифровые платформы межведомственного взаимодействия, заметно улучшили качество координации.[70]

Особого внимания заслуживает Эстония: её ИАП (0,93) — самый высокий в выборке. Оговоримся, что методика ИАП построена на российской нормативной и статистической базе; значения для зарубежных стран рассчитаны по открытым международным данным и служат ориентиром для сопоставления, а не строго калиброванным измерением. Успех эстонской модели складывается из четырёх составляющих: высокой цифровизации государственного управления, которая делает координацию прозрачной и быстрой; культуры доверия между государством и гражданами, снижающей транзакционные издержки; небольшого масштаба страны, облегчающего горизонтальную координацию; и последовательного применения принципов адаптивного управления на всех уровнях государственной системы. Перенести эстонскую модель в Россию напрямую нельзя — слишком различаются масштабы и институциональные

[70]OECD. Government at a Glance 2023. Paris : OECD Publishing, 2023.

условия. Но отдельные её элементы, и в первую очередь архитектура межведомственного обмена данными, заслуживают детального изучения.

У ситуативной модели есть и собственные ограничения, о которых нужно сказать честно. Она предъявляет к управленцам куда более высокие требования, чем традиционный подход: нужны навыки политического анализа, работы со стейкхолдерами, рефлексивного мышления и управления в условиях неопределённости, а таких компетенций в российском государственном управлении не хватает, и это серьёзный барьер для масштабного применения модели. Ей нужна развитая информационно-аналитическая инфраструктура — системы мониторинга, большие данные, платформы обратной связи, — которая пока есть лишь в отдельных ведомствах. Наконец, встроить модель в существующие процедуры бюджетного планирования и государственного контроля — крупная институциональная задача сама по себе. А.В. Оболонский не раз отмечал, что административные реформы в России систематически наталкиваются на сопротивление укоренившейся бюрократической культуры.[71]

Алгоритм применения модели С-М1-А-М2 в государственном проектировании, в котором теоретические принципы соединены с эмпирическими данными, представлен в таблице 2.6.

Таблица 2.6 — Алгоритм применения ситуативной модели С-М1-А-М2 в государственном проектировании

Этап	Компонент модели	Ключевые действия	Инструменты	Результат
1	С — Ситуация	SWOT/PESTEL-анализ; картирование акторов; диагностика рисков; идентификация триггеров изменений	Матрица стейкхолдеров; мониторинговые дашборды; социологические опросы	Ситуационный доклад; карта рисков (I уровень)

[71] Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2019. С. 178—203.

Этап	Компонент модели	Ключевые действия	Инструменты	Результат
2	M1 — Действующая модель	Аудит существующих механизмов; сравнение план/факт; выявление разрывов и дисфункций	GAP-анализ; интервью с менеджерами; анализ жалоб граждан	Диагностический отчёт; перечень «узких мест»
3	A — Альтернативы	Генерация сценариев; разработка прототипов; пилотирование в контролируемых условиях	Форсайт-сессии; ОДИ; A/B-тестирование управленческих решений	Пакет альтернатив с оценкой рисков; рекомендации
4	M2 — Новая модель	Выбор оптимальной альтернативы; разработка плана внедрения; масштабирование	Проектный офис; цифровая платформа мониторинга; KPI-система	Новая управленческая модель; план мониторинга; ИАП
5	Цикл повторяется	Оценка результатов M2; корректировка при отклонениях; возврат к шагу 1 при существенных изменениях среды	Retro-сессии; публичные отчёты; парламентский контроль	Обновлённая ситуационная рамка; следующий цикл

Примечание. ОДИ — организационно-деятельностная игра (методология Г.П. Щедровицкого); KPI — ключевые показатели эффективности. Источник: разработано автором.

Чтобы ситуативная модель заработала, нужна «переходная конструкция», в которой элементы традиционного и адаптивного подходов сочетаются с учётом особенностей конкретной организации и стадии её зрелости. Международный опыт говорит в пользу эволюции, а не революции: управленческие практики меняются успешно тогда, когда существующие институты адаптируются постепенно, а не замещаются разом. К. Поллит и Г. Букерт отмечали, что страны, сделавшие ставку на радикальные реформы, нередко получали противоположный результат —

институциональная дезорганизация уничтожала накопленный управленческий капитал быстрее, чем складывалась новая управленческая культура.[72]

Поэтому для внедрения ситуативной модели предлагается переход в три этапа. В первые один-два года внутри действующих административных структур создаются пилотные проектные офисы, которые применяют отдельные элементы ситуативного подхода — регулярный ситуационный анализ, картирование стейкхолдеров, итеративное планирование. В следующие три-пять лет опыт пилотов распространяется на более широкий круг проектов, появляются центры компетенций, разрабатываются стандарты и методические руководства. После пяти лет ситуативный подход институционализируется как стандартная методология государственного проектирования, связанная с системами стратегического планирования, бюджетирования и контроля.

Сопоставление практики пяти национальных проектов 2018–2024 годов по системе политических критериев эффективности обнажает пределы программно-целевого подхода и подтверждает, что переход к ситуативной логике проектирования назрел. Масштабировать ситуативный подход можно только вместе с многосторонней институциональной трансформацией — развитием компетенций государственных служащих, созданием цифровой аналитической инфраструктуры и формированием организационной культуры, в которой рефлексия и обучение на опыте поощряются. Технологические и организационные условия для этого в масштабе всей системы государственного управления создаёт платформенный подход, о котором пойдёт речь в главе 3.

Главный теоретический итог сравнения таков: выбирать между традиционным и ситуативным подходом в отрыве от конкретной управленческой ситуации нельзя. Когда среда стабильна, результаты хорошо предсказуемы, а институциональные рамки устоялись, программно-целевой подход даёт вполне приемлемый результат, требуя от исполнителей гораздо меньше и обходясь меньшими транзакционными издержками. Преимущество ситуативной модели

[72] Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. P. 256—281.

проявляется там, где неопределённость высока, акторов много и интересы их конкурируют, а политическая и социально-экономическая обстановка быстро меняется. Крупные национальные проекты в современной России реализуются как раз в таких условиях.

Анализ практики выявил и «эффект имитации»: организации формально принимают элементы ситуативного или адаптивного подхода — заводят проектные офисы, осваивают терминологию, отчитываются о «гибком управлении», — а работают по-прежнему в линейной логике. Чаще всего это встречается в крупных федеральных ведомствах с сильной бюрократической культурой и устойчивыми неформальными практиками. Одних регламентов против имитации мало; нужна смена управленческой культуры, а на неё обычно уходит два-три поколения руководителей.

Перспективное направление развития методологии — соединение ситуативного проектирования с искусственным интеллектом и анализом больших данных. Для компонента С (ситуационного анализа) машинное обучение открывает новые возможности: алгоритмы способны перерабатывать большие массивы данных об общественных настроениях, динамике индикаторов и поведении акторов и вовремя замечать «слабые сигналы» назревающих проблем. В управлении политическими рисками технологии обработки естественного языка позволяют отслеживать медийную повестку и социальные сети по мере их обновления и находить формирующиеся очаги недовольства и точки политического напряжения. В 2023 году Министерство цифрового развития РФ запустило пилотный проект по встраиванию ИИ-аналитики в систему мониторинга национальных проектов; его первые результаты говорят в пользу этого направления.

Стоит остановиться и на связи ситуативной модели с концепцией «обучающейся организации» П. Сенге. Для государственных институтов обучение на опыте реализованных проектов — единственный способ накапливать институциональные компетенции и в долгую повышать качество управления. Страны с наиболее эффективными системами государственного управления —

Финляндия, Нидерланды, Сингапур — вкладывают заметные ресурсы в обобщение и распространение управленческого опыта, базы знаний по реализованным проектам и передачу компетенций между поколениями служащих. В России эта сторона дела недооценена: по данным НИУ ВШЭ, документированные «уроки», доступные для изучения другими ведомствами, есть лишь примерно у 20% государственных проектов.

Результаты сравнительного анализа в этой главе составляют эмпирическую базу для обоснования ситуативной модели. Взятые вместе аналитические данные — интегральный показатель адаптивности, итоги качественного сопоставительного анализа пяти национальных проектов — и систематизированные управленческие инструменты — трёхуровневая типология политических рисков, матрица стейкхолдеров, алгоритм применения модели C-M1-A-M2 — позволяют говорить о разработанной методологии как об операционально проверенном инструментарии, а не об отвлечённой теоретической конструкции. Как этот инструментарий работает в конкретных сферах государственной политики — при платформенной трансформации институтов развития, в управлении пространственным развитием и при цифровизации госуправления, — рассматривается в главе 3.

Интеграция ситуативной модели с действующей системой управления государственными программами Российской Федерации.

Внедрение ситуативной модели C-M1-A-M2 в практику государственного управления Российской Федерации возможно без принципиального изменения действующей нормативной базы. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 (в редакции от 02.08.2025), система управления государственными программами включает иерархические уровни: (1) стратегические приоритеты; (2) паспорт государственной программы с целями и показателями; (3) паспорта федеральных и ведомственных проектов, комплексы процессных мероприятий; (4) планы реализации структурных элементов; (5) нормативная «подложка». Компоненты ситуативной модели C-M1-A-M2 встраиваются в эту структуру так: компонент «C» (ситуационный анализ)

реализуется на этапе разработки и периодической актуализации стратегических приоритетов и паспорта государственной программы; компонент «M1» (критическая оценка действующей модели) — на этапе мониторинга достижения показателей через ГАИС «Управление» и ГИИС «Электронный бюджет»; компонент «A» (формирование альтернатив) — на этапе пересмотра паспортов федеральных проектов и комплексов процессных мероприятий; компонент «M2» (выбор и поэтапное внедрение новой модели реализации) — на этапе утверждения скорректированных планов реализации структурных элементов государственной программы. Применение интегрального показателя адаптивности (ИАП) предлагается интегрировать в систему мониторинга государственных программ как дополнительный политологический индикатор, рассчитываемый параллельно с действующими показателями оценки эффективности.

ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ СИТУАТИВНОЙ МОДЕЛИ В КЛЮЧЕВЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Третья глава посвящена практической верификации разработанной в первой главе ситуативной модели С-М1-А-М2 и обоснованного во второй главе платформенного подхода как институциональной формы её реализации. Верификация проводится в логической последовательности. Сначала на материале трансформации государственной корпорации ВЭБ.РФ — мета-кейса, демонстрирующего платформенное воплощение ситуативной модели в масштабе межведомственной экосистемы институтов развития. Затем на материале управления развитием Дальнего Востока и Арктики, представляющего применение модели к территориально-политическому контексту высокой сложности. Наконец, на материале цифровой трансформации государственного управления, охватывающей весь государственный аппарат. Такая последовательность задаёт движение от самого операционально проработанного кейса к масштабным направлениям государственной политики.

3.1. Цифровая платформа ВЭБ.РФ как институциональная форма реализации ситуативной модели

Платформенная трансформация государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (ВЭБ.РФ) — один из наиболее масштабных политико-административных проектов современной России, непосредственно затрагивающих механизмы регионального развития. В соответствии со Стратегией развития ВЭБ.РФ до 2030 года корпорация трансформируется от роли инвестиционного банка к модели «цифровой платформы развития» — мета-института, координирующего деятельность всей группы институтов развития страны в интересах достижения национальных целей, определённых Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309.[73]

[73]Стратегия развития ВЭБ.РФ до 2030 года : утв. Наблюдательным советом ВЭБ.РФ 27 мая 2025 г. URL: https://veb.ru/strategy (дата обращения: 01.06.2025).

Политическая значимость этого проекта определяется несколькими факторами. Первый — фрагментация институтов развития. Это признанная управленческая проблема. Именно дублирование функций и мер поддержки между институтами развития называлось среди оснований правительственной реформы 2020 года, сформировавшей на базе ВЭБ.РФ единый инвестиционный блок;[74] сохранение координационного дефицита после организационной перегруппировки фиксируется и в научной литературе.[75] Анализ открытой Стратегии развития ВЭБ.РФ до 2030 года показывает, что сама корпорация рассматривает преодоление этой фрагментации как стратегическую задачу группы. Второй — отсутствие «бесшовного» клиентского пути вынуждает МСП, экспортёров и региональные органы власти взаимодействовать с множеством разрозненных структур, повышая транзакционные издержки и снижая конечную результативность государственной поддержки. Третий — невозможность автоматической привязки отдельных проектов к национальным целям лишает систему управления качественной обратной связью о реальном прогрессе на пути к стратегическим ориентирам.

Здесь нужна методологическая оговорка. Материалы по группе ВЭБ.РФ, использованные в главе, взяты только из открытых источников: Стратегии развития ВЭБ.РФ до 2030 года, утверждённой Наблюдательным советом 27 мая 2025 года; публичных выступлений руководства корпорации на форумах (Восточный экономический форум 2022–2024 годов, Петербургский международный экономический форум); открытых отчётов и пресс-релизов. Сведения, полученные автором по ходу работы в группе ВЭБ.РФ, используются в границах материалов публичных стратегических сессий 2024 года и с соблюдением этики научных исследований. Конфиденциальная информация, составляющая коммерческую тайну, в работе не используется.

---

[74] Оперативное совещание с вице-премьерами 23 ноября 2020 г. // Правительство России : официальный сайт. URL: http://government.ru/news/40921/ (дата обращения: 20.07.2026); Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об утверждении перечней институтов развития и планов мероприятий („дорожных карт“) по передаче, ликвидации и модернизации действующей структуры институтов развития».

[75] Доржиева В.В., Ильина С.А. Сценарий реформирования институтов развития: в поисках смысла и новые аспекты регуляторной политики // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11, № 11. С. 2451—2470.

Модель С-М1-А-М2 позволяет описать платформенную трансформацию ВЭБ.РФ системно — не как разрозненный набор технологических улучшений, а как целостный политический проект, в котором диагноз проблемы, выработка альтернатив и выбор новой модели реализации связаны между собой. Подробно это показано в таблице 3.1.

Таблица 3.1 — Применение ситуативной модели С-М1-А-М2 к платформенной трансформации группы ВЭБ.РФ

Компонент	**Аналитическое содержание**	**Конкретные параметры для ВЭБ.РФ**	**Политический и управленческий результат**
С — Ситуация	Диагностика текущего состояния: анализ фрагментации, картирование стейкхолдеров, оценка институциональных разрывов	Три разрозненных направления: инвест. банк, координатор институтов, агент Правительства. Отсутствие единого CaseID. Значительное число дублирующих продуктов в группе ВЭБ.РФ	Выявление координационного дефицита между федеральным центром и регионами; формирование «образа проблемы» для стейкхолдеров
М1 — Действующая модель	Аудит действующих механизмов: анализ клиентских маршрутов, времени согласования, уровня удовлетворённости получателей	Линейная модель: длительные сроки рассмотрения заявок; отсутствие автопривязки к нацелям; разрозненность IT-систем без сквозной интеграции; фрагментированный клиентский путь МСП	Диагностика институциональных ограничений; «узкие места» как основания для проектирования альтернатив
А — Альтернативы	Сценарное моделирование: 3 сценария (инкрементальный / модульный / платформенный). Организационно-деятельностная игра с участием широкого круга стейкхолдеров	6 доменов: городская среда, промышленность и технол. суверенитет, экспорт и МСП, инфраструктура, экология и климат, социальное развитие. Единый CaseID.	Согласование приоритетов всех институтов группы; снятие ведомственных барьеров; выбор масштабируемой архитектуры

Компонент	Аналитическое содержание	Конкретные параметры для ВЭБ.РФ	Политический и управленческий результат
		Бесшовные маршруты для 3 ЦА	
М2 — Новая модель	Внедрение платформы-оркестратора: 3 стрима («Сшить домены», «Оптимизировать пути», «Привязать к нацелям»)	Срок рассмотрения заявок — до 30 дней; единый реестр приоритетных проектов технологического суверенитета; автоматическая привязка к Указу № 309; повышение клиентской удовлетворённости (NPS) как целевой показатель новой модели	Прямая связь госсервисов с достижением нацелей; повышение политической легитимности институтов развития; ускорение инвестиционного цикла в регионах

Примечание. CaseID — единый идентификатор клиентского обращения; ЦА — целевая аудитория; NPS — индекс потребительской лояльности (Net Promoter Score). Источник: составлено автором по стратегическим документам ВЭБ.РФ (2024–2025 гг.) и материалам полевого исследования.

Анализ ситуации (компонент С) вскрыл структурный дефект операционной модели. Группа работает сразу в трёх режимах — как инвестиционный банк (прямое проектное финансирование), как координатор институтов развития (взаимодействие с 16 подведомственными организациями) и как агент Правительства (реализация государственных программ), — и эти функции не сведены в единый клиентский путь. Предпринимателю, который хочет воспользоваться инструментами группы для экспортно-ориентированного проекта, приходится самому прокладывать маршрут через несколько не связанных между собой организаций и нередко по несколько раз подавать одни и те же документы. Такие случаи разбирались на стратегических сессиях группы в 2024 году, и именно этот клиентский опыт стал отправной точкой проектной диагностики. В терминологии Г.П. Щедровицкого фрагментация образует «онтологическое

пространство проблемы», для которого нужно новое «пространство деятельности».[76]

Оценка действующей модели (компонент M1) показала, что главный дефект — отсутствие сквозного идентификатора клиента (CaseID), который однозначно связывал бы все обращения одного субъекта во всех организациях группы. Без него нельзя ни построить связный клиентский путь, ни автоматически соотнести результаты проекта с национальными целями, ни увидеть «узкие места» маршрута. Д.А. Новиков отмечал, что организационная система без сквозной идентификации объектов управления неизбежно скатывается к имитационному поведению: отдельные её элементы отчитываются о локальных результатах, а общий системный эффект остаётся невидимым.[77]

В ходе включённого наблюдения автор разбирал материалы рабочих сессий и стратегических коммуникаций между организациями группы ВЭБ.РФ, региональными органами власти и бизнес-сообществом. Опираясь на открытую Стратегию развития ВЭБ.РФ до 2030 года — её основные положения были рассмотрены и поддержаны на стратегической сессии у Председателя Правительства РФ М.В. Мишустина 11 марта 2025 года, а сама она утверждена Наблюдательным советом ВЭБ.РФ под председательством Д.Ю. Григоренко 27 мая 2025 года — и сопоставив её с архитектурой национальных целей по Указу № 309, автор предложил аналитическую типологизацию шести функциональных доменов платформенной деятельности группы. Она детализирует пятинаправленную структуру Стратегии и точнее привязывает её к национальным целям развития.

Доменная архитектура платформы ВЭБ.РФ и её связь с национальными целями развития представлены в таблице 3.2.

Таблица 3.2 — Домены платформы ВЭБ.РФ: институты, целевые аудитории и связь с национальными целями

[76]Полевое исследование автора в группе ВЭБ.РФ: материалы стратегических сессий 2024 года.

[77]Новиков Д.А. Теория управления организационными системами. 4-е изд., испр. и доп. М. : ЛЕНАНД, 2022. С. 187—203.

Домен платформы	Институты группы	Целевая аудитория	Ключевой показатель	Связь с нацелями (Указ № 309)
Городская среда и жилищное строительство	ВЭБ.РФ, Корпорация МСП, ДОМ.РФ	Муниципалитеты, застройщики	Объём ввода жилья (млн м²/год)	«Комфортная и безопасная среда для жизни»; улучшение жилищных условий ≥ 5 млн семей/год
Промышленность и технологический суверенитет	ВЭБ.РФ, РФРП, Сколково, РВК	Промышленные предприятия, стартапы	Доля отечественных технологий в критических отраслях (%)	«Технологическое лидерство»; 30 приоритетных направлений технол. суверенитета
Экспорт и МСП	РЭЦ, Росэксимбанк, ЭКСАР, Корпорация МСП	Экспортёры, малый и средний бизнес	Объём несырьевого экспорта ($млрд/год)	«Устойчивая и динамичная экономика»; рост несырьевого экспорта до $250 млрд к 2030
Инфраструктура	ВЭБ.РФ, Автодор, ГТЛК, РЖД	Регионы, концессионеры	Объём инфраструктурных инвестиций (трлн руб.)	«Комфортная и безопасная среда»; снижение инфраструктурного разрыва между регионами
Экология и климат	ВЭБ.РФ, «Российский экологический оператор»	Регионы, промышленность	Снижение выбросов ПГ (%)	«Экологическое благополучие»; достижение углеродной нейтральности к 2060
Социальное развитие	ВЭБ.РФ, Корпорация МСП, социальные НКО	Регионы, социальные предприятия	Индекс качества жизни по регионам	«Реализация потенциала каждого человека»; снижение бедности в 2 раза к 2030

Примечание. ТОР — территория опережающего развития; СРП — соглашение о разделе продукции; ВТП — высокотехнологичная продукция; ПГ — парниковые газы. Источник: составлено автором на основе Стратегии ВЭБ.РФ 2030 и Указа Президента РФ № 309.

Новая модель (компонент М2) реализуется через три последовательных стрима трансформации. Стрим №1 «Сшить домены» предполагает интеграцию

продуктов и сервисов всех организаций группы в шесть доменных кластеров через внедрение единого CaseID и унификацию клиентских данных. Техническим ядром стрима является платформенная шина данных, обеспечивающая бесшовный обмен информацией между 12 ранее автономными IT-системами. Стрим №2 «Оптимизировать пути» создаёт три ключевых клиентских маршрута: для экспортёров-МСП (от намерения до первой поставки — целевой срок 45 дней против исходных 180+), для инвесторов (от проектной идеи до финансирования — 60 дней против 180+) и для муниципалитетов (от потребности до первого транша — 30 дней против 90+). Стрим №3 «Привязать к национальным целям» внедряет единый каркас целеполагания по формуле «Цель → Показатель → Событие → Источник данных → Ответственный», автоматически связывающий каждый проект в портфеле с конкретной национальной целью.[78]

С точки зрения политической науки платформенная трансформация ВЭБ.РФ — иная, чем прежде, модель взаимодействия государства и общества в сфере развития. Раньше предполагалось, что гражданин или бизнес сами ориентируются в сложном пространстве государственных институтов и сами ищут подходящие инструменты поддержки. Платформа переворачивает эту логику: государство само выстраивает маршрут для каждой категории получателей, снимая информационную асимметрию и понижая барьеры доступа к мерам поддержки. Это укладывается в концепцию «сервисного государства», разработанную К. Поллитом и Г. Букертом, но идёт дальше неё — платформа не только предоставляет услуги, но и сама формирует и организует спрос на меры развития.

В методологическом плане пример ВЭБ.РФ показывает, что принцип «бесшовности» применим не только к цифровым услугам для граждан, но и к институциональной архитектуре государственных институтов развития. Щедровицкий считал, что настоящая организационная трансформация возможна лишь тогда, когда создано новое «онтологическое пространство деятельности» с иными правилами взаимодействия и иными нормами профессионального

[78]Стратегия развития ВЭБ.РФ до 2030 года; материалы Восточного экономического форума 2024 года.

поведения для всех участников. Доменная архитектура платформы создаёт именно такое пространство: сотрудник группы ВЭБ.РФ начинает определять свою работу не через ведомственную принадлежность («сотрудник Корпорации МСП»), а через доменный контекст («участник экосистемы поддержки экспорта»), и это меняет логику его управленческого поведения.[79]

Освоенная на материале трансформации группы ВЭБ.РФ архитектура платформенной реализации ситуативной модели открывает возможность её применения к конкретным территориальным и отраслевым направлениям государственной политики. Особый интерес здесь представляет управление развитием Дальнего Востока и Арктики — макрорегиона, в котором действующие инструменты государственной поддержки накоплены в значительном объёме, но комплексный социально-экономический эффект остаётся ограниченным. Применение к нему ситуативной модели в сочетании с доменной логикой платформы ВЭБ.РФ позволяет выявить структурные причины этого ограничения и наметить пути его преодоления.

3.2. Применение ситуативной модели к управлению развитием Дальнего Востока и Арктики

3.2.1. Компонент С (ситуация): диагностика управленческого контекста Дальнего Востока и Арктики

На этапе С управленческий контекст Дальнего Востока и Арктики диагностируется в четырёх измерениях. Геополитическое — положение макрорегиона в системе международных отношений и его роль в обеспечении национальной безопасности. Демографическое — динамика численности населения, миграция, кадровый потенциал. Экономическое — структура экономики, инвестиционный климат, инфраструктура. Институциональное — конфигурация органов власти, инструменты развития, межведомственные

[79]Щедровицкий Г.П. Методология и философия организационно-управленческой деятельности. М. : Путь, 2003. С. 142—168.

взаимодействия. Результаты диагностики сведены в карту стейкхолдеров (таблица 3.3) и карту политических рисков, построенную по типологии из параграфа 2.2.

Развитие Дальнего Востока и Арктики — стратегический политический приоритет Российской Федерации. Его значимость определяется взаимодействием геополитических, экономических, демографических и экологических факторов. Геополитическое измерение связано с обеспечением суверенитета и безопасности в условиях усиления конкурентной активности государств — членов Арктического совета, развития Северного морского пути как альтернативного международного транзитного коридора, укрепления стратегических позиций России в Азиатско-Тихоокеанском регионе — наиболее динамично развивающемся экономическом пространстве мира. Экономическое измерение определяется тем, что на Дальнем Востоке и в Арктике сосредоточено около 40% природно-ресурсного потенциала России, включая стратегические запасы углеводородов, редкоземельных металлов, лесных ресурсов и пресной воды.[80]

Специфика управленческой ситуации на этих территориях создаёт иные условия для применения ситуативной модели по сравнению с центральными регионами страны. Первое — огромные расстояния и низкая транспортная связность повышают стоимость координации между уровнями управления и замедляют реакцию системы на изменения. Второе — экстремальные климатические условия вечной мерзлоты и полярных ночей создают уникальные технологические и логистические ограничения, не имеющие аналогов в других регионах. Третье — крайне низкая плотность населения Дальневосточного федерального округа (около 1,13 чел./км² в 2024 году, в десятки раз ниже среднероссийского показателя) ограничивает трудовой ресурсный потенциал. Р.Ф. Туровский указывает, что эти специфические факторы делают Дальний Восток особым «полигоном» для проверки адаптивных управленческих моделей в экстремальных условиях.[81]

---

[80]Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. Итоговый доклад о результатах деятельности за 2023 год. URL: https://minvr.gov.ru (дата обращения: 01.02.2025).

[81]Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М. : ВШЭ, 2006. С. 487—512; Бляхер Л.Е. Дальний Восток: инструкция по использованию // Полития. 2014. № 1 (72). С. 35—50.

Система политических стейкхолдеров, задействованных в развитии дальневосточных и арктических территорий, многоуровневая и сложная. Её анализ на этапе анализа ситуации ситуативной модели представлен в таблице 3.3.

Таблица 3.3 — Система стейкхолдеров развития Дальнего Востока и Арктики: интересы, конфликты и стратегии взаимодействия

Группа стейкхолдеров	Ключевые интересы	Потенциальные конфликты	Уровень влияния	Стратегия взаимодействия
Федеральный центр (Минвостокразвития, ВЭБ.РФ)	Геополитическое присутствие; освоение ресурсов; население; инвестиции	Приоритизация макропоказателей в ущерб качеству жизни	Критически высокий	Стратегические сессии; единая платформа данных
Региональные органы власти	Инфраструктура; трудовые ресурсы; бюджетная обеспеченность	Конкуренция за федеральные трансферты; ТОР vs. общий режим	Высокий	Дифференцированные дорожные карты; рейтинг ТОР
Крупный бизнес (добыча, СПГ, ВПК)	Льготный режим; инфраструктура; кадры; стабильность правил	Конкуренция с МСП за ресурсы ТОР; экологические ограничения	Высокий	ГЧП; соглашения о СРП; СПИК 2.0
Коренные малочисленные народы	Традиционный уклад; территории; компенсации; участие в принятии решений	Промышленное освоение vs. сохранение природной среды и культуры	Средний (юридически защищённый)	FPIC-процедуры; этнологическая экспертиза; квоты
Население / трудовые мигранты	Доходы; качество жизни; инфраструктура; перспективы	Миграционный отток; несоответствие обещаний и реальности	Средний	«Дальневосточный гектар»; льготная ипотека; целевые выплаты
Иностранные партнёры (АТР)	Доступ к ресурсам; транзит (СМП); совместные проекты	Санкционное давление; геополитическая нестабильность	Средний (условный)	ВЭФ; двусторонние соглашения; особые режимы для резидентов

Примечание. ТОР — территория опережающего развития; СПВ — Свободный порт Владивосток; FPIC — Free, Prior and Informed Consent; ВЭФ — Восточный экономический форум; ГЧП — государственно-частное партнёрство. Источник: разработано автором на основе полевого исследования, материалов ВЭФ (2022–2024 гг.) и данных Минвостокразвития России.

3.2.2. Компонент М1 (действующая модель): аудит существующих инструментов развития

На этапе М1 действующие инструменты развития Дальнего Востока и Арктики проходят аудит по одной схеме: цели и нормативная основа инструмента; механизм его реализации; масштаб охвата; зафиксированные результаты; выявленные системные ограничения. Аудит охватывает пять основных инструментов — территории опережающего развития, Свободный порт Владивосток, Северный морской путь, «Дальневосточный гектар» и «Дальневосточную ипотеку» — и позволяет увидеть, что ограничения действующей модели складываются в общую закономерность.

Разбор институтов развития дальневосточных и арктических территорий обнаруживает управленческий парадокс. Инструментов поддержки создано много — территории опережающего развития, Свободный порт Владивосток, преференциальные режимы в Арктической зоне, Северный морской путь, «Дальневосточный гектар», «Дальневосточная ипотека» и другие, — а комплексного эффекта для демографии и качества жизни нет. По данным Росстата, на 1 января 2025 г. в Дальневосточном федеральном округе жили 7 860 278 человек. Сравнение с началом 1990-х осложняется тем, что Бурятия и Забайкальский край вошли в ДФО только в 2018 году, но если сопоставлять те же регионы, население сократилось примерно на четверть — с 10,5 до 7,86 млн человек. И это несмотря на масштабные государственные инвестиции последних лет. Н.В. Зубаревич объясняет парадокс несистемностью инструментов: каждый из них решает свою отдельную задачу, но комплексной среды, способной удержать и привлечь людей, они вместе не создают.[82]

[82]Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2025 года : статистический бюллетень / Росстат. М., 2025; Зубаревич Н.В. Регионы России в конце 2023 г.: удалось ли преодолеть кризисный спад? // Вопросы теоретической экономики. 2024. № 1. С. 34—47.

3.2.3. Применение компонента А (альтернативы): сценарное моделирование институциональной трансформации

На этапе А для Дальнего Востока и Арктики различимы три качественно разных сценария институциональной трансформации. Инкрементальный сценарий сохраняет нынешнюю архитектуру инструментов поддержки и постепенно её донастраивает: расширяет перечень льгот в ТОР, увеличивает финансирование «Дальневосточной ипотеки», упрощает процедуры «Дальневосточного гектара». Преемственность управленческих практик при этом сохраняется, но выявленная аудитом проблема — разрыв между «входными воротами» и «средой жизнедеятельности» — остаётся нерешённой.

Модульный сценарий добавляет инструменты, закрывающие институциональные пробелы: университетские кампусы в контуре ТОР, арктическую сервисную инфраструктуру, агропромышленные кластеры на базе «Дальневосточного гектара». Отдельные направления от этого выигрывают, но системной интеграции между ними по-прежнему нет.

Платформенный сценарий сводит все инструменты развития Дальнего Востока и Арктики в единый домен платформы ВЭБ.РФ с автоматической привязкой к национальным целям и единым клиентским путём для всех категорий получателей государственной поддержки. Логике ситуативной модели и платформенного подхода, разработанных в исследовании, отвечает как раз этот, третий сценарий.

3.2.4. Применение компонента М2 (новая модель): дальневосточный домен платформы ВЭБ.РФ

На этапе М2 региональные инструменты поддержки интегрируются в доменную архитектуру платформы ВЭБ.РФ. В дальневосточном домене собраны проектное финансирование инвестиционных проектов ТОР и СПВ, кредитная поддержка «Дальневосточной ипотеки», гранты участникам «Дальневосточного гектара», экспортная поддержка РЭЦ для дальневосточных производителей и инфраструктурное финансирование транспортных проектов Северного морского пути. Единый идентификатор клиентского обращения (CaseID) даёт сквозное

сопровождение проекта на всех стадиях — от первого намерения инвестора до финансирования и постинвестиционного мониторинга. Каждый проект автоматически привязывается к одной или нескольким национальным целям по Указу № 309 — прежде всего к «Реализации потенциала каждого человека» (демографические показатели макрорегиона) и «Устойчивой и динамичной экономике» (рост инвестиций и экспорта).

Если приложить модель к каждому из инструментов по отдельности, работа по их совершенствованию приобретает структуру; результаты такого разбора собраны в таблице 3.4.

Таблица 3.4 — Применение ситуативной модели С-М1-А-М2 к ключевым инструментам развития Дальнего Востока и Арктики

Инструмент	Текущие параметры (М1)	Выявленные ограничения (С)	Альтернативное решение (А)	Целевые параметры (М2)
Территории опережающего развития (ТОР)	23 ТОР на ДВ; льготы по налогам и взносам; 700+ резидентов	Слабая интеграция с образованием и НИОКР; дефицит квалифицированных кадров	ТОР 2.0: университетские кампусы + НИОКР-хабы в контуре ТОР; мобильность кадров	Рост производительности труда в ТОР +25%; доля ВТП ≥ 30% от суммарного объёма
Свободный порт Владивосток (СПВ)	15 муниципалитетов Приморья; упрощённый визовый режим; таможенные льготы	Низкий уровень сервисной инфраструктуры; нехватка квалиф. сервисных компаний	Интеграция СПВ с платформой ВЭБ.РФ; единый цифровой маршрут для инвестора АТР	Объём инвестиций резидентов: +40% к 2028; сокращение сроков создания бизнеса до 3 дней
Северный морской путь (СМП)	80 млн т к 2024; ледокольный флот; инфраструктура 9 опорных точек	Зависимость от иностранных судов и технологий; слабая арктическая сервисная инфраструктура	Арктический морской кластер с отечественными судостроительными центрами; цифровая диспетчеризация	Грузооборот 150 млн т к 2030; снижение времени транзита Европа—Азия до 18 дней
«Дальневосточный гектар»	100 000+ выданных участков; 1 га	Недостаточная инфраструктура; низкая конвертация в	Кластерный подход: агрегация участков; льготные кредиты	Конвертация в освоение ≥ 60%; создание 30+

Инструмент	Текущие параметры (М1)	Выявленные ограничения (С)	Альтернативное решение (А)	Целевые параметры (М2)
	бесплатно; 5 лет освоения	реальное освоение (~35%)	«ДВ-ипотека»; инфраструктурный бонус	агропромышленных кластеров

Примечание. ВТП — высокотехнологичная продукция; СПГ — сжиженный природный газ; НИОКР — научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Источник: составлено автором. Количественные параметры действующих инструментов (столбец М1) взяты из официальных данных Минвостокразвития России и АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики»; выявленные ограничения (С) обобщают выводы годовых отчётов Счётной палаты Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2020–2023 годы; альтернативные решения (А) и целевые параметры (М2) — авторская аналитическая разработка в логике ситуативной модели, то есть обоснованный прогноз, а не отчётные значения.

Данные таблицы 3.4 складываются в несколько системных выводов. Общая для всех инструментов черта — разрыв между сильными льготными параметрами (налоговые преференции, административные упрощения, субсидии) и слабым инфраструктурным и кадровым сопровождением: государство строит привлекательные «входные ворота», но не создаёт за ними полноценной «среды жизнедеятельности». В этом разрыве и кроется основная причина того, что при внушительном бюджетном масштабе действующие инструменты дают скромный демографический и инвестиционный эффект.[83]

Интеграция инструментов развития Дальнего Востока и Арктики в платформу ВЭБ.РФ создаёт возможности для преодоления этого разрыва. В рамках доменной архитектуры дальневосточные и арктические проекты получают автоматический доступ ко всем комплементарным инструментам группы — проектному финансированию ВЭБ.РФ, экспортной поддержке РЭЦ, инструментам МСП-поддержки Корпорации, зелёному финансированию. Единый CaseID обеспечивает непрерывное сопровождение проекта на всех стадиях без необходимости «переоткрытия» дела в каждой организации группы.

[83]Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. Итоговый доклад о результатах деятельности за 2023 год.

Учитывать интересы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока — обязанность не только юридическая (Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»), но и прагматически управленческая: проекты, реализованные без должного учёта прав и интересов коренных народов, раз за разом сталкиваются с юридическими и репутационными рисками, способными затормозить или заморозить их. В ситуативной модели это решается тремя способами: представители коренных народов включаются в матрицу стейкхолдеров на самых ранних стадиях проектирования, этнологическая экспертиза становится стандартным элементом компонента С, а при разработке альтернативных сценариев применяется процедура FPIC — свободного, предварительного и осознанного согласия.[84]

Политическое управление Арктикой определяется её двойственностью. Это одновременно пространство межгосударственного сотрудничества, регулируемого международным правом и механизмами Арктического совета, и зона интенсивного ресурсного освоения, где экономические интересы и геополитические амбиции нескольких государств сталкиваются всё жёстче. Санкционное давление 2022–2024 годов изменило арктическую управленческую ситуацию: после выхода ряда западных партнёров из совместных проектов России пришлось ускоренно пересматривать технологические и финансовые стратегии в нефтегазовой отрасли, судостроении и развитии инфраструктуры Севморпути. Для таких случаев модель С-М1-А-М2 подходит лучше всего — она задаёт алгоритм переработки внезапно изменившейся ситуации в новые управленческие решения.

Опыт применения ситуативной модели к управлению развитием Дальнего Востока и Арктики подтверждает её универсальность как методологической рамки для работы с многоакторными политическими ситуациями высокой сложности. Однако наиболее масштабное приложение модели в современной российской практике связано с цифровой трансформацией государственного управления —

[84]Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

направлением, которое затрагивает весь государственный аппарат и каждого гражданина. Анализ цифровой трансформации с применением ситуативной модели позволяет завершить цикл практической верификации авторской методологии и сформулировать обобщающие выводы по третьей главе.

3.3. Применение ситуативной модели к цифровой трансформации государственного управления

Цифровая трансформация государственного управления — масштабный политический проект, выходящий за рамки технологической модернизации инфраструктуры. Е.М. Стырин и Н.Е. Дмитриева подчёркивают: «цифровизация» в публичном управлении означает не просто перевод административных процедур в электронный формат, а переосмысление роли государства в информационном обществе, трансформацию паттернов взаимодействия власти и граждан, перераспределение власти и влияния внутри государственных институтов.[85]

Политические цели цифровой трансформации государственного управления в России закреплены в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 через национальную цель «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы». Достижение этой цели предполагает увеличение доли государственных услуг, предоставляемых в электронной форме, до 95% к 2030 году; обеспечение доступности 100% государственных услуг через единый портал; сокращение среднего времени получения государственных услуг до 5 минут. Помимо количественных показателей, трансформация преследует качественные политические цели: повышение прозрачности государственного управления и снижение коррупционных рисков; усиление обратной связи между властью и гражданами; укрепление цифрового суверенитета как компонента государственного суверенитета.[86]

---

[85]Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 4. С. 31—60.

[86]Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309.

Международный сравнительный анализ опыта цифровой трансформации государственного управления позволяет поместить российский прогресс в глобальный контекст и выявить направления, требующие приоритетного внимания. Сравнительные данные представлены в таблице 3.5.

Таблица 3.5 — Сравнительный анализ цифровой трансформации государственного управления: Россия и международный опыт (2024 г.)

Параметр	Россия («Госуслуги»)	Эстония (X-Road)	Сингапур (MyInfo)	Великобритания (GOV.UK)	Финляндия (Suomi.fi)
Охват населения (% с цифровым доступом к госуслугам)	85%	99%	97%	93%	96%
Доля услуг, доступных онлайн (%)	76%	99%	95%	89%	92%
Удовлетворённость пользователей (%)	72%	91%	89%	87%	88%
Среднее время получения типовой услуги (мин.)	12	3	4	7	5
Межведомственный обмен данными	Частичный (СМЭВ)	Полный (X-Road)	Полный (NDI)	Стандартизированный API	Полный (DVV)
Принцип «однократного предоставления данных»	Частично	Да	Да	Да	Да
Индекс ООН eGov (2024 г.)	0,824	0,968	0,920	0,939	0,965
Оценка по ИАП (авторская методология)	0,851	0,930	0,920	0,880	0,910

Примечание. Индекс ООН eGov рассчитывается по методологии ООН E-Government Survey (2024); ИАП — интегральный показатель адаптивности по авторской методологии. СМЭВ — Система межведомственного электронного взаимодействия (Россия); X-Road — система межведомственного обмена данными (Эстония); NDI — National Digital Identity (Сингапур);

DVV — Data Exchange Layer (Финляндия). Источник: UN E-Government Survey (2024); составлено и дополнено автором.

Данные таблицы 3.5 позволяют констатировать: Россия демонстрирует значительный прогресс в цифровизации государственных услуг — по ряду показателей (охват населения, доля онлайн-услуг) разрыв с лидерами заметно сократился за последние пять лет. Вместе с тем ключевые различия сохраняются в двух аспектах. Первый — принцип «однократного предоставления данных» (once-only principle): в отличие от Эстонии, Сингапура, Финляндии и Великобритании, в российской системе гражданин нередко вынужден предоставлять одни и те же сведения в различные ведомства, поскольку полный межведомственный обмен данными через СМЭВ ещё не обеспечен. Второй — время получения типовых услуг: российский показатель (12 минут) в 2—4 раза превышает показатели ведущих государств. Устранение этих разрывов — приоритет для следующего этапа цифровой трансформации.[87]

Особый интерес представляет опыт Эстонии, достигшей наиболее высоких показателей при несопоставимо меньших ресурсах. Ключевые факторы эстонского успеха: архитектурное решение X-Road — децентрализованная шина данных, позволяющая ведомствам обмениваться данными без создания единого централизованного хранилища. Это решение одновременно обеспечивает эффективность и защищает от рисков централизованного взлома. Второй фактор — принцип доверия по умолчанию: государство изначально доверяет данным граждан и не требует их повторного подтверждения. Третий — радикальная транспарентность: каждый гражданин может в режиме реального времени видеть, кто и когда запрашивал его данные, что создаёт механизм общественного контроля над государством.

Применение ситуативной модели к управлению цифровой трансформацией позволяет структурировать работу с главным источником её рисков — многоуровневым сопротивлением изменениям. Барьеры цифровой трансформации

[87]United Nations. E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development. New York : UN Department of Economic and Social Affairs, 2024.

и стратегии их преодоления в рамках ситуативной модели представлены в таблице 3.6. А.Н. Райков указывает, что управление цифровой трансформацией государственного управления требует одновременной работы в нескольких «регистрах» — технологическом (обновление IT-инфраструктуры), нормативном (актуализация законодательства и регламентов), организационном (перестройка административных процессов и структур) и культурном (изменение установок и поведения государственных служащих и граждан).[88]

Таблица 3.6 — Типология барьеров цифровой трансформации государственного управления и стратегии их преодоления в рамках ситуативной модели

Тип барьера	Конкретные проявления	Группы носителей	Стратегия по модели C-M1-A-M2	Измеримый результат
Институциональные	Ведомственные барьеры; несовместимые регламенты; «цифровые острова»	Ведомства; регуляторы	A-фаза: межведомственная ОДИ; разработка единых стандартов API; M2: платформенная шина данных	Сокращение числа «цифровых островов» с 87 до <20 (к 2027)
Технологические	Унаследованные IT-системы; дефицит разработчиков; кибербезопасность	IT-подразделения, ведомства	C-фаза: технологический аудит; A-фаза: импортозамещение на Госплатформе; M2: Гособлако + микросервисы	Достижение показателей замещения иностранного ПО в критической информационной инфраструктуре, установленных Указом Президента РФ от 30.03.2022 № 166
Поведенческие (граждане)	Цифровое неравенство; недоверие к	Пожилые; сельское население;	M2: МФЦ как «цифровые посредники»;	Сокращение «цифрового разрыва» —

[88] Райков А.Н. Конвергентное управление и поддержка решений. М. : ИКАР, 2009. С. 87—104.

Тип барьера	Конкретные проявления	Группы носителей	Стратегия по модели С-М1-А-М2	Измеримый результат
	цифровым сервисам; низкие компетенции	малообеспеченные	обучающие программы; гибридные сервисы (онлайн + очно)	рост охвата с 85% до 95% к 2027
Политические (сопротивление)	Бюрократическое сопротивление; лоббирование унаследованных систем; имитация реформ	Средний менеджмент ведомств; IT-подрядчики	С-фаза: картирование очагов сопротивления; М1: аудит ведомственных интересов; А: кооптация «чемпионов изменений»	Снижение числа «имитационных проектов» (индикатор: задержки ≥6 мес. при ИАП<0,75)

Примечание. ОДИ — организационно-деятельностная игра; API — программный интерфейс приложений; МФЦ — многофункциональный центр предоставления государственных услуг. Источник: разработано автором по материалам Министерства цифрового развития РФ, анализу международного опыта и включённому наблюдению. Тип барьера определялся по доминирующей группе его носителей и характеру препятствия (нормативное, техническое, кадровое, культурное). Числа в столбце «Измеримый результат» — авторские целевые ориентиры, отсчитанные от текущих значений в официальной статистике Минцифры России; это прогноз, а не отчёт.

Работа с сопротивлением цифровым изменениям — одна из самых трудных задач государственного проектирования в этой сфере. Бюрократическое сопротивление устроено иначе, чем техническое или финансовое: оно часто принимает форму «квазисотрудничества», когда формальное согласие с реформой соседствует с систематическим саботажем её реализации. При цифровизации это особенно заметно, потому что перевод процессов в электронный вид делает работу служащих прозрачнее и сужает их дискреционные полномочия. По наблюдению А.В. Оболонского, такому «мягкому» сопротивлению можно противостоять только

системным изменением стимулов государственной службы, а не одним административным давлением.[89]

Отдельного разговора заслуживает цифровое неравенство как политический риск цифровой трансформации. Если государственные услуги переводятся в электронный вид, а заметная часть населения не имеет ни нужных цифровых навыков, ни доступа к интернету, самые уязвимые группы граждан рискуют выпасть из пространства государственных услуг вовсе. По данным Росстата и НИУ ВШЭ («Индикаторы цифровой экономики»), разрыв в доступе к широкополосному интернету между городом и селом и разрыв в цифровых компетенциях между возрастными группами по-прежнему велики. Ситуативная модель задаёт здесь жёсткое правило: на этапе анализа ситуации любая инициатива по цифровизации должна оценивать, как по-разному она ударит по разным социально-демографическим группам, и предусматривать компенсационные механизмы для наиболее уязвимых.

Обеспечение цифрового суверенитета как политического измерения цифровой трансформации государственного управления предполагает баланс между несколькими конкурирующими целями: технологической независимостью (приоритет отечественных решений), операционной эффективностью (использование наиболее функциональных инструментов), безопасностью данных (защита от внешних угроз) и инновационностью (готовность к быстрому освоению технологий искусственного интеллекта, блокчейна, квантовых вычислений). В рамках ситуативной модели этот баланс не является предметом единовременного политического выбора: он выстраивается итеративно, на каждом цикле обновляя соотношение приоритетов с учётом изменяющейся технологической и геополитической ситуации. В.И. Дрожжинов отмечает, что «электронное правительство» в России проходит в своём развитии те же стадии, что и в других

[89]Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2019. С. 268—294.

странах, однако в условиях внешних ограничений вынуждено решать их в сжатые сроки и с ограниченной возможностью заимствования зарубежных решений.[90]

Для России итеративный подход к цифровой трансформации особенно важен. Масштаб страны, разброс регионов по цифровой зрелости и сложность законодательного регулирования цифровой сферы делают «большой дизайн» — детальное планирование всей трансформации до её начала — по существу невозможным. Ситуативная модель предлагает другой путь: от пилотов к масштабированию, от отдельных услуг к комплексным платформам, от отдельных ведомств к межведомственным экосистемам, — при этом ситуация анализируется (С), действующие механизмы оцениваются (М1), улучшения вырабатываются (А) и внедряются (М2) непрерывно, цикл за циклом.

Опыт применения ситуативной модели к цифровой трансформации госуправления показывает, насколько она универсальна как аналитический и проектировочный инструмент. О чём бы ни шла речь — о платформенной трансформации институтов развития, управлении арктическими территориями или цифровизации государственных услуг, — модель даёт один и тот же язык описания управленческой ситуации и один и тот же алгоритм выработки решений. Поэтому она годится не только для отдельных проектов: на ней можно строить единую управленческую культуру, в которой рефлексия, адаптация и постоянное обучение становятся нормой.

Результаты практического применения ситуативной модели в трёх рассмотренных сферах государственной политики позволяют сформулировать ряд обобщающих выводов. Первое: модель С-М1-А-М2 демонстрирует высокую гибкость. Её базовый алгоритм одинаково применим как к проектированию платформенных экосистем, так и к управлению сложными многосторонними политическими процессами развития территорий. Второе: платформенный подход, разработанный в исследовании, создаёт технологические и организационные предпосылки для масштабирования ситуативной модели на весь уровень системы

[90]Дрожжинов В.И. Электронное правительство Российской Федерации // Информационное общество. 2020. № 1. С. 10—25.

государственного управления. Третье: сопоставление российского и зарубежного опыта показывает — наиболее острое «узкое место» российского государственного проектирования — это не дефицит инструментов поддержки, а слабость механизмов межуровневой координации и обратной связи. Именно эти дефекты ситуативная модель и платформенный подход призваны преодолеть. Л.И. Якобсон резюмирует: успех институциональных реформ в России в решающей мере зависит от создания механизмов, обеспечивающих «обратную связь» между результатами государственных решений и их корректировкой в режиме реального времени.[91]

Обобщая опыт применения ситуативной модели в трёх областях государственной политики, остановимся на нескольких методологических выводах, важных для дальнейшего развития теории и практики государственного проектирования в России.

Первый вывод касается масштабируемости. Платформенная трансформация ВЭБ.РФ, развитие Дальнего Востока и Арктики и цифровая трансформация госуправления — объекты очень разного размера, а модель С-М1-А-М2 применима к ним одинаково: и к отдельному инвестиционному проекту, и к стратегической политической инициативе национального масштаба. Структура аналитической работы не меняется, меняются только масштаб и сложность объекта. Для операционализации модели это важно: служащий или проектный менеджер, освоивший её на уровне конкретного проекта, может теми же инструментами осмысливать и стратегические политические ситуации.

Второй вывод — о связи ситуативной модели с платформенным подходом. Они дополняют друг друга. Платформа даёт институциональную и технологическую инфраструктуру, в которой модель может работать в промышленном масштабе; при этом платформе, объединяющей множество организаций и процессов, нужна как раз та методология управления, которую предлагает модель, — регулярный анализ ситуации, рефлексивная оценка

---

[91] Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 4. С. 31—60; Кузьминов Я.И. Новые требования к качеству государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 7—28.

действующих механизмов, итеративная выработка альтернатив и адаптивный выбор решений. Модель же получает в платформенной среде инструменты сбора данных, мониторинга и управления, без которых она оставалась бы преимущественно аналитической, а не деятельностной.

Третий вывод — о политической легитимности. Во всех трёх случаях устойчивый прогресс зависел не от одной лишь технической эффективности решений, а от того, как их воспринимают разные группы стейкхолдеров. Проекты с высокой вовлечённостью заинтересованных сторон оказывались заметно устойчивее к политическим рискам и внешним шокам. Это ещё раз подтверждает основной тезис диссертации: политическое измерение государственного проектирования самостоятельно и существенно, и для работы с ним нужен специальный аналитический инструментарий.

Четвёртый вывод обращён вперёд. Модель можно развивать по нескольким направлениям: делать её специализированные версии для разных типов государственных проектов, создавать цифровой инструментарий поддержки, строить обучающие программы для государственных служащих в традиции организационно-деятельностных игр Г.П. Щедровицкого.

Применение модели в ключевых направлениях государственной политики показало, что она работает не только как теоретическая конструкция, но и как действенный аналитический и проектировочный инструмент. Соединение СМД-методологии Г.П. Щедровицкого, теории сложных адаптивных систем, концепции общественной ценности М. Мура и платформенного подхода, реализованное в модели С-М1-А-М2, даёт методологическую опору для такого государственного управления, которое остаётся адаптивным и рефлексивным и создаёт реальную ценность для граждан, даже когда неопределённость и сложность растут.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Это исследование выросло из практического вопроса, с которым автор сталкивался с двух сторон — как наблюдатель научной дискуссии и как практик в группе ВЭБ.РФ. Что делать, если формальные показатели национальных проектов рекордно высоки, а необходимость их перезапуска при этом очевидна? В 2024 году бюджет национальных проектов, по данным Минфина России, был исполнен на 99,6%, и в том же году Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 запущена качественно новая архитектура нацпроектов. Одно это сочетание говорит о потребности в адаптивных управленческих механизмах. Линейные, программно-целевые модели государственного проектирования дошли до границ своей применимости, и точечными улучшениями эти границы не сдвинуть. Отсюда исходный вопрос работы: как должны измениться модели принятия политико-административных решений, чтобы национальные цели развития достигались устойчиво даже при принципиальной неопределённости?

Цель — разработать и научно обосновать ситуативную модель принятия политико-административных решений в государственном проектировании с применением платформенного подхода к развитию регионов — достигнута через решение девяти связанных между собой задач: от теоретико-методологического освоения проблематики через разработку и проверку аналитического инструментария до его апробации в трёх направлениях государственной политики.

Первая задача — изучить теоретико-методологические основы ситуационного подхода в государственном проектировании, включая наследие Г.П. Щедровицкого и системно-мыследеятельностную методологию. Выяснилось, что потенциал этого наследия для современной практики политико-административного управления велик и до сих пор реализован далеко не полностью.

Системно-мыследеятельностная (СМД) методология, которую Московский методологический кружок (ММК) разрабатывал с 1952 года, даёт многослойную аналитическую рамку: государственное управление в ней рассматривается сразу в онтологическом измерении (описание «объективной» управленческой реальности),

деятельностном (совокупность действий акторов) и рефлексивном (осмысление деятельности самими участниками). Эта трёхслойная аналитика вместе с концепцией организационно-деятельностных игр (ОДИ) как инструмента коллективной рефлексии и принципом «полипредметности» легла в основание разработанной модели.

Ситуационный подход в организационной теории (П. Лоуренс и Дж. Лорш, Т. Бернс и Г. Сталкер) и теория ограниченной рациональности Г. Саймона, как показано в работе, образуют согласующийся теоретический горизонт: оба направления исходят из того, что эффективные управленческие решения контекстуальны, а неопределённость неустранима и составляет базовое условие государственного проектирования. Это и позволило соединить их в одной концепции. Дополнительной опорой стали концепция «общественной ценности» М. Мура, теория сложных адаптивных систем Дж. Холланда и платформенная теория Ж. Тироля, Ж.-Ш. Роше и М. ван Альстайна.

Отечественная традиция — работы Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьёва, О.В. Гаман-Голутвиной, Г.Л. Купряшина, А.В. Оболонского — образует самостоятельный теоретический горизонт, в котором учтена специфика российской административной системы, и прежде всего описанное О.В. Гаман-Голутвиной переплетение формальных иерархий с неформальными сетями влияния. Из-за этого переплетения ситуативной модели государственного проектирования и нужно политологическое, а не только управленческое измерение.

Тем самым закрыт выявленный пробел: на стыке СМД-методологии Щедровицкого, теории политических решений, ситуационного подхода и платформенной экономики построена целостная концепция ситуативной модели принятия политико-административных решений применительно к платформенному развитию регионов — область, которая систематически прежде не изучалась.

Центральный результат работы — интегрированная ситуативная модель принятия политико-административных решений С-М1-А-М2, в которой СМД-

методология Г.П. Щедровицкого соединена с адаптивными управленческими концепциями и приспособлена к российским государственным проектам, реализуемым при высокой неопределённости.

Четыре её компонента образуют замкнутый итеративный цикл. Компонент С (ситуация) — анализ текущей политической ситуации с помощью SWOT/PESTEL, картирования стейкхолдеров и диагностики политических рисков; у Щедровицкого этому соответствует построение «ситуационной рамки», то есть фиксация того, динамика каких параметров вызывает неудовлетворённость и требует вмешательства. Ситуационный анализ здесь не разовая процедура перед проектированием, а процесс, сопровождающий проект на всём его жизненном цикле.

Компонент М1 (действующая модель) — критический аудит существующих управленческих механизмов, их системных ограничений и разрывов между формальными показателями и реальным воздействием на целевые группы; это рефлексивная часть модели, «диагноз», предшествующий «лечению».

Компонент А (альтернативы) — сценарная проработка альтернативных стратегий через управленческие прототипы, организационно-деятельностные игры по методологии Щедровицкого и экспериментальную проверку гипотез в контролируемых условиях. Здесь особенно нужна готовность к «мышлению на границе», к решениям, не укладывающимся в привычные алгоритмы; большинство управленческих инноваций, как показано в работе, рождается как раз на этом этапе.

Компонент М2 (новая модель) — выбор и внедрение той модели реализации, которая по итогам сравнения альтернатив и их пилотной проверки признана лучшей. М2 не конечное состояние: в ситуативной логике новая модель тут же становится предметом следующего ситуационного анализа по мере изменения внешних условий. Так поддерживается непрерывность управленческого обучения, в отличие от традиционных моделей, ищущих единственное «правильное» решение.

Принципы модели — контекстуальность, итеративность, экспериментирование, рефлексивность, инклюзивность и системность — вместе

образуют методологическую парадигму, отличную от программно-целевого подхода, господствующего в российском государственном управлении. Тот исходит из того, что среду можно контролировать, а всё спланировать заранее; ситуативная модель принимает фундаментальную неопределённость как данность и строит управленческую логику на адаптации и обучении на опыте.

Существенный теоретический результат — обоснование платформенного подхода к развитию регионов как институциональной архитектуры, в которой ситуативная модель масштабируется на всю систему государственного управления. Прежде платформенный подход рассматривали почти исключительно в технологическом ключе; в диссертации его политологическое измерение обосновано через призму СМД-методологии Щедровицкого.

В терминах Щедровицкого государственная платформа — «онтологическое пространство деятельности», задающее иные правила взаимодействия, иные нормы и иные инструменты всем участникам управленческой экосистемы. Платформа, следовательно, не оцифровывает существующие административные процессы, а создаёт другую деятельностную среду и меняет саму природу отношений государства, регионов, бизнеса и граждан.

В работе показано, как платформенный подход снимает три проблемы российского государственного управления, выявленные эмпирически. Фрагментацию — дублирование мер поддержки между институтами развития, ставшее одним из оснований правительственной реформы 2020 года и давно отмечаемое в литературе, — платформа устраняет доменной архитектурой, в которой продукты и сервисы всех организаций группы собраны в тематические кластеры. Разрыв между национальными целями и конкретными региональными проектами закрывается «сквозным» проектированием: каждый региональный проект автоматически связан с конкретной национальной целью. А слабую обратную связь платформа восполняет данными о фактическом использовании сервисов и результативности мер поддержки, которые появляются по ходу дела и дают основу для доказательной государственной политики.

Вместе ситуативная модель и платформенный подход дают больше, чем по отдельности: модель обеспечивает рефлексивность и адаптивность процесса государственного проектирования, платформенная архитектура — масштабируемость и устойчивость получаемых институциональных решений. Из этого сочетания складывается методологическая основа для нового поколения инструментов государственного управления.

Во второй главе построена система политических критериев эффективности государственного проектирования. Она восполняет пробел в методологии оценки государственных программ, закреплённой Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786: формальные метрики — процент освоения бюджета, выполнение целевых индикаторов, соблюдение регламентов — не улавливают политическое измерение проектной деятельности, от которого во многом зависит реальная результативность государственных инициатив.

В системе четыре критерия: соответствие политическим целям и стратегическим приоритетам (СПЦ; весовой коэффициент $\alpha_1 = 0{,}35$); политическая легитимность ресурсного обеспечения, измеряемая через бюджетное исполнение в традиции А. Вильдавского (БЭ; $\alpha_2 = 0{,}25$); качество межуровневой и межведомственной координации (КМК; $\alpha_3 = 0{,}20$); политическая управляемость бюрократии, измеряемая через соблюдение сроков в традиции Г. Аллисона (УС; $\alpha_4 = 0{,}20$). Из них собран интегральный показатель адаптивности: ИАП = 0,35 × СПЦ + 0,25 × БЭ + 0,20 × КМК + 0,20 × УС.

Расчёт ИАП по пяти национальным проектам 2018–2024 годов дал их сопоставительную оценку и вскрыл разрыв между формальной бюджетной эффективностью (рекордные 99,6% в 2024 году) и содержательной политической результативностью — что само по себе говорит об аналитической ценности инструмента.

Средний ИАП по выборке из пяти проектов составил 0,86 — зона «удовлетворительной адаптивности». Выше всех оказался нацпроект «Безопасные качественные дороги» (0,904), и это согласуется с его высокой гражданской видимостью и измеримостью результатов. Переход всех проектов в зону высокой

адаптивности (ИАП ≥ 0,90) сдерживает качество межуровневой координации (среднее КМК = 0,86); отсюда и приоритет — развитие платформенной инфраструктуры координации.

Сопоставление с международной практикой (Эстония, Сингапур, Великобритания) подтверждает, что главное ограничение российской модели — не нехватка инструментов поддержки, а слабость механизмов межуровневой и межведомственной координации. По данным ОЭСР, страны, внедрившие единые цифровые платформы межведомственного взаимодействия, улучшали качество координации в течение трёх лет после внедрения, и это реалистичный ориентир для России.

Разработана трёхуровневая типология политических рисков государственного проектирования: макрополитический уровень (электоральные сдвиги, геополитическая нестабильность, смена режима приоритетов), мезополитический (межведомственная конкуренция, конфликты центра и регионов, лоббирование частных интересов) и микрополитический (бюрократическое сопротивление, кадровые риски, имитационное поведение, коррупция). От существующих подходов она отличается тем, что не сводит политические риски к макрофакторам и удерживает в поле зрения операционно значимые мезо- и микрориски.

Отдельно рассмотрены «захват проекта» (project capture) — постепенное замещение первоначальных целей проекта интересами конкретных ведомственных или коммерческих групп — и имитация реформ, которую А.И. Пригожин относил к самым устойчивым патологиям российского государственного управления. В ситуативной модели оба явления выявляются на этапе ситуационного анализа (С) и нейтрализуются мониторингом и проактивным управлением рисками.

Матрица политических стейкхолдеров, построенная по подходу Р.Э. Фримена и адаптированная к государственному проектированию, раскладывает заинтересованные стороны по влиянию на проект и заинтересованности в его результатах. Для шести ключевых групп — федерального центра, региональных элит, бизнеса, гражданского общества, экспертного сообщества и граждан-

бенефициаров — систематизированы дифференцированные стратегии взаимодействия. Проекты с высокой вовлечённостью стейкхолдеров, как показано, устойчивее к политическим рискам и внешним шокам.

Международный опыт управления политическими рисками подтверждает: устойчивые политические изменения возможны только при сплочённых «коалициях поддержки» (П. Сабатье и Х. Дженкинс-Смит) — группах акторов, разделяющих базовые убеждения о природе решаемых проблем. Для российского государственного проектирования это означает работу не только с формальными институциональными структурами, но и с неформальными сетями влияния.

Ключевую эмпирическую базу диссертации составляет сопоставление практики пяти национальных проектов 2018–2024 годов («Здравоохранение», «Демография», «Цифровая экономика», «Безопасные качественные дороги», «Наука и университеты»). Оно проведено в идеально-типической логике программно-целевого и ситуативного подходов на открытых данных Минфина России, Счётной палаты Российской Федерации и профильных министерств и показало, чем традиционная программно-целевая логика управления отличается от адаптивной. Самый показательный случай — «Цифровая экономика»: при бюджетном исполнении 99,7% в 2024 году аудитор Счётной палаты Д.А. Шилков ещё в ноябре 2020 года публично говорил, что паспорт проекта менялся так часто, что эффективный мониторинг стал затруднителен; с 2025 года проект перезапущен под названием «Экономика данных». Система политических критериев позволяет назвать структурную причину: разрыв между формальной отчётностью и содержательной результативностью вызван не недофинансированием, а слабостью институциональных механизмов обратной связи и межуровневой координации.

За этими результатами стоят конкретные механизмы. Сроки в ситуативной модели сокращаются прежде всего за счёт устранения «петель переработки» — вынужденных возвратов на предыдущие этапы из-за неучтённых факторов и сопротивления стейкхолдеров, на которые в традиционной модели нередко уходит заметная доля общего времени. Бюджетные отклонения уменьшаются благодаря итеративному уточнению смет: первоначальный бюджет трактуется как гипотеза,

подлежащая проверке, а не как жёсткий план. Удовлетворённость стейкхолдеров растёт по механизму, схожему с «IKEA-эффектом»: те, кто участвовал в выработке решения, гораздо реже становятся источником политического сопротивления его реализации.

Применение ИАП к пяти нацпроектам подтвердило его ценность как инструмента сопоставительной оценки, выходящей за пределы формальных управленческих метрик, — это отвечает третьему положению, выносимому на защиту. Показатель пригоден не только для ретроспективной оценки, но и для проактивного управления в режиме опережающей диагностики.

У модели есть ограничения: она требует более высоких управленческих компетенций, чем традиционный подход, нуждается в развитой информационно-аналитической инфраструктуре, а её встраивание в существующие процедуры бюджетного планирования и государственного контроля — серьёзная институциональная задача. Из этих ограничений выведена трёхэтапная стратегия внедрения, рассчитанная на постепенную институционализацию ситуативного подхода в течение 5–10 лет.

Третья глава проверяет модель на трёх направлениях государственной политики — платформенной трансформации ВЭБ.РФ, управлении развитием Дальнего Востока и Арктики и цифровой трансформации государственного управления. Проверка подтвердила и аналитический потенциал модели, и её практическую применимость.

На материале ВЭБ.РФ модель позволила системно описать превращение государственной корпорации из линейного инвестиционного банка в цифровую платформу-оркестратор. Согласно Стратегии развития ВЭБ.РФ до 2030 года корпорация сосредоточивается на пяти направлениях: поддержка крупных инвестиционных проектов; экспорт и предпринимательство; развитие опорных населённых пунктов и геостратегических регионов; технологическое лидерство; модернизация городской экономики и инфраструктуры. Сопоставив Стратегию с архитектурой национальных целей по Указу № 309, автор предложил типологизацию шести функциональных доменов платформенной деятельности

группы — городская среда; промышленность и технологический суверенитет; экспорт и МСП; инфраструктура; экология и климат; социальное развитие. Она детализирует пятинаправленную структуру Стратегии и точнее привязывает её к национальным целям.

Разбор управления развитием Дальнего Востока и Арктики выявил парадокс: при значительных государственных инвестициях и разнообразии инструментов — территории опережающего развития, Свободный порт Владивосток, «Дальневосточный гектар», «Дальневосточная ипотека» — комплексного демографического эффекта нет. По данным Росстата, на 1 января 2025 г. в Дальневосточном федеральном округе жили 7 860 278 человек, примерно на четверть меньше, чем в тех же регионах в начале 1990-х. Причина общая для всех инструментов: государство строит привлекательные «входные ворота», но не создаёт за ними полноценной «среды жизнедеятельности». Интеграция дальневосточных и арктических проектов в платформу ВЭБ.РФ открывает путь к преодолению этого разрыва — через доступ к комплементарным инструментам группы из единой точки входа.

В цифровой трансформации государственного управления Россия продвинулась далеко (охват населения 85%, доля онлайн-услуг 76%), но отставание от лидеров — Эстонии (ИАП = 0,93), Сингапура (0,92) и Финляндии (0,91) — сохраняется по принципу «однократного предоставления данных» и по времени получения типовых услуг (12 минут против 3–5 у лидеров). Применение модели позволило построить типологию барьеров четырёх видов — институциональных, технологических, поведенческих и политических — и стратегии их преодоления по компонентам C, M1, A, M2. Итеративный подход к цифровой трансформации в связке с платформенной архитектурой лучше всего отвечает российским условиям: масштабу страны, разбросу регионов по цифровой зрелости и сложности нормативного регулирования.

Все пять положений, вынесенных на защиту, нашли подтверждение; ниже для каждого указано, где именно в работе и чем оно подтверждено.

Первое положение — о модели С-М1-А-М2 как соединении СМД-методологии Г.П. Щедровицкого с тремя западными традициями адаптивного управления (Г. Саймон; П. Лоуренс и Дж. Лорш; М. Мур), приспособленном к российскому государственному проектированию и допускающем, в отличие от программно-целевого подхода, несколько сценариев развития и регулярную корректировку. Структура модели разработана в параграфе 1.4; её работоспособность проверена на трёх кейсах главы 3; эмпирическое основание — практика пяти национальных проектов 2018–2024 годов и кейс платформенной трансформации ВЭБ.РФ.

Второе положение — об ограничениях программно-целевого подхода при высокой неопределённости, которые выявило сопоставление пяти нацпроектов: формальное достижение KPI мало говорит о реальном состоянии общественных систем, координации между ведомствами и уровнями не хватает, обратная связь с получателями услуг слаба. Внутри программно-целевой парадигмы эти ограничения не снимаются; параграф 2.3 показывает, что нужен переход к ситуативной логике проектирования. Характерный симптом — рекордные 99,6% бюджетной эффективности 2024 года при одновременном запуске новой архитектуры нацпроектов с 2025 года.

Третье положение — система политических критериев, содержательное ядро второй главы: СПЦ, БЭ (в традиции А. Вильдавского), КМК и УС (в традиции Г. Аллисона), сведённые в ИАП, который дополняет формальные показатели бюджетного исполнения и достижения KPI политической оценкой. Методология изложена в параграфе 2.1, применение к пяти нацпроектам с различением их по уровню адаптивности — в параграфе 2.3.

Четвёртое положение — об институциональной функции платформенного подхода, обоснованной на материале ВЭБ.РФ: шесть функциональных доменов платформы сводят деятельность институтов развития в единый клиентский путь и привязывают каждый проект к национальным целям по Указу № 309, снимая фрагментацию институтов развития, разрыв между национальными целями и

региональными проектами и слабость обратной связи. Эмпирическая основа — кейс-анализ параграфа 3.1 вместе с авторской типологизацией доменов.

Пятое положение — об общей закономерности, которую независимо друг от друга показали три кейса третьей главы: эффективность инструментов государственной политики ограничена не нехваткой ресурсов или льгот, а слабостью институциональных механизмов координации и обратной связи, и снять это ограничение можно только через регулярный анализ ситуации, рефлексивную оценку действующих моделей и итеративную выработку альтернатив — то есть через логику С-М1-А-М2 в сочетании с платформенным подходом.

Прежде чем говорить о дальнейшей работе, обозначим границы исследования. Эмпирическая база ограничена пятью национальными проектами и одним мета-кейсом (трансформация группы ВЭБ.РФ); расширить выборку до всего перечня нацпроектов и государственных программ — отдельная задача. Параметр КМК в составе ИАП остаётся экспертной оценкой: при другом составе экспертной панели значения могут несколько сдвинуться, хотя относительный порядок проектов по адаптивности, по наблюдениям, устойчив. Зарубежный опыт (Эстония, Сингапур, Финляндия) изучался преимущественно по открытым источникам и докладам ОЭСР; для углублённой сравнительной проверки нужна полевая работа в этих странах, а значения ИАП для них, рассчитанные по методике, укоренённой в российской нормативной базе, корректнее считать оценочными ориентирами. Наконец, модель не претендует на универсальность: она настроена на крупные федеральные проекты в современной российской политико-административной системе и при переносе на другие масштабы и контексты потребует адаптации. Всё это — не недостатки, а естественные границы любого сфокусированного исследования и одновременно направления дальнейшей работы.

Таких направлений видится несколько.

Во-первых, специализированные версии модели для разных типов государственных проектов — инфраструктурных, социальных, технологических — с учётом рисковых профилей, конфигураций стейкхолдеров и регуляторных

ограничений каждого типа; это сделает инструментарий операциональнее и удешевит его применение.

Во-вторых, цифровая платформа поддержки модели, соединяющая методы анализа больших данных и искусственного интеллекта для задач компонента С — регулярного мониторинга политической ситуации и раннего выявления рисков. Институциональную основу для этого даёт пилотный проект по встраиванию ИИ-аналитики в систему мониторинга национальных проектов, запущенный Министерством цифрового развития РФ в 2023 году.

В-третьих, образовательные программы для государственных служащих в традиции организационно-деятельностных игр Г.П. Щедровицкого. Международный опыт говорит, что управленческие инновации лучше всего передаются через практико-ориентированное коллективное обучение; в своё время это обеспечивали ОДИ, и это же должна обеспечивать система подготовки служащих нового поколения.

Итоговые выводы диссертации сводятся к следующему.

Первое. Система государственного управления России переживает переходный период: от линейных программно-целевых моделей проектирования — к адаптивным, чувствительным к контексту подходам, способным работать при растущей неопределённости. Открытые данные Счётной палаты и Минфина России и сопоставление пяти национальных проектов 2018–2024 годов показывают, что этот переход не просто желателен, а системно необходим: традиционные инструменты исчерпали потенциал эволюционного совершенствования и не обеспечивают требуемого уровня достижения национальных целей.

Второе. СМД-методология Г.П. Щедровицкого располагает значительным и всё ещё не реализованным потенциалом для задач современного государственного управления. Принцип полипредметности, типология управленческих ситуаций и методология организационно-деятельностных игр дают концептуальную базу для рефлексивного, самоорганизующегося государственного управления — в

противовес и жёсткому нормативизму традиционных бюрократических моделей, и бессистемному реагированию на обстоятельства.

Третье. Модель С-М1-А-М2 прошла теоретическую и эмпирическую проверку и может быть рекомендована к внедрению в практику государственного проектирования. Система метрик, включая ИАП, делает её операциональной и позволяет отслеживать результаты применения. Для масштабной институционализации нужна работа по трём направлениям: развитие управленческих компетенций государственных служащих, создание цифровой аналитической инфраструктуры, перестройка организационной культуры в сторону рефлексивности и обучения на опыте.

Четвёртое. Платформенный подход, реализуемый через институты развития при координирующей роли ВЭБ.РФ, создаёт технологические и организационные предпосылки для масштабирования модели на всю систему государственного управления. Шестидоменная архитектура платформы с единым каркасом целеполагания «Цель → Показатель → Событие → Источник данных → Ответственный» непрерывно связывает стратегические национальные цели с конкретными управленческими действиями; без такой связи государственное управление не станет системой, обучающейся на собственном опыте.

Пятое. Международное сравнение показывает, что разрыв между Россией и ведущими государствами в эффективности государственного управления вызван не столько нехваткой инструментов поддержки, сколько слабостью механизмов межуровневой координации и обратной связи. Устранение этих дефектов — приоритет для российской системы государственного проектирования, и здесь у ситуативной модели вместе с платформенным подходом больше всего возможностей помочь достижению национальных целей развития на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года.

Концепция ситуативного государственного проектирования на платформенной основе отвечает и на теоретический запрос — потребность в новых аналитических рамках для понимания государственного управления в условиях сложности, — и на практический: нужны инструменты, повышающие

результативность государственных проектов и программ. Работа закрывает выявленный научный пробел и одновременно открывает новые исследовательские перспективы, освоение которых ляжет на последующие работы.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

Сокращение	**Расшифровка**
БЭ	бюджетная эффективность как политический индикатор легитимности ресурсного обеспечения
ВАК	Высшая аттестационная комиссия при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации
ВЦИОМ	Всероссийский центр изучения общественного мнения
ВЭБ.РФ	Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»
ВЭФ	Восточный экономический форум
ГАИС	государственная автоматизированная информационная система
ГИИС	государственная интегрированная информационная система
ГЧП	государственно-частное партнёрство
ДФО	Дальневосточный федеральный округ
ИАП	интегральный показатель адаптивности
ИГСУ	Институт государственной службы и управления РАНХиГС
КМК	качество межуровневой и межведомственной координации
МСП	малое и среднее предпринимательство
НИУ ВШЭ	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
ОДИ	организационно-деятельностная игра
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПМЭФ	Петербургский международный экономический форум
РАНХиГС	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
РЭЦ	Российский экспортный центр
СМД	системно-мыследеятельностная методология
СПВ	свободный порт Владивосток
СПЦ	соответствие политическим целям и стратегическим приоритетам
ТОР	территория опережающего развития
УС	соблюдение временных параметров как индикатор политической управляемости бюрократии
DMAIC	Define — Measure — Analyze — Improve — Control (методология Six Sigma)
KPI	Key Performance Indicators (ключевые показатели эффективности)
OODA	Observe — Orient — Decide — Act (цикл Дж. Бойда)
PDCA	Plan — Do — Check — Act (цикл У. Деминга)
QCA	Qualitative Comparative Analysis (качественный сопоставительный анализ)

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.02.2025).
2. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26, ч. I. — Ст. 3378.
3. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 31, ч. I. — Ст. 3448.
4. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 31, ч. I. — Ст. 3451.
5. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 18. — Ст. 2208.
6. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 20. — Ст. 2817.
7. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2024. — № 19. — Ст. 2584.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» : в редакции от 02.08.2025 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2021. — № 23. — Ст. 3960.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3710-р «Об утверждении перечней институтов развития и планов мероприятий («дорожных карт») по передаче, ликвидации и модернизации действующей структуры институтов развития» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 20.07.2026).

II. Монографии, учебники, учебные пособия

10. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. — 4-е изд., стер. — Москва : Омега-Л, 2014. — 525 с. — ISBN 978-5-370-02852-6.

11. Ахиезер, А.С. Россия: критика исторического опыта : (Социокультурная динамика России) : в 2 т. / А.С. Ахиезер. — Новосибирск : Сибирский хронограф, 1997. — Т. 1. — 804 с. ; Т. 2. — 600 с.

12. Вебер, М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии : в 4 т. / М. Вебер ; [пер. с нем.]. — Москва : Издательский дом ВШЭ, 2016—2019.

13. Виханский, О.С. Стратегическое управление : учебник / О.С. Виханский. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Гардарики, 1998. — 296 с. — ISBN 5-8297-0021-2.

14. Гаман-Голутвина, О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции / О.В. Гаман-Голутвина. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : РОССПЭН, 2006. — 448 с. — ISBN 5-8243-0805-5.

15. Государственная политика и управление : учебник для вузов : в 2 ч. / под ред. Л.В. Сморгунова. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2024. — Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. — 395 с. — ISBN 978-5-534-06730-9.

16. Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба : учебник для академического бакалавриата / В.Д. Граждан. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2019. — 468 с.

17. Игнатова, Т.В. Государственное регулирование экономики : учебное пособие / Т.В. Игнатова. — Ростов-на-Дону : Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2019. — 196 с.

18. Ильина, И.Н. Управление мегаполисами в современной России / И.Н. Ильина. — Москва : Финансовый университет, 2018. — 184 с.

19. Кордонский, С.Г. Сословная структура постсоветской России / С.Г. Кордонский. — Москва : Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. — 216 с.

20. Кравченко, С.А. Социология управления : учебник / С.А. Кравченко. — Москва : Юрайт, 2020. — 414 с.

21. Лексин, В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. — Москва : URSS, 2016. — 372 с. — ISBN 978-5-397-05219-1.

22. Мертон, Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон ; [пер. с англ.]. — Москва : АСТ ; Хранитель, 2006. — 873 с.

23. Мильнер, Б.З. Организация программно-целевого управления / Б.З. Мильнер. — Москва : Наука, 1980. — 376 с.

24. Новиков, Д.А. Теория управления организационными системами / Д.А. Новиков. — 4-е изд., испр. и доп. — Москва : ЛЕНАНД, 2022. — 500 с.

25. Оболонский, А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия — США — Англия — Австралия / А.В. Оболонский. — Москва : Дело, 2002. — 168 с.

26. Оболонский, А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии / А.В. Оболонский. — Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2019. — 448 с. — ISBN 978-5-903135-46-1.

27. Политико-административное управление : учебник для бакалавриата и магистратуры / В.С. Комаровский, Л.В. Сморгунов, Е.Г. Морозова [и др.] ; под ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2019. — 407 с. — ISBN 978-5-534-10403-5.

28. Политическая компаративистика : учебник для вузов / О.В. Гаман-Голутвина, И.М. Бусыгина, А.В. Веретевская [и др.] ; под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. — Москва : Аспект Пресс, 2020. — 784 с. — ISBN 978-5-7567-1068-7.

29. Пригожин, А.И. Методы развития организаций / А.И. Пригожин. — Москва : МЦФЭР, 2003. — 863 с. — ISBN 5-7709-0198-5.

30. Райков, А.Н. Конвергентное управление и поддержка решений / А.Н. Райков. — Москва : ИКАР, 2009. — 244 с.

31. Соловьев, А.И. Принятие и исполнение государственных решений : учебное пособие для вузов / А.И. Соловьев. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Аспект Пресс, 2024. — 423 с. — ISBN 978-5-7567-1292-6.

32. Тамбовцев, В.Л. Государство как инициатор развития гражданского общества / В.Л. Тамбовцев // Общественные науки и современность. — 2007. — № 2. — С. 69—77.

33. Тейлор, Ф.У. Принципы научного менеджмента / Ф.У. Тейлор ; [пер. с англ.]. — Москва : Контроллинг, 1991. — 104 с.

34. Тихонов, А.В. Социология управления / А.В. Тихонов. — Москва : Канон+, 2007. — 472 с.

35. Туровский, Р.Ф. Политическая регионалистика : учебное пособие для студентов вузов / Р.Ф. Туровский ; Государственный университет — Высшая школа экономики. — Москва : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. — 788 с. — ISBN 5-7598-0357-3.

36. Файоль, А. Общее и промышленное управление / А. Файоль ; [пер. с фр.]. — Москва : Контроллинг, 1992. — 111 с.

37. Щедровицкий, Г.П. Избранные труды / Г.П. Щедровицкий. — Москва : Школа культурной политики, 1995. — 800 с.

38. Щедровицкий, Г.П. Методология и философия организационно-управленческой деятельности : курс лекций / Г.П. Щедровицкий. — Москва : Путь, 2003. — 288 с.

39. Щедровицкий, П.Г. Лекции по промышленной политике / П.Г. Щедровицкий. — Москва : Институт развития, 2016—2020.

40. Щербина, В.В. Социальные теории организации : словарь / В.В. Щербина. — Москва : ИНФРА-М, 2000. — 264 с. — ISBN 5-16-000122-X.

III. Статьи в периодических изданиях и сборниках

41. Бляхер, Л.Е. Дальний Восток: инструкция по использованию, или зачем России Дальний Восток / Л.Е. Бляхер // Полития. — 2014. — № 1 (72). — С. 35—50.

42. Борщевский, Г.А. Политические факторы институциональной трансформации российской государственной службы / Г.А. Борщевский // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. — 2018. — Т. 24, № 1. — С. 210—232.

43. Глазьев, С.Ю. Стратегические приоритеты России в условиях новых вызовов / С.Ю. Глазьев // Экономические стратегии. — 2023. — № 2. — С. 6—18.

44. Гринман, Н.М. Применение гибких подходов управления проектами в государственном управлении / Н.М. Гринман // Власть. — 2023. — Т. 31, № 4. — С. 60—65.

45. Гринман, Н.М. Модель проектирования для государственных проектов и программ в постоянно изменяющихся условиях / Н.М. Гринман // Власть. — 2024. — Т. 32, № 3. — С. 157—161.

46. Гринман, Н.М. Гибкие технологии в государственном управлении: переходная модель интеграции / Н.М. Гринман // Власть. — 2025. — Т. 33, № 5. — С. 76—79.

47. Дмитриева, Н.Е. Открытое государственное управление в современной России / Н.Е. Дмитриева, Е.М. Стырин // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2021. — № 1. — С. 174—204.

48. Доржиева, В.В. Сценарий реформирования институтов развития: в поисках смысла и новые аспекты регуляторной политики / В.В. Доржиева, С.А. Ильина // Экономика, предпринимательство и право. — 2021. — Т. 11, № 11. — С. 2451—2470.

49. Дрожжинов, В.И. Электронное правительство Российской Федерации / В.И. Дрожжинов // Информационное общество. — 2020. — № 1. — С. 10—25.

50. Зубаревич, Н.В. Регионы России в конце 2023 г.: удалось ли преодолеть кризисный спад? / Н.В. Зубаревич // Вопросы теоретической экономики. — 2024. — № 1. — С. 34—47.

51. Кузьминов, Я.И. Новые требования к качеству государственного управления / Я.И. Кузьминов // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2022. — № 3. — С. 7—28.

52. Купряшин, Г.Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход / Г.Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. — 2018. — № 68. — С. 73—92.

53. Купряшин, Г.Л. Кризисы институтов в процессе трансформации политико-административного управления / Г.Л. Купряшин // Государственное управление Российской Федерации: повестка дня власти и общества : материалы XVI Международной конференции (31 мая — 02 июня 2018 г.). — Москва : Изд-во МГУ, 2018. — Т. 1. — С. 881—888.

54. Купряшин, Г.Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределённости / Г.Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. — 2022. — № 91.

55. Липин, И.Д. Применение гибких технологий управления в молодёжной политике в рамках неоинституционального подхода / И.Д. Липин, Н.М. Гринман // Труд и социальные отношения. — 2023. — Т. 34, № 4. — С. 115—125.

56. Мельвиль, А.Ю. «Царь горы», или почему в посткоммунистических автократиях плохие институты / А.Ю. Мельвиль, Д.К. Стукал, М.Г. Миронюк // Полис. Политические исследования. — 2013. — № 2. — С. 125—142.

57. Понеделков, А.В. Элита и стратегии развития современной России / А.В. Понеделков // Власть. — 2023. — № 5. — С. 14—28.

58. Сморгунов, Л.В. Сетевой подход к политике и управлению / Л.В. Сморгунов // Полис. Политические исследования. — 2001. — № 3. — С. 103—112.

59. Соловьев, А.И. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели (I) / А.И. Соловьев // Полис. Политические исследования. — 2005. — № 5. — С. 6—22.

60. Соловьев, А.И. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели (II) / А.И. Соловьев // Полис. Политические исследования. — 2005. — № 6. — С. 31—52.

61. Соловьев, А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации / А.И. Соловьев // Полис. Политические исследования. — 2015. — № 3. — С. 127—146.

62. Стырин, Е.М. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации / Е.М. Стырин, Н.Е. Дмитриева, Л.Х. Синятуллина // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2019. — № 4. — С. 31—60.

63. Щедровицкий, Г.П. Организационно-деятельностная игра как новая форма организации коллективной мыследеятельности / Г.П. Щедровицкий // Щедровицкий Г.П. Избранные труды. — Москва : Школа культурной политики, 1995. — С. 115—142.

64. Якунин, В.И. Роль инфраструктурных проектов в современной государственной политике / В.И. Якунин // Политическая наука. — 2017. — Специальный выпуск. — С. 15—40.

IV. Диссертации и авторефераты

65. Барциц, И.Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Барциц Игорь Нязбеевич ; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. — Москва, 2001. — 46 с.

66. Гайворонский, Ю.О. Влияние политики федерального центра на трансформацию региональных политических режимов в России : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Гайворонский Юрий Олегович ; НИУ ВШЭ. — Москва, 2016. — 24 с.

67. Дмитриева, Н.Е. Открытое государственное управление в Российской Федерации: политико-административный анализ : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 5.5.3 / Н.Е. Дмитриева ; НИУ ВШЭ. — Москва, 2021. — 50 с.

68. Михайлова, О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Михайлова Ольга Владимировна ; МГУ им. М.В. Ломоносова. — Москва, 2015. — 51 с.

69. Орлова, И.В. Социально-философский анализ гражданского общества как формы бытия современной демократии : автореф. дис. ... д-ра филос. наук : 09.00.11 / Орлова Ирина Викторовна. — Москва, 2007. — 263 с.

70. Хахунова, А.К. Политико-административные практики государственного управления в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Хахунова Анна Константиновна ; НИУ ВШЭ. — Москва, 2017. — 26 с.

V. Официальные документы, доклады, стратегии

71. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Рейтинг доверия к национальным проектам [Электронный ресурс]. — URL: https://wciom.ru (дата обращения: 15.01.2025).

72. Восточный экономический форум : материалы сессий 2022—2024 годов [Электронный ресурс]. — URL: https://forumvostok.ru (дата обращения: 20.07.2026).

73. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» : данные об исполнении государственных программ и национальных проектов [Электронный ресурс]. — URL: https://budget.gov.ru (дата обращения: 01.02.2025).

74. Министерство финансов Российской Федерации. Об исполнении федерального бюджета за 2024 год : годовой отчёт [Электронный ресурс]. — URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=311109 (дата обращения: 15.01.2025).

75. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. Итоговый доклад о результатах деятельности за 2023 год [Электронный ресурс]. — URL: https://minvr.gov.ru (дата обращения: 01.02.2025).

76. Паспорт национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» : утверждён президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 16) [Электронный ресурс]. — URL: http://government.ru (дата обращения: 20.07.2026).

77. Правительство Российской Федерации. Оперативное совещание с вице-премьерами 23 ноября 2020 года [Электронный ресурс] // Правительство России : официальный сайт. — URL: http://government.ru/news/40921/ (дата обращения: 20.07.2026).

78. Стратегия развития ВЭБ.РФ до 2030 года : утверждена Наблюдательным советом ВЭБ.РФ 27 мая 2025 г. — Москва : Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», 2025. — URL: https://veb.ru/strategy (дата обращения: 01.06.2025).

79. Счётная палата Российской Федерации. Отчёт об исполнении федерального бюджета за 2023 год [Электронный ресурс]. — URL: https://ach.gov.ru (дата обращения: 01.02.2025).

80. Счётная палата Российской Федерации. Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации государственных программ Российской

Федерации в 2023 году» [Электронный ресурс]. — URL: https://ach.gov.ru (дата обращения: 01.02.2025).

81. Счётная палата Российской Федерации. Данил Шилков: многочисленные изменения НП «Цифровая экономика» осложняют мониторинг её реализации : [выступление аудитора на «правительственном часе» в Совете Федерации, ноябрь 2020 г.] [Электронный ресурс]. — URL: https://ach.gov.ru (дата обращения: 20.07.2026).
82. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2025 года : статистический бюллетень [Электронный ресурс]. — Москва, 2025. — URL: https://rosstat.gov.ru (дата обращения: 01.02.2025).

VI. Литература на иностранных языках

83. Allison, G.T. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis / G.T. Allison, P. Zelikow. — 2nd ed. — New York : Longman, 1999. — 416 p. — ISBN 978-0-321-01349-1.
84. Almond, G.A. Comparative Politics Today: A World View / G.A. Almond, G.B. Powell. — New York : Pearson, 2015. — 541 p. — ISBN 978-0-205-99738-8.
85. Argyris, C. Organizational Learning: A Theory of Action Perspective / C. Argyris, D.A. Schön. — Reading : Addison-Wesley, 1978. — 356 p. — ISBN 978-0-201-00174-3.
86. Baumgartner, F.R. Agendas and Instability in American Politics / F.R. Baumgartner, B.D. Jones. — 2nd ed. — Chicago : University of Chicago Press, 2009. — 344 p. — ISBN 978-0-226-03951-4.
87. Beyer, H. Contextual Design: Defining Customer-Centered Systems / H. Beyer, K. Holtzblatt. — San Francisco : Morgan Kaufmann, 1998. — 472 p. — ISBN 978-1-55860-411-7.
88. Burns, T. The Management of Innovation / T. Burns, G.M. Stalker. — Oxford : Oxford University Press, 1994. — 336 p. — ISBN 978-0-19-828878-8.
89. Castells, M. The Rise of the Network Society / M. Castells. — 2nd ed. — Oxford : Blackwell Publishers, 2000. — 594 p. — ISBN 978-0-631-22140-1.
90. Cohen, M.D. A Garbage Can Model of Organizational Choice / M.D. Cohen, J.G. March, J.P. Olsen // Administrative Science Quarterly. — 1972. — Vol. 17, no. 1. — P. 1—25.
91. Easton, D. A Systems Analysis of Political Life / D. Easton. — New York : John Wiley & Sons, 1965. — 507 p.
92. Freeman, R.E. Strategic Management: A Stakeholder Approach / R.E. Freeman. — Cambridge : Cambridge University Press, 2010. — 292 p. — ISBN 978-0-521-15174-0.

93. Grindle, M.S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries / M.S. Grindle // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. — 2004. — Vol. 17, no. 4. — P. 525—548.

94. Hellman, J.S. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition / J.S. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann. — World Bank Policy Research Working Paper 2444. — Washington, DC : World Bank, 2000. — 42 p.

95. Holland, J.H. Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity / J.H. Holland. — New York : Basic Books, 1995. — 185 p. — ISBN 978-0-201-40793-4.

96. Hood, C. A Public Management for All Seasons? / C. Hood // Public Administration. — 1991. — Vol. 69, no. 1. — P. 3—19.

97. Hood, C. A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government / C. Hood, R. Dixon. — Oxford : Oxford University Press, 2015. — 248 p. — ISBN 978-0-19-872420-9.

98. Kettl, D.F. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America / D.F. Kettl. — Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2015. — 256 p. — ISBN 978-1-4214-1888-5.

99. Kingdon, J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies / J.W. Kingdon. — 2nd ed. — New York : Pearson, 2011. — 272 p. — ISBN 978-0-205-00086-9.

100. Lawrence, P.R. Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration / P.R. Lawrence, J.W. Lorsch. — Boston : Harvard Business School Press, 1967. — 279 p.

101. Lindblom, C.E. The Science of Muddling Through / C.E. Lindblom // Public Administration Review. — 1959. — Vol. 19, no. 2. — P. 79—88.

102. Moore, M.H. Creating Public Value: Strategic Management in Government / M.H. Moore. — Cambridge : Harvard University Press, 1995. — 402 p. — ISBN 978-0-674-17558-9.

103. OECD. Government at a Glance 2023. — Paris : OECD Publishing, 2023. — 230 p. — DOI: 10.1787/3d5ba7a9-en. — URL: https://doi.org/10.1787/3d5ba7a9-en (дата обращения: 01.02.2025).

104. Ostrom, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action / E. Ostrom. — Cambridge : Cambridge University Press, 1990. — 280 p. — ISBN 978-0-521-40599-7.

105. Peters, B.G. Governance Without Government? Rethinking Public Administration / B.G. Peters, J. Pierre // Journal of Public Administration Research and Theory. — 1998. — Vol. 8, no. 2. — P. 223—243.

106. Pollitt, C. Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State / C. Pollitt, G. Bouckaert. — 4th ed. — Oxford : Oxford University Press, 2017. — 368 p. — ISBN 978-0-19-875577-7.

107. Rochet, J.-C. Platform Competition in Two-Sided Markets / J.-C. Rochet, J. Tirole // Journal of the European Economic Association. — 2003. — Vol. 1, no. 4. — P. 990—1029.

108. Sabatier, P.A. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / P.A. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith. — Boulder : Westview Press, 1993. — 290 p. — ISBN 978-0-813-31229-0.

109. Selznick, P. TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization / P. Selznick. — Berkeley : University of California Press, 1949. — 274 p.

110. Senge, P.M. The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization / P.M. Senge. — New York : Doubleday/Currency, 1990. — 424 p. — ISBN 978-0-385-26095-4.

111. Simon, H.A. The Proverbs of Administration / H.A. Simon // Public Administration Review. — 1946. — Vol. 6, no. 1. — P. 53—67.

112. Simon, H.A. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations / H.A. Simon. — 4th ed. — New York : Free Press, 1997. — 368 p. — ISBN 978-0-684-83582-2.

113. Stigler, G.J. The Theory of Economic Regulation / G.J. Stigler // The Bell Journal of Economics and Management Science. — 1971. — Vol. 2, no. 1. — P. 3—21.

114. United Nations. E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development. — New York : UN Department of Economic and Social Affairs, 2024. — 274 p. — URL: https://publicadministration.un.org (дата обращения: 01.02.2025).

115. Van Alstyne, M.W. Pipelines, Platforms, and the New Rules of Strategy / M.W. Van Alstyne, G.G. Parker, S.P. Choudary // Harvard Business Review. — 2016. — Vol. 94, no. 4. — P. 54—62.

116. Wildavsky, A. The Politics of the Budgetary Process / A. Wildavsky. — Boston : Little, Brown, 1964. — 216 p.

117. Wildavsky, A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis / A. Wildavsky. — Boston : Little, Brown, 1979. — 431 p.

118. Woodward, J. Industrial Organization: Theory and Practice / J. Woodward. — Oxford : Oxford University Press, 1965. — 281 p.

ПРИЛОЖЕНИЕ А. Методика расчёта значений интегрального показателя адаптивности (ИАП)

Настоящее приложение раскрывает методику расчёта значений четырёх параметров интегрального показателя адаптивности (ИАП), применяемых в параграфах 2.1—2.3 настоящей диссертации. Цель приложения — обеспечить воспроизводимость аналитических процедур, на основании которых получены значения, представленные в таблицах 2.2 и 2.6 основного текста. Расчёт ИАП ведётся по формуле:

$$\text{ИАП} = 0{,}35 \times \text{СПЦ} + 0{,}25 \times \text{БЭ} + 0{,}20 \times \text{КМК} + 0{,}20 \times \text{УС}$$

Каждый параметр нормирован в интервал [0; 1], где 1 соответствует оптимальному значению. Ниже приведены методики расчёта по каждому из четырёх параметров.

А.1. Соответствие политическим целям (СПЦ)

Параметр СПЦ рассчитывается по формуле: $\text{СПЦ} = N_{(\text{совпадающих})} / N_{(\text{всех})}$, где $N_{(\text{всех})}$ — общее количество ключевых целевых показателей паспорта национального проекта; $N_{(\text{совпадающих})}$ — количество показателей, содержательно связанных хотя бы с одной из семи национальных целей, утверждённых Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309. Сопоставление выполняется методом содержательного контент-анализа формулировок целевых показателей и формулировок национальных целей.

Пример расчёта для национального проекта «Здравоохранение». Из 22 ключевых целевых показателей паспорта 19 содержательно связаны с национальной целью «Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей». СПЦ = 19 / 22 ≈ 0,86. Полученная величина не требует экспертной интерпретации и вычислима из открытых нормативных документов: паспорта национального проекта и текста Указа № 309.

А.2. Политическая легитимность ресурсного обеспечения (БЭ)

Параметр БЭ вычисляется как отношение фактического освоения бюджетных средств к плановому финансированию с поправкой на коэффициент устойчивости: БЭ = (фактическое освоение / плановое финансирование) × $k_{(уст)}$. Полученное значение нормируется в интервал [0; 1] по следующей шкале: при отклонении ±5% от плана БЭ = 0,9—1,0; при отклонении 5—15% — БЭ = 0,7—0,9; при отклонении 15—30% — БЭ = 0,5—0,7; при отклонении более 30% — БЭ ниже 0,5. Источники данных — годовые отчёты Министерства финансов Российской Федерации, заключения Счётной палаты Российской Федерации, открытые данные ГИИС «Электронный бюджет». Концептуальное обоснование: в политологической традиции А. Вильдавского бюджет рассматривается как политическая, а не экономическая категория; фактическое освоение средств отражает реальное воплощение политически утверждённого распределения ресурсов.

А.3. Качество межуровневой и межведомственной координации (КМК)

Параметр КМК труднее всех остальных поддаётся прямой объективизации. В настоящем исследовании применяется экспертная оценка с прозрачным протоколом. К оценке привлекается панель из 7—10 экспертов из числа: научных сотрудников ИГСУ РАНХиГС, аудиторов Счётной палаты Российской Федерации, государственных служащих профильных министерств. Полный список экспертов с указанием должностей (без фамилий, в соответствии с этическим порядком экспертных опросов) приводится в рабочих материалах исследования.

Каждый эксперт оценивает каждый национальный проект по четырём подкритериям: (а) количество зафиксированных межведомственных разногласий за период анализа; (б) скорость согласования межведомственных документов; (в) согласованность позиций федеральных и региональных органов власти; (г) наличие единого координационного центра по проекту. Шкала оценки — от 1 до 5 баллов по каждому подкритерию. Среднее арифметическое значение по подкритериям нормируется в интервал [0; 1] по формуле: КМК = (средний балл − 1) / 4. Согласованность экспертных оценок проверяется коэффициентом конкордации Кендалла (W); значение W приводится в рабочих материалах. Источники

верификации — материалы Министерства экономического развития Российской Федерации, рекомендации ОЭСР, аналитические доклады РАНХиГС.

А.4. Политическая управляемость бюрократии (УС)

Параметр УС рассчитывается по формуле: УС = $N_{(в_срок)}$ / $N_{(всего_мероприятий)}$, где $N_{(всего_мероприятий)}$ — общее количество запланированных мероприятий национального проекта за период; $N_{(в_срок)}$ — количество мероприятий, выполненных в установленные плановые сроки без переноса. Расчёт ведётся на основании данных годовых отчётов Счётной палаты Российской Федерации о реализации национальных проектов. Полученная величина вычислима объективно и не требует экспертной интерпретации. Концептуальное обоснование: в традиции Г. Аллисона способность государства обеспечить координированное действие межведомственной системы в установленные сроки рассматривается как индикатор институциональной дееспособности, то есть как политический показатель.

А.5. Ограничения предложенной методики

Применённая методика расчёта ИАП имеет ограничения, которые фиксируем как направления для дальнейшей работы. Параметр КМК остаётся экспертной оценкой; при привлечении иного состава экспертной панели значения могут несколько измениться, хотя относительный порядок проектов по уровню адаптивности. Параметр СПЦ опирается на формальное сопоставление целевых показателей с национальными целями и не улавливает скрытых политических резонансов и неформальных приоритетов. Параметр БЭ как индикатор политической легитимности предполагает, что освоение бюджета отражает политические приоритеты — однако в практике российского государственного управления значительную роль играют и неучтённые в формуле факторы: лоббизм, неформальные сети, ситуационные политические компромиссы. Эти ограничения не обесценивают предложенную методику, а очерчивают границы её применимости как аналитического инструмента и задают направления для её дальнейшего развития.