

МУНИЦИПАЛИТЕТ
ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ

№ 3 (56), 2026

M U N I C I P A L I T Y
ECONOMICS and MANAGEMENT

No. 3 (56), 2026



ПРЕЗИДЕНТСКАЯ АКАДЕМИЯ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

РАНХиГС ЕКАТЕРИНБУРГ

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Выдрин Игорь Вячеславович – доктор юридических наук, профессор; Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (Екатеринбург, Россия)

ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Виджаянти Фебри – кандидат экономических наук, Малангский государственный университет (Маланг, Индонезия)

Восканян Мариам Амбарцумовна – доктор экономических наук, доцент; Российско-армянский университет (Ереван, Армения)

Герасименко Юрий Васильевич – доктор юридических наук, профессор; Уполномоченный по защите прав предпринимателей Омской области (Омск, Россия)

Довнар Таисия Ивановна – доктор юридических наук, профессор; Белорусский государственный университет (Минск, Республика Беларусь)

Качанова Елена Анатольевна – доктор экономических наук, доцент; Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (Екатеринбург, Россия)

Кокотов Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор; Конституционный суд Российской Федерации (Санкт-Петербург, Россия)

Кох Иван Адамович – доктор социологических наук, профессор; Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (Екатеринбург, Россия)

Лаврикова Юлия Георгиевна – доктор экономических наук, доцент; Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (Екатеринбург, Россия)

Левина Вера Владимировна – доктор экономических наук, доцент; Тульский государственный университет (Тула, Россия)

Линьши Сюй – доктор экономических наук, профессор; Харбинский университет коммерции (Харбин, КНР)

Машовец Асия Океановна – доктор юридических наук, доцент; Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева (Екатеринбург, Россия)

Нурланова Наиля Капеновна – доктор экономических наук, профессор; Институт экономики Комитета науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (Алматы, Республика Казахстан)

Омонов Жоомарт Кубанычбекович – PhD по экономике; Продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций (Бишкек, Кыргызская Республика)

Плетников Виктор Сергеевич – доктор юридических наук, доцент; Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева (Екатеринбург, Россия)

Рой Олег Михайлович – доктор социологических наук, профессор; Омский государственный университет (Омск, Россия)

Руденко Виктор Николаевич – доктор юридических наук, профессор; Уральское отделение Российской академии наук (Екатеринбург, Россия)

Скуратов Юрий Ильич – доктор юридических наук, профессор; Российский государственный социальный университет (Москва, Россия)

Султанов Евгений Батырович – кандидат юридических наук, доцент; Казанский федеральный университет (Казань, Россия)

Тараборин Роман Сергеевич – доктор юридических наук, доцент; Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (Екатеринбург, Россия)

Тургель Ирина Дмитриевна – доктор экономических наук, профессор; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Екатеринбург, Россия)

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-50009 от 24.05.2012.

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата наук по следующим научным специальностям и соответствующим отраслям науки:

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки);

5.2.3. Региональная и отраслевая экономика (экономические науки);

5.2.4. Финансы (экономические науки);

5.2.6. Менеджмент (экономические науки);

5.4.7. Социология управления (социологические науки).

УЧРЕДИТЕЛЬ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119571, г. Москва, вн. тер. г. муниципальный округ Тропарево-Никулино, пр-кт Вернадского, д. 82, стр. 1)

ИЗДАТЕЛЬ

Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

АДРЕС РЕДАКЦИИ

620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66

municipality-ui@granepa.ru

<https://municipality.expert>

Журнал выходит 4 раза в год

Компьютерная вёрстка: *Т. М. Крахмалова*

Корректура: *Л. А. Сунгарева*

Перевод: *О. М. Шишкарёва*

При перепечатывании ссылка на журнал
«Муниципалитет: экономика и управление»
обязательна

Дата выхода в свет 30.09.2026.

Формат 60 × 84 / 8. Гарнитура Петербургская.

Усл. печ. л. 18,5. Уч.-изд. л. 15,5. Тираж 999.

Цена свободная

Отпечатано

в ООО Издательство и Типография «Альфа Принт»

620049, г. Екатеринбург, переулок Автоматики, 2ж

Тел.: 8 (800) 300-16-00

www.alfaprint24.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Выдрин И. В.	
Слово редактора	4

РАЗГОВОР С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ

Азаров А. А., Гущин О. В.	
Уральский институт управления – крепкий, уважаемый коллектив. Пусть так будет и дальше	6

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Скуратов Ю. И., Сухинин Ю. В.	
Российское местное самоуправление в централизованных и децентрализованных моделях власти и управления	10

Хаджал С.	
Влияние процедур внутреннего маркетинга на качество административной деятельности в местных сообществах Алжира: исследование муниципалитетов провинции Мсила	23

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОЦИОЛОГИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

Заборова Е. Н.	
Антропоцентрический подход в стратегиях муниципальных образований Свердловской области	34

Сурнина А. А.	
Трансформация системы управления социально-экономическим развитием и территориальным планированием на примере городских округов Челябинской области	48

Миногина Т. В., Шишкина Е. А.	
Муниципальный уровень публично-правового регулирования здравоохранения в Российской Федерации: конституционно-телеологический анализ в контексте Стратегии развития здравоохранения до 2030 года	63

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Попов Е. В., Челак И. П., Власов С. В.	
Механизм проектной деятельности в разработке стратегии развития территории	80

Плюхин М. Ю., Матузко Д. В.	
Управление территориальными системами в условиях высокой турбулентности: сетцентричный подход	99

Ахунوف Р. Р., Рабцевич А. А.	
Кадровое обеспечение технологического развития экономики Республики Башкортостан: дефициты и возможности их покрытия	118

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Рындин С. С.	
Особенности правового регулирования охраны культурного наследия в Китайской Народной Республике: историческое развитие и теоретические аспекты	139

CONTENTS

Vydrin I. V.	
Editor-in-chief	4

A TALK WITH AN INTERESTING PERSON

Azarov A. A., Gushchin O. V.	
The Ural Management Institute is a solid respected team. Let it continue to be so	6

MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA AND ABROAD

Skuratov Yu. I., Sukhinin Yu. V.	
Local self-government in centralized and decentralized models of governance and administration	10

Hadjal S.	
The Effect of Internal Marketing Procedures on Administrative Quality in the Algerian Local Communities Study: the Msila Municipalities /Algeria	23

MUNICIPAL SOCIOLOGY AND MANAGEMENT

Zaborova E. N.	
The anthropocentric approach in the Sverdlovsk region municipalities strategies	34

Surnina A. A.	
Socio-economic development and municipalities territorial planning management system transformation: Chelyabinsk region urban districts	48

Minogina T. V., Shishkina E. A.	
Russian Federation healthcare system municipal level public law regulation: constitutional-teleological analysis in the Healthcare system development strategy context until 2030	63

ECONOMICS

Popov E. V., Chelak I. P., Vlasov S. V.	
A project-based activity mechanism in the territorial development strategy operation	80

Plyukhin M. Yu., Matuzko D. V.	
Territorial Systems Management in High Turbulence Conditions: A Network-Centric Approach	99

Akhunov R. R., Rabtsevich A. A.	
Bashkortostan Republic economy's technological development staffing: shortage problems and solutions	118

LEGAL SCIENCES

Ryndin S. S.	
Cultural Heritage Protection Legal Regulation in the People's Republic of China: Historical Development and Theoretical Aspects	139

СЛОВО РЕДАКТОРА

Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» – один из самых обсуждаемых в Российской Федерации. Ему, а точнее очередной муниципальной реформе, обусловленной конституционными поправками 2020 г., посвящено много публикаций различного научного профиля: политологических, социологических, экономических и, конечно, юридических. Что обращает на себя внимание? Начинаящие авторы, как правило, безоговорочно одобряют идею единовластия и ФЗ № 33, принятый в ее развитие. Авторы с большим научным стажем осторожнее в выводах, отдельные так и вообще настроены критически, полагая, что настал этап окончательного огосударствления российского местного самоуправления.

Что до Федерального закона № 33, то, похоже, весь его потенциал «заряжен» на включение органов местного самоуправления в единую пирамиду публичной власти. Это его главная цель, а то, как он будет работать на благо муниципалитетов и их граждан, пока непонятно. Чтобы оценить закон в полной мере, потребуется время, практика, ведь она, как известно, критерий истины.

С практикой, между тем, оказалось сложнее. В апреле 2026 г. парламент перенес срок вступления в силу ряда положений ФЗ № 33, касающихся главным образом полномочий муниципальной власти по решению вопросов местного значения, по-новому – вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (ст. 32). Они должны были вступить в силу с 1 января 2027 г., но теперь этот срок отложен на год. Это значит, что муниципальные власти в своей практической работе продолжают руководствоваться положениями ст. 14–18 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Существуют вопросы и к самой ст. 32 ФЗ № 33. Во-первых, она содержит полномочия, находящиеся в исключительном ведении муниципальных властей, но часть из них мало согласуется с непосредственным обеспечением интересов жителей.

Можно ли всерьез воспринимать установление официальных символов муниципального образования полномочием, обеспечивающим жизнедеятельность населения? Только в случае, если вы обладатель богатой фантазии. Если вы смотрите на вещи практически, то, естественно, нет. И этот пример не единичный. Во-вторых, ст. 32 включает вопросы, которые могут передаваться от муниципалитетов регионам и обратно. Такое уже отчасти было в 2014 г., но ни к чему дельному не привело. Вот и сейчас, думается, будет то же самое, только куда в большом масштабе. Истинная причина переноса сроков введения в действие ст. 32 именно в этом: ни регионы, ни муниципалитеты не готовы к этой работе, думается, не понимают ее целесообразности и полезности как таковой...

Собственно, не скрывают этого и парламентарии. Председатель комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Н. Диденко подчеркнул, что одновременное сосуществование двух законов (ФЗ № 33 и ФЗ № 131) создает особую ситуацию, требующую от управленцев «высокой гибкости». Хочется добавить: гуттаперчевой гибкости...

Определеннее высказывается наука. Доктор юридических наук О. И. Баженова (кафедра конституционного и муниципального права Московского государственного университета) откровенно говорит, что перенос сроков вызывает у большинства участников процесса перераспределения полномочий (это в первую очередь региональные и муниципальные власти) «разную степень радости», вероятно, имея в виду, что это дело малопонятное и даже сомнительное. И будет лучше его отложить, а потом и позабыть вовсе.

О. И. Баженова обращает внимание на проблемы, напрямую связанные с перераспределением полномочий. Главная из них, по ее мнению, утрата стабильности компетенции муниципальных образований. Согласимся с ней.

Другой вопрос, связанный опять-таки с реализацией ФЗ № 33, касается его ст. 27 «Встречи

депутата с избирателями». Из названия понятно, что нормы данной статьи регулируют порядок проведения встреч народных избранников с гражданами. Это и право, и обязанность депутатов, в особенности избранных по мажоритарной избирательной системе в избирательных округах. Связь с избирателями подразумевает встречи с ними во дворах по месту жительства, в помещениях ТСЖ, управляющих компаний, да где угодно, на открытом воздухе или в помещениях, что, в общем, всегда и было. Казалось бы, что тут нового и непонятного?

ФЗ № 33, однако, установил, что такие встречи проводятся в соответствии с законодательством РФ о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, т. е. регулирующим проведение массовых публичных мероприятий. В соответствии со ст. 27 ФЗ № 33 органы местного самоуправления обязаны определить специальные места для встреч депутатов с избирателями, а также перечень помещений, предоставляемых ими для таких встреч, и порядок их предоставления. Словом, встреча депутатов с гражданами обобщается в бюрократическую процедуру: от подачи уведомления в орган местного самоуправления до соблюдения всех правил, установленных законодательством о публичных мероприятиях.

Удивительно другое. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» избавляет депутатов представительных органов местного самоуправления от подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия в целях информирования избирателей о своей деятельности (ст. 7).

Тогда почему ФЗ № 33 обязывает их не подчиняться требованиям ФЗ № 54? Несогласованность законов? Непонятно...

Между тем, в Государственную Думу поступил законопроект, гарантирующий депутатам (кандидатам в депутаты) беспрепятственное проведение встреч с гражданами (избирателями) без процедуры их согласования с органами местного самоуправления.

Аргумент разработчиков проекта закона следующий: уведомительный порядок проведения публичных мероприятий по факту давно стал разрешительным, требующим согласия органов власти. Однако депутаты осуществляют специфическую публично-правовую деятельность, обусловленную представительским статусом народных избранников. А эта деятельность подразумевает обязательные контакты с избирателями. Помочь уйти от согласований и, возможно, от случаев воспрепятствования таким встречам и позволяют предлагаемые изменения.

А пока что ст. 27 ФЗ № 33 ставит депутатов в неудобное положение. Чтобы встретиться с гражданами, депутат должен предварительно уведомить об этом соответствующие (по факту исполнительные) органы власти и получить их одобрение. Получается, что депутат, будучи представителем муниципальной думы, просит согласия местной администрации на встречу с избирателями. Где логика?

Резюмируя сказанное, можно предполагать, что ФЗ № 33 таит в себе еще много вопросов, ответы на которые частично даст практика, отчасти – новое законодательство.

**Главный редактор,
доктор юридических наук,
профессор
Игорь Вячеславович Выдрин**

УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ – КРЕПКИЙ, УВАЖАЕМЫЙ КОЛЛЕКТИВ. ПУСТЬ ТАК БУДЕТ И ДАЛЬШЕ

А. А. Азаров ¹, О. В. Гушчин ²

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Россия)

² Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (Екатеринбург, Россия)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Азаров А. А., Гушчин О. В. Уральский институт управления – крепкий, уважаемый коллектив. Пусть так будет и дальше // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 6–9. EDN OCVZZW.

THE URAL MANAGEMENT INSTITUTE IS A SOLID RESPECTED TEAM. LET IT CONTINUE TO BE SO

A. A. Azarov ¹, O. V. Gushchin ²

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia)

² Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (Yekaterinburg, Russia)

FOR CITATION

Azarov, A. A., Gushchin, O. V. (2026) The Ural Management Institute is a solid respected team. Let it continue to be so. *Municipality: Economics and Management*, (3), 6–9. <https://elibrary.ru/ocvzzw>.

Уважаемые читатели!



Редакция журнала «Муниципалитет: экономика и управление» с удовольствием представляет наших гостей – проректора по науке Президентской академии Артура Александровича Азарова и директора Уральского института управления – филиала РАНХиГС Олега Васильевича Гушчина. Их беседа посвящена вузовской науке, вопросам ее планирования и организации, достижениям и будущим перспективам.

Официальная справка. Артур Александрович Азаров родился 27 октября 1989 г. В 2006 г. поступил на математико-механический факультет Санкт-Петербургского госуниверситета, который окончил с отличием в 2011 г. Параллельно учился на экономическом факультете университета по специальности «Экономика». В 2011–2013 гг. проходил обучение в аспирантуре математико-механического факультета Санкт-Петербургского университета, по окончании которой защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата технических наук.

В период 2011–2019 гг. Артур Александрович – сотрудник лаборатории теоретических и междисциплинарных проблем информатики Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации Российской академии наук, а также заведующий лабораторией математического моделирования в МГТУ им. Шолохова. В течение 2017–2022 гг. А. А. Азаров работал в органах власти Санкт-Петербурга: начальник отдела информатизации администрации Центрального района, начальник отдела в городском Комитете по внешним связям. При этом трудовая деятельность оставалась и в научно-образовательном контуре: являлся доцентом на математико-механическом факультете СПбГУ.

В структуре Президентской академии с 2022 г. Сначала заместитель директора Северо-Западного института управления РАНХиГС (директор проектов), с 6 февраля 2024 г. – проректор по науке РАНХиГС.

В 2016 г. Артур Александрович прошел обучение на факультете психологии Санкт-Петербургского государственного университета по программе профессиональной переподготовки «Преподаватель высшей школы». В 2023 г. Азаров стал финалистом пятого сезона конкурса управленцев «Лидеры России». Автор 180 научных работ, в том числе монографий.

© Азаров А. А., Гушчин О. В., 2026

© Фотография предоставлена А. А. Азаровым

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



Олег Гуцин (О. Г.): Уважаемый Артур Александрович, благодарю Вас за согласие на это интервью. Нам лестно, что проректор Президентской академии по науке выступает на страницах научного журнала Уральского института управления. О науке и пойдет речь. Разнообразная сфера Ваших должностных обязанностей сводится главным образом к управлению и общему руководству научно-исследовательской деятельностью. Расскажите, пожалуйста, как выглядит система управления наукой в РАНХиГС?

Артур Азаров (А. А.): Спасибо за приглашение, Олег Васильевич! Отвечая на Ваш вопрос, скажу, что я выделяю три главных уровня в этой системе.

Первый – выбор направлений. Мы не можем заниматься всем подряд. Вместе с научными сотрудниками определяем, на каких темах фокусируемся. Для Президентской академии – это, прежде всего, исследования, которые помогают государству принимать выверенные решения: экономика, управление, социальная политика.

Второй – создание комфортных условий для научной работы. Чтобы исследователю не приходилось думать, где взять деньги на поездку на конференцию или как правильно оформить приказ на проведение научного мероприятия в Академии. Моя задача – выстроить понятную систему поддержки. Мы убираем бюрократию там, где это возможно, и берем административную рутину на себя.

Третий – это связь науки с реальной жизнью. Наука не должна уходить в стол. Мы выстраиваем цепочку так, чтобы результаты исследований превращались в конкретные, рабочие рекомендации для органов власти. Это самое сложное, но именно в этом я вижу главный результат: когда наши ученые становятся реальными участниками большой государственной повестки.

О. Г.: Как Вы оцениваете состояние науки в системе РАНХиГС в целом? Какие научные направления являются безусловными лидерами? Полагаю, это государственное и муниципальное управление?

А. А.: Скажу так: мы находимся в стадии активного и осмысленного роста. Мы сосредоточились на качестве – на том, что реально меняет практику и рождает экспертный продукт высокого уровня.

Что касается лидеров. Вы совершенно правы – государственное и муниципальное управление, безусловно, наша визитная карточка. Здесь у нас исторически сильнейшая школа. Но я бы предостерег от мысли, что ГМУ – единственная наша область экспертизы. Сегодня я говорю о пяти флагманских направлениях.

Первое – это, конечно, ГМУ и публичная политика. Мы остаемся ведущей экспертной площадкой страны по реформе госслужбы, региональному развитию и подготовке управленческих кадров.

Второе – экономический блок. Макроэкономика, финансы, отраслевой анализ – здесь работают

коллективы, к чьим прогнозам всерьез прислушиваются и бизнес, и регуляторы.

Третье – социальные и поведенческие исследования. Демография, рынок труда, социальная политика. Это направление сегодня бурно растет, потому что касается каждого человека. Запрос на такую экспертизу огромный.

Четвертое – мощный юридический блок и тематика национальной безопасности. Здесь у нас сосредоточены уникальные компетенции: административное и конституционное право, правовое обеспечение госслужбы, правовые режимы безопасности. В нынешних условиях эти направления выходят на передний план – от вопросов правового регулирования новых технологий до экспертизы законодательства в сфере защиты национальных интересов.

И пятое, без чего картина была бы неполной, – это гуманитарный блок: история, философия, культурология. Может показаться, что это далеко от прикладных задач. Но на самом деле именно здесь формируется ценностная и смысловая рамка государственного управления. Без понимания исторического контекста, без философского осмысления целей развития, без анализа культурного кода невозможно принимать стратегические решения. Наши историки и философы сегодня активно включены в экспертизу по вопросам национальной идентичности, исторической политики, цивилизационных основ российской государственности. Это не просто академическая ниша – это фундамент, на котором стоит всё здание подготовки управленческой элиты.

Сила Академии в том, что у нас сложилась полноценная междисциплинарная конструкция: управление, экономика, социология, право и гуманитарные науки.

О. Г.: Президентская академия претендует на роль авторитетного научного партнера государства. Что для этого необходимо сделать?

А. А.: Знаете, я бы поправил: мы не столько претендуем, сколько укрепляем эту роль. Сегодня этого статуса мало достичь, его надо доказывать каждый день. Что мы для этого делаем? Я бы выделил три вещи.

Первое – это скорость и попадание в повестку. Государство живет в очень динамичном ритме. Если мы будем реагировать на запрос через полгода, мы не нужны. Мы учимся работать в формате быстрой аналитики: короткие доклады, оперативная экспертиза, умение дать выверенный ответ в ограниченные сроки.

Второе – междисциплинарность. Реальные государственные задачи не приходят с биркой «экономика» или «юриспруденция». Они всегда на стыке. Когда мы собираем команду из управленцев, юристов, экономистов и социологов под одну проблему – выдать продукт принципиально иного качества. Сейчас мы осознанно развиваем именно такие междисциплинарные команды.

Третье – это кадры, которые понимают государство. Мало быть блестящим ученым. Надо понимать, как работает госаппарат, как принимаются решения, как устроен бюджетный процесс. Мы стараемся, чтобы наши исследователи хотя бы часть времени проводили внутри реальной управленческой работы. Тогда их аналитика перестает быть абстрактной и становится по-настоящему прикладной.

Мы выдерживаем эти линии – скорость, междисциплинарность и включенность в практику – и заслуженно занимаем место ведущего научного партнера государства.

О. Г.: Артур Александрович, еще один научный вопрос. С какими секторами вузовской науки Вы связываете ее ближайшее и отдаленное будущее?

А. А.: В ближайшей перспективе я связываю будущее вузовской науки с тремя вещами.

Первое – это исследования, встроенные в контур принятия государственных решений. Спрос на экспертную поддержку со стороны государства будет только расти. Вузы, которые научатся давать не просто отчеты, а готовые аналитические решения под ключ, окажутся вне конкуренции.

Второе – это регионалистика и исследования территориального развития. Россия огромна, регионы разные, и универсальных рецептов нет. Понимать конкретную территорию с ее особенностями – это колоссальный потенциал.

Третье – демография и рынок труда. Вопросы человеческого капитала, миграции, переобучения взрослых людей – это то, что будет волновать государство и бизнес прямо сейчас и в ближайшие годы.

А в отдаленной перспективе я бы выделил два магистральных направления.

Первое – это искусственный интеллект в управлении. Я говорю не про абстрактные разговоры про замену чиновника роботом, а про совершенно конкретные вещи: алгоритмы поддержки решений, прогнозное моделирование, анализ больших данных в социальной сфере. Вузы, которые не войдут в эту повестку, рискуют остаться в прошлом.

Второе – исследования поведения. Экономика, управление, право – все они упираются, в конечном счете, в человека: как он принимает решения, как реагирует на стимулы, почему меняет или не меняет поведение. Поведенческая экономика, социальная психология, нейронауки – вот где будет передний край. И нам важно уже сейчас складывать компетенции на этом поле.

Так что будущее науки, на мой взгляд, лежит на пересечении технологий, данных и глубокого понимания человека.

О. Г.: Вы ставите задачу повышения узнаваемости Академии в бизнес-среде. Насколько успешно она реализуется?

А. А.: Я бы сказал так: процесс набирает обороты, и мы видим реальные сдвиги. Конечно,

Академия традиционно сильнее всего известна как партнер государства. Но компетенции, которые у нас накоплены, абсолютно применимы и в бизнесе. И бизнес это всё чаще замечает.

Что работает?

Первое – мы стали говорить на языке результата. Бизнесу не нужны абстрактные лекции. Ему нужны ответы: какой рынок перспективен, какие риски учесть, где найти подготовленных людей. И когда мы показываем наши аналитические возможности, интерес возникает быстро.

Второе – мы делаем ставку на прикладные продукты. Отраслевые исследования, совместные проекты с компаниями, целевая подготовка кадров. Там, где бизнес видит конкретную пользу, узнаваемость растет естественно, через опыт и рекомендации.

Третье – это сеть выпускников. Огромное число наших бывших студентов сегодня занимают руководящие позиции в бизнесе. Мы активно восстанавливаем и развиваем эти связи. Это мощный канал, который помогает нам укреплять репутацию в деловой среде.

Так что динамика хорошая. Мы движемся спокойно, шаг за шагом, через реальные дела и полезные проекты. Такой подход дает устойчивое признание в бизнес-среде.

О. Г.: Интересно Ваше отношение к использованию ИИ в образовательном процессе. Какова допустимая степень его применения?

А. А.: Я считаю, что прятаться от ИИ бессмысленно. Студенты всё равно им пользуются. И это нормально. Вопрос в том, как именно.

Для меня здесь три простых правила.

Первое – ИИ может помогать, но не думать за тебя. Пусть он соберет материал, подскажет структуру, переведет текст. Это как калькулятор: нецелесообразно считать в уме огромные цифры, но понимать математику всё равно нужно. Так и здесь: выводы, оценки, решения – это работа человека. Если студент просто копирует ответ нейросети, он не учится думать. А это тупик.

Второе – ИИ может быть отличным учебным тренажером. Можно моделировать сложные ситуации, спорить с ним, просить разобрать ошибки. Это интересно и полезно, если делать с головой.

Третье – нужны честные правила. Студент должен знать, где ИИ можно применять, а где нет. А преподаватель – уметь давать такие задания, где просто скопировать не получится, где нужно включить голову. То есть современный преподаватель обязан шагать в ногу со временем и, как и студенты, уметь работать с ИИ, понимать принципы его работы, чтоб быть способным определить, где студент мыслит самостоятельно, а где бездумно транслирует ответы нейросети.

Если коротко: я за разумное использование технологий. Запреты бессмысленны, а бездумное подчинение – опасно. Нужна золотая середина.

О. Г.: Артур Александрович, настал черед личных вопросов. Насколько известно, область Ваших научных пристрастий находится в сфере информационной безопасности личности. Вы продолжаете заниматься этой тематикой?

А. А.: Безусловно. Она остается в центре моих научных интересов. Более того, в условиях стремительного развития технологий и роста киберугроз вопросы информационной безопасности личности приобретают особую актуальность. Моя работа по этой тематике сегодня сосредоточена на нескольких ключевых направлениях, которые являются логическим продолжением и развитием моих предыдущих исследований.

Во-первых, мы углубляемся в изучение социоинженерных атак. Мы разрабатываем новые подходы к их классификации, рассматривая атаки не как изолированные события, а как многоэтапные процессы, что позволяет более эффективно им противодействовать. В частности, мы анализируем факторы успеха таких атак и ищем способы их нейтрализации. Эта работа тесно связана с построением профиля уязвимостей пользователя, который позволяет оценивать риски и разрабатывать персонализированные меры защиты.

Во-вторых, я занимаюсь проблемой внешнего деструктивного информационно-психологического воздействия. Мы разрабатываем алгоритмы для автоматизированной идентификации таких информационных потоков, особенно в социальных медиа. Это направление критически важно для обеспечения информационного суверенитета и защиты граждан от манипуляций в современном цифровом пространстве.

Будучи проректором, я, конечно, не могу уделять собственной исследовательской работе столько же времени, сколько в бытность мою научным сотрудником. Административная и управленческая работа, связанная с развитием науки в Академии, является моей основной задачей и занимает большую часть времени. Однако я стараюсь по мере возможности сохранять исследовательскую активность: участвую в подготовке публикаций, в том числе с коллегами из других научных организаций, иногда выступаю с докладами на конференциях. Без живого соприкосновения с научным процессом сложно быть эффективным в роли организатора науки. Поэтому, несмотря на высокую загруженность, я стремлюсь поддерживать исследовательскую форму.

О. Г.: Вы финалист конкурса управленцев «Лидеры России». Расскажите, какой суммой качеств должен обладать участник, чтобы дойти до финала этого престижного мероприятия?

А. А.: Прежде всего, хочу сказать спасибо самому конкурсу «Лидеры России». Он мне многое дал: возможность честно проверить себя, знакомства с интересными людьми, опыт, который в обычной рабочей рутине не получишь. Я искренне благодарен за это.

А если говорить о том, какие качества помогают дойти до финала, я бы выделил четыре.

Первое – стрессоустойчивость и скорость. Задания построены так, что времени всегда не хватает, а неопределенности – с избытком. Надо уметь быстро собраться, вычленив главное и предложить решение, даже когда данных мало, а часы тикают. Паника там непозволительна.

Второе – умение слушать и работать в команде. Многие приходят с настроением показать себя, но конкурс быстро возвращает с небес на землю. Самые сложные задачи решаются только сообща. Не слышишь других, не умеешь договариваться – вылетаешь быстро, независимо от прежних заслуг.

Третье – готовность к неудобной обратной связи. Тебя оценивают и эксперты, и другие участники, иногда говорят неприятные вещи. Умение это услышать, не обидеться, а сделать выводы и по ходу поменять поведение – вот что отличает финалиста от просто сильного участника.

Четвертое – системное мышление. Задания проверяют не знание узкой отрасли, а способность видеть картину целиком: увязать экономику, социальные последствия, коммуникацию, ресурсы.

Знаю, что с этого года формат конкурса изменился и теперь предполагает командное участие. С деталями пока не знаком, да и свой опыт я получал в прежнем формате, но думаю, что с командным треком конкурс стал только интереснее и ближе к реальной управленческой жизни. Все-таки настоящие прорывы редко делаются в одиночку, и новый подход наверняка добавит глубины и пользы для участников.

Если свести к короткой формуле: финалист – это человек, который в жестком цейтноте умеет думать, договариваться и расти над собой прямо по ходу дела. Вот, пожалуй, и весь секрет.

О. Г.: Хотелось бы услышать Ваши пожелания преподавателям и студентам Уральского института управления.

А. А.: Коллегам-преподавателям желаю интересной работы и профессионального роста. Уральский институт управления – это крепкий, уважаемый коллектив. Пусть так будет и дальше.

Студентам желаю не упускать время учебы. Это хорошая возможность разобраться в том, что вам действительно интересно, попробовать себя в разных направлениях и заложить базу для будущей карьеры.

Пользуясь случаем, хочу пригласить и преподавателей, и студентов активнее включаться в научные проекты Академии. Двери открыты.

Всем желаю продуктивного учебного года, новых достижений и хорошего настроения на общее дело. Успехов!

О. Г.: Уважаемый Артур Александрович, благодарю Вас за добрые слова. Мы в свою очередь желаем Вам всего наилучшего, успехов в работе и осуществления всех замыслов.

А. А.: Благодарю, Олег Васильевич!

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

РОССИЙСКОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ МОДЕЛЯХ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

Ю. И. Скуратов¹, Ю. В. Сухинин¹¹ Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина (Москва, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Российская общественная наука вообще и юридическая в частности переживают новый всплеск интереса к институту местного самоуправления. Он объективен, поскольку продиктован очередной муниципальной реформой, ориентированной на включение органов и должностных лиц местного самоуправления в единую систему публичной власти (единовластия). В итоге местное самоуправление, представляющее собой по всем научным канонам высшую степень децентрализации управления, оказалось «нижним этажом» властной вертикали. Оно старательно монтируется в единую систему власти правовыми, организационными, финансовыми и иными способами и средствами. Таким образом, соотношение централизации и децентрализации в контексте местного самоуправления – основной предмет анализа в предлагаемой вниманию статье.

Материалы и методы. Исследование основано на изучении большого массива научной литературы, посвященной единой системе публичной власти, теоретическим и практическим аспектам централизованного и децентрализованного управления, а также тесно связанному с ними местному самоуправлению. Предпринятый авторами анализ опирается на правовые источники, регулирующие устройство в России единой системы публичной власти, а также организацию и деятельность муниципальной власти. В статье применялись общенаучные методы изучения феноменов централизации и децентрализации, главным образом, системный подход и моделирование, составившие в совокупности методологическую основу исследования. Анализу указанных явлений способствовали также специальные (частнонаучные) приемы исследовательской деятельности – формально-юридический, сравнительно-правовой и историко-правовой методы.

Результаты и выводы. Основными результатами исследования являются следующие выводы. Во-первых, включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти означает переход от децентрализованного управления к централизации (управленческий аспект). Он копирует в основных чертах советскую модель управления, в которой местные Советы являлись частью общегосударственной властной системы. Во-вторых, новая управленческая стратегия означает отход от конструкции «общих принципов организации системы органов местного самоуправления» (ст. 72 Конституции РФ) в пользу конструкции «единой системы публичной власти» (ст. 131, 132 Конституции РФ) – конституционно-правовой аспект. Первая определяет общие правила организации и функционирования муниципальной власти, вторая заведомо предполагает участие органов государственной власти в ее формировании и деятельности. В-третьих, с переходом к централизованной модели управления поставлен под сомнение конституционный статус местного самоуправления образца 1993 г., основанный на его организационной автономии и функциональной обособленности. Новая модель в значительной степени отвергает прежнюю конституционно-правовую практику, гарантировавшую самостоятельность местного самоуправления.

Обсуждение. Основным доводом, выдвинутым в пользу построения в Российской Федерации единой системы публичной власти, является аргумент об эффективном взаимодействии ее составных элементов. Другой довод, объясняющий целесообразность централизации управления и единовластия, состоит

© Скуратов Ю. И., Сухинин Ю. В., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



в «эффективном решении задач в интересах населения». Оба имеют конституционное происхождение (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). Оба нуждаются в практическом подтверждении и реальных доказательствах, на что нужно время. Поможет ли добиться поставленных целей Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» – большой вопрос, поскольку его содержание, основной потенциал направлены в первую очередь на формирование единовласти.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Местное самоуправление, единая система публичной власти, централизация, децентрализация, форма правления, формы управления, реформа.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Скуратов Ю. И., Сухинин Ю. В. Российское местное самоуправление в централизованных и децентрализованных моделях власти и управления // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 10–22. EDN VXIRSK.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Скуратов Юрий Ильич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина (119296, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 65, корп. 1) – *заведующий кафедрой публичного и международно-правового обеспечения национальной безопасности*; fondpt21vek@yandex.ru. SPIN 5877-6232.

Сухинин Юрий Витальевич – Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина (119296, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 65, корп. 1) – *аспирант кафедры публичного и международно-правового обеспечения национальной безопасности*; Sukhininproduction@gmail.com.

ВКЛАД АВТОРОВ

Скуратов Ю. И. – разработка концепции исследования, формулировка выводов.

Сухинин Ю. В. – сбор, обработка и анализ данных, написание текста рукописи, формулировка выводов.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Авторы заявляют, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 13.06.2026; рецензия получена 27.07.2026; принята к публикации 30.07.2026.

RESEARCH ARTICLE

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CENTRALISED AND DECENTRALISED MODELS OF GOVERNANCE AND ADMINISTRATION

Yu. I. Skuratov¹, Yu. V. Sukhinin¹

¹ Gubkin Russian State University of Oil and Gas (Moscow, Russia)

ABSTRACT

Introduction. Russian social sciences in general, and legal studies in particular, are currently experiencing a renewed surge of interest in the institution of local self-government. This is driven by the latest round of Russian municipal reform, that aims at integrating local self-government bodies and officials into a unified system of public authority (a system of centralized authority). As a result, local self-government – which, according to all academic standards, represents the highest degree of decentralization of governance – has found itself at the ‘bottom’ of

the vertical power structure. It is being diligently 'integrated' into a unified system of authority through legal, organizational, financial and other means and methods. The balance between centralization and decentralization in the context of local self-government is the main subject of this article.

Materials and methods. The study is based on an examination of a large body of academic literature devoted to the unified system of public authority, the theoretical and practical aspects of centralized and decentralized governance, and local self-government, which is closely linked to these. It draws on an analysis of legal sources governing the structure of the unified system of public authority in Russia, as well as the organization and activities of municipal authorities. The study employed general scientific methods for examining the phenomena of centralization and decentralization, primarily the systems approach and modelling, which together formed the methodological basis of the research. The analysis of these phenomena was also facilitated by the specialized (discipline-specific) research techniques – the formal-legal, comparative-legal and historical-legal methods.

Results and conclusions. The main results of the study are the following conclusions. First, the integration of local self-government bodies into a unified system of public authority signifies, at this stage of development, a definitive transition from decentralized governance to centralization (the administrative aspect). It broadly replicates the Soviet model of governance, in which local Soviets formed part of the nationwide system of authority. Second, the constitutional framework of the general principles governing the organization of local self-government (Article 72 of the Constitution of the Russian Federation) has been transformed into the framework of a unified system of public authority (Articles 131 and 132 of the Constitution of the Russian Federation) – the constitutional and legal aspect. The former sets out the general rules for the organization and functioning of municipal authorities, whilst the latter does not merely permit but actively encourages the participation of state authorities in their formation and activities; this, once again, represents a shift towards the centralization of power and governance. Third, there has been a de facto abandonment of the 1993 constitutional model of local self-government – based on its organizational autonomy and functional separation – in favor of a structure of local self-government that is fully integrated into the vertical hierarchy of Russian authority. Fourth, the modelling of centralized and decentralized governance has helped to identify their political, legal, organizational, functional, territorial and financial-budgetary models, and to reveal the role of local self-government in the context of centralized and decentralized governance.

Discussion. It is being argued that the incorporation of local self-government into a unified system of public authority contradicts, to varying degrees, its key constitutional significance as the foundation of Russia's constitutional order, the institution of democracy and popular sovereignty, significantly diminishes the capacity of this institution, and overturns the previous constitutional and legal practice that guaranteed the interests of local self-government. In this regard, the potential of the new Federal Law on Local Self-Government is being viewed critically, as its provisions are aimed not so much at benefiting municipalities and their residents as at integrating local self-government into a unified system of public authority.

KEYWORDS

Local self-government, a unified system of public authority, centralization, decentralization, governance, reform.

FUNDING

The article has been written without external funding.

FOR CITATION

Skuratov, Yu. I., Sukhinin, Yu. V. (2026) Local self-government in centralized and decentralized models of governance and administration. *Municipality: Economics and Management*, (3), 10–22. <https://elibrary.ru/vxirsk>.

AUTHORS' INFORMATION

Yuri I. Skuratov – Doctor of Legal Sciences, professor, Russian Federation Honored Lawyer; Gubkin Russian State University of Oil and Gas (119296, Russia, Moscow, ave. Vernadsky, 65, building 1) – *Head of Department of Public and International Legal Support of National Security*; fondpt21vek@yandex.ru. SPIN 5877-6232.

Yuri V. Sukhinin – Gubkin Russian State University of Oil and Gas (119296, Russia, Moscow, ave. Vernadsky, 65, building 1) – *Postgraduate student of the Department of Public and International Legal Support of National Security*; Sukhininproduction@gmail.com.

AUTHORS' CONTRIBUTION

Skuratov Yu. I. – research concept development, conclusions formulation.

Sukhinin, Yu. V. – data collection, processing and analysis, manuscript text writing, conclusions formulation.

CONFLICT OF INTEREST

The author declares no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

The author declares that he has not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 13.06.2026; reviewed 27.07.2026; accepted for publication 30.07.2026.

Введение

Первые шаги к централизации власти и управления и последующему встраиванию местного самоуправления в единую систему власти сделаны задолго до принятия конституционных поправок 2020 г. Они относятся к периоду 2008–2010 гг., когда федеральный центр начал законодательно предлагать различные модели организации муниципальной власти. Их внедрение осуществлялось разными способами, главным образом – через установление субъектами РФ разных типов избирательных систем и вариантов замещения должности главы муниципального образования.

Окончательное правовое выражение конструкции единовластия получила в ходе конституционной реформы¹, объединившей органы местного самоуправления и органы государственной власти в единую систему публичной власти. Ее целесообразность официально объясняется необходимостью взаимодействия составных частей системы «для наиболее эффективного решения задач в интересах населения» (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

Принятые позднее законодательные акты закрепили понятие единой системы публичной власти, принципы ее организации и деятельности, взаимодействие составных элементов², а Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти в РФ»³ завершил формирование ее низового управленческого и территориального звена.

Постановка проблемы и обзор литературы

Такое развитие событий вызвало пристальный интерес российской общественной науки к феномену единой системы публичной власти; централизованной и децентрализованной формам управления; обновленному статусу местного самоуправления на фоне его вовлечения в вертикаль публичной власти. Это узловые пункты современной управленческой реформы и одновременно ключевые положения научной дискуссии, возникшей «по горячим следам» соответствующих преобразований.

Для начала обратимся к местному самоуправлению, правовое положение которого по итогам конституционных реформ кардинально переосмыслено. Оно по-прежнему не относится к государственной власти (ст. 12 Конституции), но является частью власти публичной (ст. 132 Конституции), вплетенной в нее самыми разными нитями. В научной литературе такая конструкция получила название «гибридной» или «интеграционной модели», пришедшей на смену прежней концепции местного самоуправления, основанной на самостоятельности и институциональной обособленности. Авторы данной точки зрения Н. М. Чепурнова и М. К. Штепа полагают, что функциональная самостоятельность и институциональная обособленность ранее оказали негативное воздействие на эффективность социального управления, качество взаимодействия между уровнями публичной власти, а потому поддерживают новую реформу муниципальной власти, воспринимая ее со знаком плюс [1].

Примерно таких же соображений придерживается В. О. Ермолаев. По его мнению, целями принятия ФЗ от 20 марта 2025 г. является преодоление разрывов в компетенции уровней власти, укрепление статуса местного самоуправления, обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления [2]. И. И. Кузнецов и А. С. Жаров полагают, что комментируемая реформа повышает престиж муниципального уровня власти, оптимизирует институциональную структуру и улучшает взаимоотношения элементов системы публичной власти [3]. Главную задачу ФЗ от 20 марта 2025 г. И. П. Ковалев видит в «интеграции муниципалитетов в унифицированную структуру государственной власти, повышении их продуктивности и подконтрольности» [4]. Здесь вообще все напутано, но данный фрагмент очень точно передает общую тональность настроений сторонников централизации управления, единства публичной власти и огосударствления местного самоуправления. Это, по их мнению, правильно и своевременно...

Однако есть те, кто думает иначе, оценивает соответствующие процессы критически. Так,

¹ Федеральный закон от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039; 2021 № 52 (часть I). Ст. 8973.

³ СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

Н. Л. Пешин совершенно справедливо усматривает опасность превращения местного самоуправления из самостоятельной формы народовластия в «субрегиональный уровень публичной власти, интегрированный в общегосударственную управленческую вертикаль» [5]. О. А. Кожевников уверен в том, что выстраивая нормативные основы взаимодействия органов местного самоуправления с иными структурами единой публичной власти, федеральный законодатель «не в полной мере учитывает положения основ конституционного строя, имеющих преимущество перед иными положениями Конституции РФ и федерального законодательства» [6]. В другой работе О. А. Кожевников взывает к неукоснительному соблюдению «духа и смысла» положений Конституции РФ, позволяющих сохранить для России местное самоуправление как самостоятельную единицу публичной власти (народовластия), а не превратить его в «придаток» системы государственной власти. А именно это, по его словам, наблюдается на современном этапе формирования системы публичной власти [7].

Не вдаваясь в подробности нормотворческой доктрины единой системы власти, отметим, что ее конституционное закрепление в основном воспринято в научных кругах одобрительно. Категория «публичная власть», считает Ж. И. Овсепян, не отменяет местное самоуправление, но преодолевает разрыв государственного и муниципального уровней публичной власти с целью достижения социально-экономического роста [8]. А. В. Колесников, увлеченный идеей единовластия, предложил собственное видение категорий «единая система публичной власти» и «органы единой системы публичной власти». Последняя представляет собой единую, согласованную и координируемую Президентом РФ совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления» [9]. В. Д. Зорькин давно квалифицирует органы местного самоуправления в качестве «нижнего, локального звена публичной власти»⁴. Правда, в Заключении на конституционные поправки от 16 марта 2020 г. Конституционный Суд истолковал единство системы публичной власти прежде всего как функциональное. В то же время система публичной власти, по мнению Суда, не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий

и не свидетельствует о вхождении местных органов в систему государственных органов⁵. Данный вывод можно принять за попытку отстоять право органов местного самоуправления на самостоятельность, будучи в системе единовластия.

Формирование единства системы публичной власти в современной России логично вызывает вопрос о соотношении централизованных и децентрализованных моделей власти и управления. Они, как правило, характеризуются в качестве принципов, способов, начал, моделей, процессов осуществления власти и управления. В трактовке С. Н. Махиной централизация и децентрализация – базисные начала государственного управления (способы, методы, формы) любого государственного образования в процессе его функционирования во всех сферах жизнедеятельности⁶. В политологическом понимании Р. А. Рыбикова, это принципы государственного управления, соотносящиеся как диалектика традиций и новаций⁷.

Содержание централизации и децентрализации обычно сводится к передаче функций (компетенции, предметов ведения, полномочий) от одного уровня власти к другому: от федерации – к ее субъектам, от центра – к провинции, от государственных органов власти – к местным. В этой связи Н. В. Ходов определяет их как обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов политико-правовой процесс перехода властных полномочий от одной системы к другой, и наоборот⁸. Профессор Ю. А. Тихомиров приходит к выводу, что обе модели управления представляют собой набор трех ключевых элементов. Во-первых, передачу (переход, движение), процесс. Во-вторых, полномочия (компетенцию, власть). В-третьих, взаимодействие выше- и нижестоящих уровней власти и управления [10].

В другой своей работе Ю. А. Тихомиров расширил перечень элементов, составляющих содержание централизации и децентрализации, дав им развернутую характеристику. Централизация, по его мнению, подразумевает обеспечение целостности государственной системы, притяжение образующих ее составных частей за счет иерархичности связей; концентрацию управленческих полномочий, а также материальных, финансовых и иных ресурсов; готовность кадров действовать в «жестких» условиях. Соответственно, децентрализация как управленческая модель-антипод опирается

⁴ Зорькин В. Д. Буква и Дух Конституции // Рос. газ. 2018. 9 октября.

⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного закона в связи с запросом Президента РФ» // Рос. газ. 2020. 15 марта.

⁶ Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Воронеж, 2006. 42 с. EDN NOLKWT.

⁷ Рыбиков Р. А. Централизация и децентрализация государственного управления в постсоветской России: институционально-политическое измерение : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Ростов-на-Дону, 2010. 26 с. EDN ZOBMFH.

⁸ Ходов Н. В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: общеправовой обзор : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Нижний Новгород, 2005. 26 с. EDN ZNQBPJ.

на элементы и механизмы иного рода: приближение публичных органов к объектам управления (к населению); обеспеченность преимущественно собственными ресурсами; выборность властей и доступность общественного контроля⁹.

Соотношение централизации и децентрализации Б. Н. Чичерин выражал до лаконичности ёмко: «Централизация служит самым сильным орудием объединения». Вместе с тем, будучи сторонником сильного государства, он выступал за учет местных интересов: «Истинная децентрализация – та, которая производится в пользу местного самоуправления»¹⁰.

Материалы и методы

Методология данного исследования представляет собой системный подход к оценке трех феноменов: формирующейся в России единой системы публичной власти – принципа, возведенного в конституционный статус (ч. 3 ст. 132); централизации и децентрализации – практикуемых моделей (форм) управления; местного самоуправления, осуществляемого в условиях децентрализованного и централизованного управления. Оценить положение местного самоуправления в системах централизованного и децентрализованного управления помог метод моделирования, позволивший выявить несколько типов (моделей) централизации и децентрализации (политические, правовые, организационные и др.). Анализ указанных явлений способствовали также специальные приемы исследовательской деятельности – формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой методы.

Результаты и выводы

Основным результатам настоящего исследования, по мнению авторов, можно отнести следующие выводы.

Во-первых, включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти означает окончательный на данном этапе переход от децентрализованного управления к централизации (управленческий аспект). Представляется, что избранная управленческая стратегия в основных чертах подражает советской модели власти, в которой местные советы являлись составной частью общегосударственной системы.

Во-вторых, новый виток централизации означает также отход от конструкции «общих принципов организации системы органов местного самоуправления» (ст. 72 Конституции РФ) в пользу конструкции «единой системы публичной власти» (ст. 131, 132 Конституции РФ) – конституционно-правовой аспект. Если первая определяла

общие правила организации и функционирования муниципальной власти, то вторая не столько допускает, сколько поощряет участие органов государственной власти в ее формировании и деятельности. Это качественно разные варианты централизации, но теперь они дополняют друг друга, возводя централизацию в новую степень.

В-третьих, с переходом к централизованной модели управления поставлена под сомнение конституционная конструкция местного самоуправления образца 1993 г., основанная на его организационной автономии и функциональной обособленности. Новая конституционная модель, интегрировавшая местные органы в вертикаль власти, побуждает критически соотнести ее с первоначальными конституционными значениями местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, обязательного элемента демократического государства и формы народовластия. Определенно, она отвергает также прежнюю конституционно-правовую практику, гарантировавшую самостоятельность местного самоуправления.

В-четвертых, поскольку местное самоуправление возможно в условиях централизации и децентрализации, методологически важно подойти к их анализу через моделирование – методом научного познания действительности. Именно модель, по мнению С. Н. Ковалева, находится у истоков гносеологических процессов, и она же, получившая развитие, обогащенная информацией, представленная в материальной, знаковой форме, является его результатом¹¹.

В первую очередь следует назвать *политические модели*, основу которых составляет выбор централизованного или децентрализованного управления государством. Очевидно, что этот выбор – результат политического решения, задающего курс развития страны на годы вперед – феномен, имеющий, по нашему мнению, не меньшее значение, чем принятие конституции. Авторы понимают централизацию и децентрализацию как «политико-правовой процесс», включающий разного рода действия, решения, правотворческую деятельность. Прежде чем облечь соответствующую политическую инициативу в правовую форму, она «тестируется» в публичном пространстве и только потом обретает законодательные очертания.

Политические решения государственного руководства современной России указывают на смену вектора развития: от децентрализации к централизации, причем смену устойчивую и последовательную, материализовавшуюся в политико-правовой феномен, определенный Конституцией РФ как «единая система публичной

⁹ Тихомиров Ю. А. Государственность: преемственность и новизна. М. : Юриспруденция, 2011. 80 с.

¹⁰ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право. М., 1894. 503 с.

¹¹ Ковалев С. Н. Классификация методов научного познания : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. Л., 1987. 19 с.

власти» (ч. 3 ст. 132). Проиллюстрируем сказанное на посланиях главы государства российскому парламенту, которые, без сомнения, имеют большое политическое значение.

Так, в послании Президента России от 16 февраля 1995 г. «О действенности государственной власти в России» говорилось, что у нашей страны есть два способа сохранить себя как единое государство. Один из них – «унитаризм, жестко централизованное управление». Другой – «федерализм, децентрализация управления». Первый способ опирается на «командный принцип». Второй – «основывается на праве», является «эффективной защитой общества и граждан». Нашлись в послании слова, посвященные местному самоуправлению, которое называлось «одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства», его «цементирующим раствором»¹².

Позднее политическая концепция управления радикально поменялась. В послании Президента РФ Федеральному Собранию от 8 июля 2000 г., названном «Какую Россию мы строим?», говорилось: «У нас еще нет полноценного федеративного государства. <...> У нас есть, у нас создано децентрализованное государство»¹³. Принимая во внимание сказанное о «неразвитости федеративных отношений», региональной самостоятельности, трактуемой как «санкция на дезорганизацию государства», об органах местного самоуправления, «перетягивающих на себя полномочия субъектов Федерации», можно сделать вывод, что децентрализация – это плохо, она негативно сказалась на предшествующем этапе российской государственности. Потому-то единственным верным направлением дальнейшего государственного развития России сочли централизацию власти и управления.

Одна из главных идей послания Президента РФ от 15 января 2020 г. заключалась в придании конституционного статуса принципу единой системы публичной власти – «прочной, надежной, неуязвимой, абсолютно стабильной, гарантирующей России независимость и суверенитет». Единство этой системы, по словам главы государства, должно, с одной стороны, «выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами», а с другой стороны – «расширить и укрепить полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти»¹⁴.

Резюмируя сказанное, напрашиваются, по меньшей мере, два вывода. Первый с очевидностью указывает на то, что дальнейшая централизация власти и управления остается доминирующим политическим и правовым трендом, а перспективы суверенной российской государственности

связываются исключительно с централизмом. Нельзя сказать, что эта идея нова и непогрешима и, тем не менее, она, как правило, востребована российской властью. Второй вывод касается местного самоуправления, которое, по мнению главы государства, вполне допустимо в условиях централизации и единства системы публичной власти.

Начатый с внесением конституционных поправок процесс встраивания органов местного самоуправления в единую систему публичной власти обернулся их превращением в низовое звено властной вертикали, организационно-правовые контуры которого целиком зависят от вышестоящего уровня управления. Что до тезиса о расширении и укреплении полномочий, находящихся в исключительном ведении муниципальной власти, то на деле их стало заметно меньше даже в количественном отношении (ч. 1 ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»).

Хотя форма правления в Российской Федерации базируется на конституционных принципах демократического и правового государства, форма управления построена на жестких централистских началах. Соотнося известные прежде формы правления и управления, русский исследователь П. Н. Подлигайлов пришел к выводу, что действительная политическая свобода и народное благосостояние всецело определяются именно формами управления. В доказательство он ссылаясь на Великую французскую революцию, которая «погибла преждевременной смертью» только потому, что изменив форму правления, не затронула форм управления. Французская провинция была признана революционной властью «политически незрелой» и потому подвергнута «жесткой административной опеке, лишена права самостоятельно мыслить, развиваться и распоряжаться местными делами». Общий вывод П. Н. Подлигайлова сводится к следующему: «Форма правления не влияет на политическую свободу, последняя создается формой управления»¹⁵.

В наше время об этом же писал профессор В. И. Васильев: «Государство при любой форме правления и политическом режиме не может не допускать определенной автономии своих подсистем. <...> Однако в тоталитарном государстве децентрализация никогда не бывает последовательной и законченной. Она всегда ограничивает местные структуры в выборе «маневра действий», требует соблюдения стандартов там, где необходимо творчество». Напротив, децентрализация в демократическом государстве расширяет участие населения в управлении, использует его опыт, что способствует разнообразию жизненных

¹² Российская газета. 1995. 17 февраля.

¹³ Российская газета. 2000. 11 июля.

¹⁴ Российская газета. 2020. 16 января.

¹⁵ Подлигайлов П. Н. Местное управление в России. СПб., 1884. 200 с.

условий и в конечном итоге – свободе и полноте реализации жизненных устремлений¹⁶.

Естественным образом, децентрализованные модели управления также являются воплощением политической воли государственного руководства.

Правовые модели централизации и децентрализации в Российской Федерации нашли воплощение в конституционно-правовой конструкции «общие принципы организации местного самоуправления» (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷ (далее – ФЗ № 154) предоставил муниципальным образованиям значительную свободу усмотрения, что было в духе тогдашних процессов децентрализации управления. Его конструкция, отличающаяся обилием отсылочных норм, обусловила во многом рамочный характер этого закона. Обращая внимание на эти особенности, И. В. Выдрин, тем не менее, видит в них не столько недостатки децентрализации как таковой, сколько издержки процесса становления, по сути, нового и малоизвестного в России на тот момент законодательства о местном самоуправлении¹⁸.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹ (далее – ФЗ № 131) ощутимо повысил степень участия федерального законодателя в регулировании самоуправленческих отношений, усилил централизованное начало в установлении общих принципов организации и функционирования муниципальной власти. Напротив, доля участия в регламентации местного самоуправления субъектов РФ снизилась, хотя позднее вновь стала набирать силу, что не осталось незамеченным в научной литературе. В этой связи В. В. Невинский подчеркивал следующее: «Идеология нового закона обнаруживает очевидный крен федеральной законодательной власти в сторону централизации и унификации правового регулирования, осуществления публичной власти на местах при одновременном отказе от ряда демократических положений ранее действовавшего законодательства» [11].

Примеров централизации правового регулирования местного самоуправления много. Так, ФЗ № 131 впервые установил численность местных депутатов, в то время как его предшественник – ФЗ № 154 – давал муниципалитетам право самим определять численность депутатского корпуса. Позднее централизация заявила о себе и в других

правоотношениях. Если ранее типы избирательных систем определялись уставами муниципальных образований, то со временем – законами субъектов РФ в соответствии с требованиями федерального центра. Централистские тенденции набирали обороты в течение всего срока действия ФЗ № 131.

Думается, главная задача ФЗ № 33 состоит в создании организационных и юридических механизмов включения органов местного самоуправления в общую систему власти, которая призвана обеспечить их эффективное взаимодействие с органами государственной власти. Формально местные органы власти сохранили принадлежность к местному самоуправлению (ст. 12 Конституции РФ), точно так же, как население муниципалитетов по-прежнему наделено правом самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, но с одной лишь поправкой – в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). А они (принципы) устанавливаются федеральным законом и предполагают участие государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности местных должностных лиц (ч. 1.1. ст. 132 Конституции РФ, ст. 13, 19, 21, 22 ФЗ № 33). Изменившиеся принципы нарочито вовлекают местное самоуправление в единую вертикаль власти в надежде, что это приведет к эффективному взаимодействию составных элементов системы, оптимизирует ее.

Анализируя конституционные и законодательные новеллы, следует констатировать, что этап децентрализации в развитии России завершен, управление однозначно сместилось в пользу его централизованного варианта. Таким образом, при неизменности конституционной формы правления в Российской Федерации формы управления государством обрели законченный централизованный характер. Надо полагать, единая система власти еще будет монтироваться, настраиваться и подгоняться, но главное уже сделано. В дополнение к сказанному заметим, что устройство системы региональных органов государственной власти аналогичным образом нацелено на обеспечение единства власти²⁰.

Организационные модели централизации и децентрализации местного самоуправления также претерпели существенные изменения. Принятый в период политических преобразований, опирающихся на принципы демократии и децентрализации, ФЗ № 154 квалифицировал в качестве

¹⁶ Васильев В. И. Местное самоуправление : учебное и научно-практическое пособие. М., 1999. 453 с.

¹⁷ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

¹⁸ Выдрин И. В. Муниципальное право России : учебник. М., 2023. 264 с.

¹⁹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁰ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

обязательных только выборные органы местного самоуправления – думы, советы и т. п. (ст. 14). Должность главы муниципального образования в соответствии со ст. 16 данного закона могла предусматриваться уставом муниципального образования, но она отнюдь не была обязательной. Что до местной администрации, она вообще в законе не упоминалась. В ст. 17 ФЗ № 154 говорилось об иных органах местного самоуправления (без их конкретики), существующих помимо дум (советов) и выборных должностных лиц. То есть, система местных органов власти, их устройство по большей части определялась уставами муниципальных образований.

Попутно отметим, что комментируемый закон категорически отвергал возможность образования органов местного самоуправления, назначения их должностных лиц органами государственной власти и государственными должностными лицами (ч. 3 ст. 17). На этом настаивал и Конституционный Суд РФ, в частности, по так называемому «Удмуртскому делу»: назначение и освобождение от должности главы администрации и его заместителей не может быть отнесено к компетенции региональных органов государственной власти, как несовместимое с положениями ст. 5 и 10 Конституции РФ²¹.

ФЗ № 131 увеличил число обязательных органов местного самоуправления до трех: представительный, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный (местная администрация). Сохранилась возможность образования иных органов местного самоуправления сверх обязательного лимита (ч. 1 ст. 34)²². В мае 2009 г. федеральный законодатель впервые допустил органы государственной власти к формированию органов местного самоуправления, назначению на должность и освобождению от должности должностных лиц местного самоуправления²³. Высшие должностные лица субъектов РФ получили право назначать половину членов конкурсных комиссий по отбору кандидатур на должность глав муниципальных образований.

В 2014 г. федеральный центр опять-таки впервые зафиксировал допустимые варианты избрания руководителей муниципалитетов: населением на муниципальных выборах, депутатами местных представительных органов из своего состава, представительным органом из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией²⁴. Способы избрания напрямую сказывались на полномочиях глав. Избранный населением глава являлся председателем представительного органа или руководил местной администрацией. Особенность предложенной нормативной конструкции, прицельно направленной на дальнейшую централизацию власти и управления, заключалась в том, что соответствующие положения первоначально устанавливались региональными законами, а потом воспроизводились уставами муниципальных образований. В сущности, вопрос о том, как избираться и чем руководить, решался субъектами Федерации, а не муниципалитетами. Внедрение данной конструкции обернулось сокращением доли прямых выборов, которые с тех пор нашли применение в основном в сельских и городских поселениях. Руководители крупных территорий избирались главным образом местными думами по представлению конкурсных комиссий²⁵.

ФЗ № 33 поднял планку участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления на новый уровень, что закономерно для строительства единой системы публичной власти. Впервые руководители регионов получили право напрямую представлять местным думах кандидатуры (не менее двух) на должности глав муниципалитетов (ч. 2 ст. 19). В случае проведения конкурсных процедур, главы субъектов Федерации назначают не менее половины членов конкурсной комиссии (ч. 10 ст. 19). Но более всего единство публичной власти сказалось в разрешенном федеральным законодателем совмещении главой муниципалитета муниципальной должности и государственной должности субъекта РФ (ч. 20 ст. 19)²⁶. Таким образом,

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // СЗ РФ. 1997 г. № 5. Ст. 708.

²² Такая практика существует в отдельных муниципалитетах. К примеру, в муниципальном округе Краснотурьинск Свердловской области структуру органов местного самоуправления помимо думы, главы и администрации образуют: комитет по управлению имуществом, управления образования и культуры, контрольный орган (ст. 22 Устава муниципального округа Краснотурьинск от 23 июня 2005 г.).

²³ Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”». Текст закона официально опубликован не был.

²⁴ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 165 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”» и отдельные законодательные акты РФ // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3371.

²⁵ Данная тема стала предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1. ст. 35 ч. 2 и 3.1. ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ч.1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2015. 14 декабря.

²⁶ Аналогичное положение предусмотрено ФЗ от 21 декабря 2021 г. № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ». Установлено, что «в соответствии с принципом единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта РФ» (ч. 6 ст. 20).

организационная часть управления стала одной из самых централизованных сфер.

Функциональные модели управления корректировались в том же направлении – от децентрализации к централизации. В течение 1995–2014 гг. вопросы местного значения решались исключительно муниципальными органами власти, чему существовала прочная правовая основа в виде конституционных (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ) и законодательных установлений. Хотя перечень вопросов местного значения постоянно корректировался федеральным законодательством, их решение непременно оставалось за органами муниципальной власти. Данную позицию безоговорочно разделял Конституционный Суд РФ, многократно признававший полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения их исключительной компетенцией. Такая точка зрения изложена, например, в постановлении по уставу Курской области²⁷.

Вместе с тем в 2014 г. регионы получили право принимать собственные акты, перераспределяющие полномочия между органами муниципальной и региональной государственной власти²⁸. В развитие новой тенденции в декабре 2014 г. приняли специальный федеральный закон, конкретизировавший муниципальные сферы, которые потенциально могли отойти регионам²⁹. Всего их было пятнадцать. Сложно объяснить целесообразность такого решения, тем более его управленческую пользу, но то, что это была централизация полномочий, – несомненно. Практика показала, что субъекты Федерации интересовали в первую очередь капиталоемкие полномочия муниципалитетов, такие как градостроительная и рекламная деятельность³⁰.

Еще больше централизма появилось в функционале органов местного самоуправления в связи с принятием ФЗ № 33, причем в количественном и качественном отношении. Полномочий, находящихся в исключительном ведении муниципальной власти, осталось всего 18 (ч. 1 ст. 32). И хотя они предназначены для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения), прямого отношения к качеству жизни людей они в значительной части не имеют. Принятие устава муниципалитета довольно опосредованно сказывается

на каждодневной жизни людей. Установление официальных символов муниципалитета в виде его герба, флага и даже гимна (как вопрос непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения) не требует комментариев вообще. Бюджетные и имущественные полномочия местной власти столь же далеки от забот населения, как и муниципальная символика. И подобных вопросов, преподносимых законодателем в качестве жизнеутверждающих, довольно много.

В то же время полномочия, которые могут быть переданы от органов местного самоуправления к региональным органам государственной власти (ч. 2 ст. 32), как раз такого рода. Снабжение населения водой, теплом, электричеством, обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, согласование перепланировки в жилых домах, социальные вопросы – эти и другие полномочия потенциально могут передаваться регионам. Их, напрямую затрагивающих жизнеобеспечение граждан, в полтора раза больше (29), чем находящихся в исключительном ведении муниципальных образований.

Представляется, что предложенная федеральным центром функциональная модель чревата управленческой неразберихой. Отнюдь не случайно вступление в силу ст. 32 данного закона, определяющей полномочия органов местного самоуправления, отложено до 2028 г.

Территориальные модели управления применительно к местному самоуправлению развивались в Российской Федерации по смешанному сценарию: централизация – децентрализация – централизация. ФЗ № 154 признавал территориями муниципальных образований города, поселки, станицы, районы, сельские округа (сельсоветы) и другие муниципалитеты (ст. 12). Но поскольку вопросами территориальной организации местного самоуправления занимались региональные органы власти, они делали это по собственному усмотрению. В итоге сложилась неоднозначная картина. В литературе того времени приводились следующие данные. В 37 субъектах РФ местное самоуправление строилось в городах и районах, еще в 23 регионах – в городах, районах и сельских поселениях. В шести регионах – исключительно на уровне районов, в двух – на уровне городских районов и сельских округов, в пяти – в сельских округах и поселках.

²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № Ст.

²⁸ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

²⁹ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 38.

³⁰ См., например: Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области // Собрание законодательства Свердловской области. 2016. № 10. В 2022 г. данный закон утратил силу.

В пяти субъектах Федерации муниципальные образования так и не были созданы³¹. В период 1995–2003 гг. в России функционировало около 12 тыс. муниципальных образований³².

ФЗ № 131 подошел к регулированию территориального устройства местного самоуправления более основательно. Первоначально он учредил 4 типа муниципальных образований (сельские и городские поселения, муниципальные районы и городские округа), не считая муниципалитетов в городах федерального значения. Позднее к ним добавились городские округа с внутригородским делением (2014 г.) и муниципальные округа (2019 г.).

Наибольшее количество муниципальных образований наблюдалось в 2009 г. – 24 161 единица. Потом число муниципалитетов неуклонно снижалось по всем типам территорий местного самоуправления, но главным образом – за счет сокращения сельских поселений. По данным 2026 г. в Российской Федерации насчитывается 13 698 муниципалитетов. Сокращение коснулось всех видов территорий, за исключением муниципальных округов. Их количество, напротив, растет (2020 г. – 33; 2026 – 937)³³.

ФЗ № 33 оставил два основных (массовых) типа муниципальных образований – городские и муниципальные округа – результат централистской политики федерального центра, настойчиво пытающегося укрупнить муниципалитеты и таким образом сократить их общее количество. Муниципалитеты в городах федерального значения в общей массе самоуправляющихся территорий все же единичны. Что до двухуровневой организации местного самоуправления, то возможность ее сохранения в буквальном смысле отстояли, поскольку законопроект предусматривал лишь одноуровневую систему местного самоуправления. И при этом оно по-прежнему характеризуется властью, самой близкой людям³⁴.

Оценивая суть новых территориальных изменений в устройстве местного самоуправления, А. Н. Широков и С. Н. Юркова еще на стадии законопроекта отмечали, что от проведения территориальной реформы в том виде, в каком ее предложили законодатели, негативные последствия очевидны, а предполагаемые позитивные – весьма спорны [12].

Финансово-экономические модели управления в Российской Федерации отличаются строго

централизованным характером, подразумевающим концентрацию финансовых ресурсов на федеральном уровне власти. Еще в 2000 г. российские участники международной конференции «Бюджетные отношения между федеральными, региональными и местными уровнями власти в государствах с федеративным устройством»³⁵ отмечали проблемы муниципальной финансовой системы РФ. Они заключались в следующем: закрепление за местным самоуправлением налогов, обеспечивающих меньший объем поступлений в муниципальные бюджеты; увеличение расходов муниципалитетов на социальные нужды и, главное, замена налоговых поступлений межбюджетными трансфертами. Приходится констатировать, что эти проблемы не изжиты до настоящего времени. Более того, к ним прибавилась значительная кредитная задолженность муниципальных образований.

Выступая на заседании Совета по местному самоуправлению в январе 2020 г., Президент В. В. Путин в очередной раз отметил главную причину трудностей – финансовое положение муниципалитетов и вновь напомнил, что это самый близкий к людям уровень публичной власти³⁶.

По данным Министерства финансов РФ, в 2024 г. объем доходов местных бюджетов составил 8 трлн 197 млрд руб. При этом налоговые доходы – 2 492,1 млрд руб.; неналоговые доходы – 397 млрд руб.; трансферты – 5 307,9 млрд. Общий объем межбюджетных трансфертов составил в 2024 г. 64,6% доходов местных бюджетов. Это даже несколько меньше, чем в 2023 г.³⁷

Финансово-экономическая модель управления в России остается наиболее централизованной. В этой связи в публицистике отмечается, что в процессе многолетнего обсуждения муниципальной темы ни разу не поднимался вопрос о том, что налоговая база местного самоуправления, представленная сейчас преимущественно налогом на доходы физических лиц, может быть расширена³⁸.

Обсуждение

В пользу построения в современной России единой системы публичной власти приводится довод об эффективном взаимодействии ее составных элементов, который должен априори снять все сомнения и отменить уточняющие вопросы. А они между тем существует. Означает ли это,

³¹ Широков А., Нянькин В. Сегодня, завтра... и навсегда // Муниципальная власть. 2000. № 1-2. С. 40–47.

³² Стенограмма парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления» // Местное право. 2001. № 2-3. С. 7–12.

³³ Росстат. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2026 г.

³⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г.

³⁵ Муниципальная власть. 2001. № 2. С. 76–79.

³⁶ Заседание Совета по местному самоуправлению. – URL: <http://www.Kremlin.ru> (дата обращения: 13.04.2026).

³⁷ Результаты мониторинга местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2024 г. – URL: <http://minfin.gov.ru> (дата обращения: 13.04.2026).

³⁸ Расходное место. Деньги придут в муниципалитеты вместе с контролем // Коммерсант. 2020. 31 января.

например, что прежний конституционный статус местного самоуправления был неэффективным, коль скоро его пришлось пересмотреть и скорректировать известным образом. Никто об этом никогда не говорил, никаких выводов на этот счет не делалось. Кажущийся неотразимым сейчас тезис об эффективности единой системы публичной власти тоже требует доказательств. Но для этого нужно время, соответствующая практика и, конечно, ощутимые результаты улучшения социально-экономического положения муниципалитетов и их жителей. Пока этого нет, всякие заявления об эффективности единовласти остаются

лишь ничем не подкрепленным лозунгом, проложившим дорогу вертикали власти.

Анализ принятого ФЗ № 33 ставит под сомнение его потенциал. Все его содержание направлено в первую очередь на формирование системы единовласти. Несомненно, это даст о себе знать. Вот почему уместным, на наш взгляд, эпилогом этой статьи могут стать слова О. И. Баженовой, убежденной, что смена политической системы в 1990-х гг. не изменила в корне прежнего отношения к власти, основанного на прямом и беспрекословном подчинении вышестоящим инстанциям [13].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Чепурнова Н. М., Штепа М. К. Конституционно-правовые и организационные основы местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2026. № 1. С. 151–156. EDN AUFFGA.
- [2] Ермолаев В. О. Реформа местного самоуправления в контексте единой системы публичной власти // Право и государство: теория и практика. 2025. № 7. С. 158–161. DOI 10.47643/1815-1337_2025_7_158. EDN HUXONI.
- [3] Кузнецов И. И., Жаров А. С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23. Вып. 1. С. 91–95. DOI 10.18500/1818-9601-2023-23-1-91-95. EDN MNGYFE.
- [4] Ковалев И. П. Реформа местного самоуправления 2025 года: последствия, сложности и пути разрешения // Закон и право. 2026. № 1. С. 50–55. DOI 10.24412/2073-3313-2026-01-50-55. EDN BQHVAS.
- [5] Пешин Н. Л. Реформа местного самоуправления в России 2025 года: переход к модели единой публичной власти // Северо-Кавказский юридический вестник. 2026. № 1. С. 19–28. EDN TRPFGY.
- [6] Кожевников О. А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2022. № 1. С. 69–73. EDN ZEXXJU.
- [7] Кожевников О. А. Местное самоуправление и единая система публичной власти: приглашение к дискуссии // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2024. № 3. С. 4–9. EDN BVQUPQ.
- [8] Овсепян Ж. И. К обсуждению законопроекта о поправке к Конституции Российской Федерации, инициированного Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 20 января 2020 года (круглый стол в Южном федеральном университете) // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7, № 2. С. 122–130. DOI 10.23683/2313-6138-2020-7-2-18. EDN JXZJNY.
- [9] Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 44–49. DOI 10.24411/2076-1503-2020-10707. EDN UFRUXP.
- [10] Тихомиров Ю. А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 99–105. EDN OOAART.
- [11] Невинский В. В. Централизация правового регулирования местного самоуправления в России: природа, значение // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 61–64. EDN KLSONN.
- [12] Широков А. Н., Юркова С. Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. 2022. № 1 (229). С. 70–74. EDN WJFGAO.
- [13] Баженова О. И. Поправка (и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? // Местное право. 2020. № 3. С. 17–26. EDN WSLFIG.

REFERENCES

- [1] Chepurnova, N. M., Shtepa, M. K. (2026) Constitutional and legal and organizational foundations of local selfgovernment in the unified system of public authority of the Russian Federation. *Bulletin of economic security*, (1), pp. 151–156. <https://elibrary.ru/auffga>.
- [2] Ermolaev, V. O. (2025) Municipal reform in the context of a system of unified public authority, problems and prospects. *Law and state: theory and practice*, (7), pp. 158–161. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2025_7_158. <https://elibrary.ru/huxoni>.
- [3] Kuznetsov, I. I., Zharov, A. S. (2023) Local self-government within a unified system of public authorities: Prerequisites and prospects. *Izvestiya of Saratov University. Sociology. Politics*, 23 (1), pp. 91–95. <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-1-91-95>. <https://elibrary.ru/mngyfe>.
- [4] Kovalev, I. P. (2026) The 2025 Local government reform 2025: consequences, challenges, and solutions. *Law and legislation*, (1), pp. 50–55. <https://doi.org/10.24412/2073-3313-2026-01-50-55>. <https://elibrary.ru/bqhvas>.

- [5] Peshin, N. L. (2026) The 2025 local self-government reform in Russia: transition to a unified public power model. *North Caucasus Legal Vestnik*, (1), pp. 19–28. <https://elibrary.ru/trpfgy>.
- [6] Kozhevnikov, O. A. (2022) Local self-government bodies in the new structure of the unified system of public authority: issues of regulatory regulation. *Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*, (1), pp. 69–73. <https://elibrary.ru/zexxju>.
- [7] Kozhevnikov, O. A. (2024) Local self-government and the unified system of public authority: an invitation to discussion. *Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*, (3), pp. 4–9. <https://elibrary.ru/bbqupo>.
- [8] Ovsepyan, Zh. I. (2020) The discuss of the draft law on amendments to the Constitution of the Russian Federation, initiated by President of the Russian Federation Vladimir Putin 20.01.2020 (Round table at Southern Federal University). *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU*, 7 (2), pp. 122–130. <https://doi.org/10.23683/2313-6138-2020-7-2-18>. <https://elibrary.ru/jxjzjny>.
- [9] Kolesnikov, A. V. (2020) Local government as an element of a unified system of public government. *Education and Law*, (7), pp. 44–49. <https://doi.org/10.24411/2076-1503-2020-10707>. <https://elibrary.ru/ufruxp>.
- [10] Tikhomirov, Yu. A. (2007) Centralisation and Decentralisation: The Dynamics of the Balance. *Journal of Russian Law*, (2), pp. 99–105. <https://elibrary.ru/ooaart>.
- [11] Nevinsky, V. V. (2005) The Centralisation of Legal Regulation of Local Self-Government in Russia: Nature and Significance. *Russian Juridical Journal*, (1), pp. 61–64. <https://elibrary.ru/klsonn>.
- [12] Shirokov, A. N., Yurkova, S. N. (2022) Local Self-Government: A Major Reform or Abolition? *Budget*, (1), pp. 70–74. <https://elibrary.ru/wjfgao>.
- [13] Bazhenova, O. I. (2020) Amendment(s) to the Russian Federation's Constitution: if local government to be? *Local Law*, (3), pp. 17–26. <https://elibrary.ru/wslfig>.

RESEARCH ARTICLE

THE EFFECT OF INTERNAL MARKETING PROCEDURES ON ADMINISTRATIVE QUALITY IN THE ALGERIAN LOCAL COMMUNITIES STUDY: THE MSILA MUNICIPALITIES /ALGERIA

Said Hadjal¹¹ Abbes Laghrour University Khenchela (Khenchela, Algeria)

ABSTRACT

This study reports the effect of internal marketing on administrative quality in the Algerian local communities (local government) to find out the optimal model that best represents their relation. The study covered 104 informants chosen on purpose, and used SPSS25 for statistical analysis. The results confirm that the procedures of internal marketing, namely empowerment, internal communication, and motivation have an effect on administrative quality in the Algerian local communities, and that each dimension of internal marketing has an effect on administrative quality.

KEYWORDS

Internal marketing, administrative quality, local communities, employees, public services, Algeria.

FUNDING

The article has been written without external funding.

FOR CITATION

Hadjal, S. (2026) The Effect of Internal Marketing Procedures on Administrative Quality in the Algerian Local Communities Study: the Msila Municipalities /Algeria. *Municipality: Economics and Management*, (3), 23–33. <https://elibrary.ru/yrteiz>.

AUTHORS' INFORMATION

Said Hadjal – University of Abbas Laghrour in Khenchla, Algeria (Boîte Postale 1252. Khenchela 40004 Khenchela Algeria) – *Professor/Lecturer of the Laboratory of Business Incubators and Local Development*; hadjal.said@univ-khenchela.dz. ORCID 0009-0006-3969-2114.

CONFLICT OF INTEREST

The author declares no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

The author declares that he has not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 15.05.2026; reviewed 08.07.2026; accepted for publication 30.07.2026.



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕДУР ВНУТРЕННЕГО МАРКЕТИНГА НА КАЧЕСТВО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ АЛЖИРА: ИССЛЕДОВАНИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ПРОВИНЦИИ МСИЛА

С. Хаджал¹

¹ Университет Аббаса Лагрура в городе Хеншела (Хеншела, Алжир)

АННОТАЦИЯ

Данное исследование посвящено изучению влияния внутреннего маркетинга на качество административной деятельности в местных сообществах Алжира (органах местного самоуправления) с целью определения оптимальной модели, наиболее полно отражающей характер данной взаимосвязи. Исследование охватило 104 респондента, отобранных целевым способом, а для статистического анализа данных использовалось программное обеспечение SPSS25. Результаты исследования подтвердили, что процедуры внутреннего маркетинга, а именно расширение полномочий, внутренняя коммуникация и мотивация, оказывают влияние на качество административной деятельности в алжирских местных сообществах. Кроме того, было установлено, что каждое измерение внутреннего маркетинга оказывает самостоятельное влияние на качество административной деятельности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Внутренний маркетинг, качество административной деятельности, местные сообщества, сотрудники, государственные услуги, Алжир.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Хаджал С. Влияние процедур внутреннего маркетинга на качество административной деятельности в местных сообществах Алжира: исследование муниципалитетов провинции Мсила // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 23–33. EDN YRTEIZ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Хаджал Саид – Университет Аббаса Лагрура в городе Хеншела (40004, Алжир, почтовый ящик 1252) – профессор лаборатории бизнес-инкубаторов и местного развития; hadjal.said@univ-khenchela.dz. ORCID 0009-0006-3969-2114.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Автор заявляет о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 15.05.2026; рецензия получена 08.07.2026; принята к публикации 30.07.2026.

Introduction

The local governments target better public services that reflect development. In general, services should be measured from the customer perspective,

which is the most common and used, and from the service provider perspective, which focuses on the professional and administrative quality. In this regard, administrative quality in the public services is

about the degree of efficiency, competency, and transparency in performing administrative tasks, mainly delivering public services easily, rapidly, and at a low cost to satisfy citizen needs and expectations [1; 2]. In this context, administrative quality in the public services is the main goal for states that seek promoting governance, mainly amid the increasing demands to enhance public services.

In this context, the local communities are the main public service provider. Therefore, public services are seen as a measure of state efficiency in satisfying social needs. With the modern economic, social, and technological changes in Algeria, municipalities have to improve their performance and adopt internal marketing as a strategic introduction to improve relations between the organization and its human resources and treat employees as internal customers that must be attracted, continuously trained, efficiently motivated, clearly communicated with, and highly empowered to provide high quality services to the external customer. Such philosophy inside the Algerian local communities may help handle issues of bureaucracy, miscommunication, low motivation, and irresponsibility.

Internal marketing is an innovative strategy that helps enhance the flow of information between administrations and increase job satisfaction and customer loyalty. It is a strategy that revolves around treating employees as internal customers to foster their satisfaction, and can be matched with job satisfaction, job motivation, service quality, cooperation, customer services, and above all, customer satisfaction and loyalty [3]. This concept has been defined by berry as dealing with employees as internal customers and with tasks as internal products by designing and developing them according to the needs and desires of the internal customers [4]. Besides, Gronroos sees it as all the activities that target the satisfaction of the internal customers (employees) in the organization by directing the marketing activities and setting customer-centered strategies [5]. Although it has been differently defined, all definitions emphasize treating the employees as customers; this gave birth to the concept of internal customer (employee). In sum, internal marketing aims to satisfy the internal customers and, ultimately, the external ones.

Scholars have introduced variant dimensions of internal marketing. However, literature focused on the following ones:

- Recruitment: It is the process of looking for the best candidates who show the will and ability to join the organization and fill in a given vacancy [6].
- Training: It is an effort planned by the organization to facilitate the employee's acquisition of the necessary skills, competencies, and behaviors, and improve their performance [7].
- Motivation: It is the power or internal energy that directs the behaviors of individuals and makes them work hard for the organizational and personal goals [8].

- Internal communication: It is the organized exchange of information and messages between the administration and the employees inside the organization using bilateral channels (dialogue, meetings, interest groups, emails, internet, etc) to show goals and changes, remove vagueness, foster trust, and help employees adhere to change and daily work [9].

- Empowerment: It is about allowing employees to exercise discretion in taking work-related decisions [10].

In addition, administrative quality is an amalgam of activities that aim at directing and controlling the organization to satisfy the stakeholders, and that target continuous improvement, mistake reduction, better resource exploitation, higher productivity, and lower costs [11]. Often, administrative quality is measured with the costs of quality decrease that cover [12]:

- Prevention costs: They include all expenses to prevent mistakes and defects.

- Examination and evaluation costs: They include the costs of controlling the quality of goods and services and examining their specifications.

- Internal failure costs: They are the costs resulting from defects inside the organization before the product or a service reaches the customer.

- External failure costs: They are the costs resulting from defects inside the organization after the product or a service reaches the customer.

Scholars showed an increasing interest in the determinants of administrative quality in local communities, mainly after the adoption of internal marketing approach to manage human resources and enhance institutional performance. In this regard, some studies confirmed a statistically significant relation between internal marketing and administrative quality; others denied it; while others confirmed it providing that some factors are met.

Most studies reported a strong positive relation between the two concepts, as the employee is seen as an internal customer; this fosters his satisfaction and commitment, and thus, improves the quality of the public services. In this context, many practical studies in Algeria and the Arab World found out that internal marketing improves administrative performance and service quality [13; 14; 15; 16]. Moreover, studies on the local administration stated that such relation is often indirect and needs median variables, including job satisfaction and organizational commitment [17]. On the other hand, other studies did not validate such relation and pointed out that internal marketing may be weak or insignificant if not supported by a good environment [18]. Besides, other analyses reported that the lack of integration between the items of internal marketing may hinder the achievement of the expected effect on administrative quality [19].

Many studies confirmed a positive relation between recruitment and administrative quality, as

the first helps attract qualified labor force that can improve services quality [14; 21]. In addition, studies on the local sector advocated this stance and confirmed that the quality of the human resources is necessary for the quality of administration [22]. Nevertheless, some studies did not find any statistically significant effect for recruitment on administrative quality, stating that such effect may be indirect and need other factors, such as training and motivation [23].

Scholars have reported variant results regarding the relation between the two concepts. In this context, many confirmed the role of efficient training in developing employees' skills and improving administrative performance and services [25; 24; 23] while others denied it, mainly when training is not based on employees' needs or is not assessed and monitored [26; 20]. Most studies confirm the positive relation between the two, stating that material motivation increases job satisfaction and improves performance [27; 21]. In addition, studies on the local communities confirmed that the motivated employees deliver high-quality services and show more commitment [28]. In return, others found that motivation may have no direct effect in some cases, mainly if unjust, not based on the actual performance, and inadequately assessed [29].

Many studies confirmed that internal communication reduces mistakes, fosters organizational trust, improves administrative quality [30; 31; 32], and helps execute policies and achieve organizational harmony. Nonetheless, others pointed out that internal communication may have a limited or indirect effect based on its integration with other items, including empowerment and organizational culture [26]. Thus, communication alone does not foster quality unless in a supportive environment.

Literature shows a positive relation between the two, as granting prerogatives and allowing for taking part in decision making improve the institutional performance [33; 34]. Besides, empowerment fosters

administrative innovation and quality of services [36]. On the other hand, some studies stated that empowerment may have an indirect effect and need median variables, including organizational commitment and job satisfaction [26; 34], and that it may be weak in the bureaucratic environments that limit the employee's independence.

After reviewing literature, we found that studies show a positive relation between internal marketing with its different dimensions and administrative quality; however, other studies show that such relation depends on other factors, such as organizational commitment and job satisfaction. Furthermore, most studies tackled different sectors, with no focus on the Algerian local communities. Therefore, this paper shall bridge the gap in the applied studies that examine the effect of the dimensions of internal marketing on administrative quality in the Algerian local communities by conducting a field analysis on the municipalities of Msila and testing exact hypotheses using field data.

Thus, this study aims to examine these hypotheses:

The procedures of internal marketing have no effect on administrative quality in the Algerian local communities... H0.

Recruitment has no effect on administrative quality in the Algerian local communities... H01.

Training has no effect on administrative quality in the Algerian local communities... H02.

Motivation has no effect on administrative quality in the Algerian local communities... H03.

Internal communication has no effect on administrative quality in the Algerian local communities... H04.

Empowerment has no effect on administrative quality in the Algerian local communities... H05.

Based on what was said, we suggest this conceptual model that supposes that internal marketing with its dimensions, namely recruitment, training, motivation, internal marketing, and empowerment, affects the administrative quality:

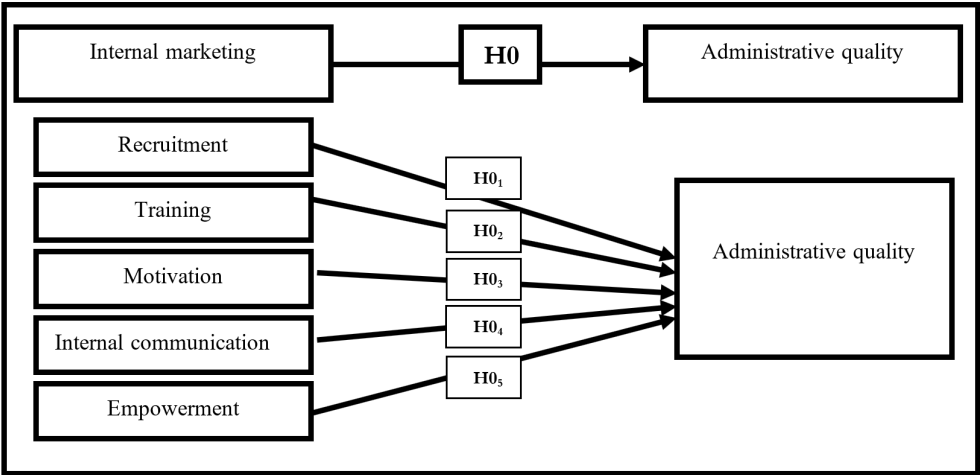


Figure 1 – The study model

Materials and methods

We used the descriptive and analytical methods for their suitability to the study. The study population covers all the employees of the municipalities of Msila. In this regard, we administered 300 questionnaires and collected back 104. In addition, we used Lickert's 03 points scale (agree, neutral, disagree) to design a questionnaire of 06 dimensions; the first 05 cover the procedures of internal marketing while the 06th revolves around administrative quality. Finally, we used homoscedasticity, natural

distribution of residuals, simple linear regression, and multiple linear regression tests for statistical analysis, and SPSS25 for hypotheses testing.

Results

To test the main hypothesis, we measured the multiple linear regression using SPSS25. To test homoscedasticity, we draw the scatterplots to analyze the random errors by plotting the unstandardized values $\hat{y}$ on the horizontal axis and the standardized values on the vertical.

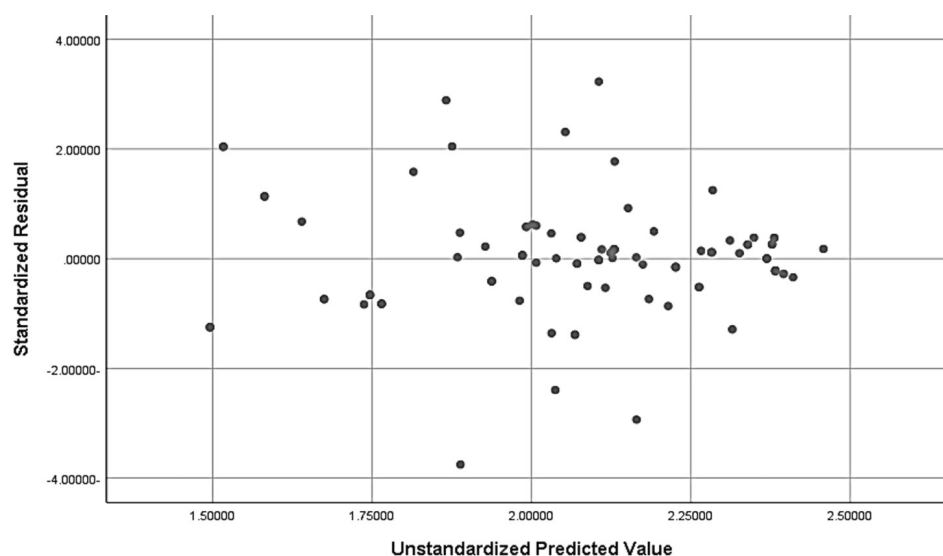


Figure 2 – Scatterplot of random errors

Source: Based on the outputs of SPSS

The figure shows that the points take the form of an even horizontal band around the zero, confirming the model's homoscedasticity.

Figure 3 shows the natural distribution of residuals in the regression model.

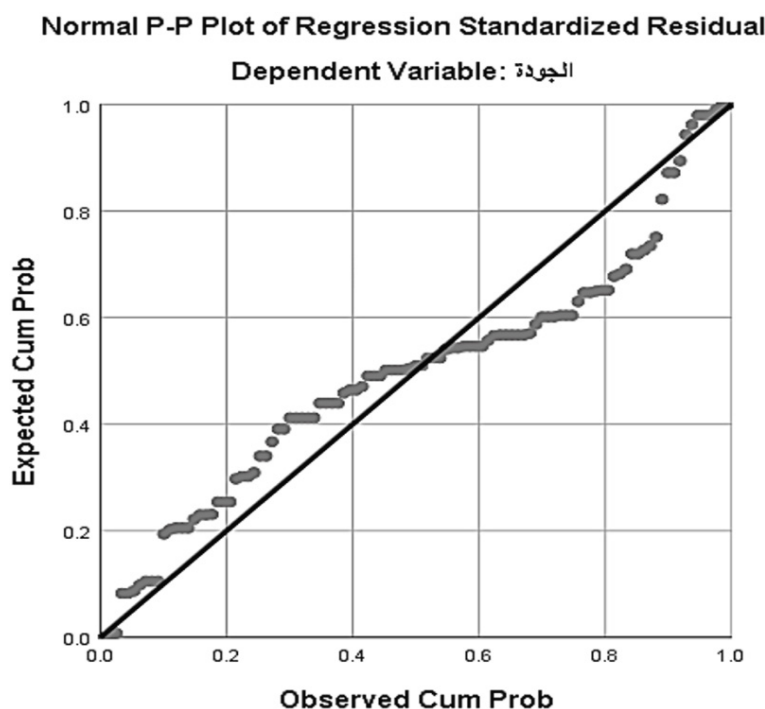


Figure 3 – The relation between the observed and expected cumulative probabilities

Source: Based on the outputs of SPSS

The figure shows that all points are very close to each other on the line that links the upper right corner and the lower left one, and that they are randomly distributed on the

two extremes. Thus, the errors are naturally distributed.

After examining the conditions of regression, we analyzed the gradual regression, as shown in table 1.

Table 1 – The coefficients of correlation between the independent variables and the dependent one

	Pearson correlation coefficient	Significance
Recruitment	0.536	0.000
Training	0.480	0.000
Motivation	0.586	0.000
Internal communication	0.579	0.000
Empowerment	0.642	0.000

Source: Based on the outputs of SPSS

The table shows that the correlation coefficients are direct, average, and statistically significant, and are between 0.480 and 0.642.

Table 2 – Analysis of the multiple linear regression between internal marketing and administrative quality

			ANOVA		Regression coefficients		
Model	Variables	Determination coefficient	F test	Significance	Regression coefficient B	The value of the regression coefficient T	Significance
1	Constant Empowerment	0.412	72.125	0.000	0.996 0.536	7.638 8.493	0.000 0.000
2	Constant Empowerment Internal communication	0.505	51.959	0.000	0.777 0.394 0.259	5.966 5.913 4.372	0.000 0.000 0.000
3	Constant Empowerment Internal communication Motivation	0.530	37.924	0.000	0.676 0.312 0.214 0.178	5.008 4.201 3.496 2.321	0.000 0.000 0.001 0.022

Source: Based on the outputs of SPSS

The table shows 3 regression models. The first includes only empowerment because it has the greatest correlation with the dependent variable and the greatest value of t (8.493) with a significance level of 0.000. The determination coefficient is estimated at 0.412, showing that 41.2% of data and deviations in empowerment affect administrative quality; they are explained by the linear regression. Moreover, 58.8% of deviations are due to other important factors not found in the model. Besides, ANOVA shows that the regression is significant at 0.05 and that empowerment affects administrative quality.

In the second, we added internal communication to empowerment because it has the 02nd greatest correlation with the dependent variable (8.493) with a significance level of 0.000. The determination coefficient is estimated at 0.505, showing that 50.5% of

data and deviations in empowerment and internal communication affect administrative quality; they are explained by the linear regression. Moreover, 49.5% of deviations are due to other important factors not found in the model. Besides, ANOVA shows that the regression is significant at 0.05 and that empowerment and internal communication affect administrative quality.

In the third, we added motivation to internal communication and empowerment because it has the 03rd greatest correlation with the dependent variable (2.321) with a significance level of 0.000. The determination coefficient is estimated at 0.530, showing that 53% of data and deviations in motivation, empowerment, and internal communication affect administrative quality; they are explained by the linear regression. Moreover, 47% of deviations are due to

other important factors not found in the model. Besides, ANOVA shows that the regression is significant at 0.05 and that motivation, empowerment, and internal communication affect administrative quality. In this regard, the 03rd model is the best because it has the highest coefficient of determination. Therefore, we shall adopt it to understand the effect of internal marketing on administrative quality.

Since the significance level in model 03 is 0.000 and is less than the adopted significance level (0.05), we refuse the null hypothesis and accept the alternative.

Therefore, the procedures of internal marketing have no effect on administrative quality in the Algerian local communities. In addition, all regression coefficients are statistically significant at 0.05; therefore, the regression formula is written as follows:

$$Y = 5.008 + 4.201 (\text{empowerment}) + 3.496 (\text{internal communication}) + 2.321 (\text{motivation}).$$

To test the sub-hypotheses, we analyzed the simple linear regression between every independent variable and the dependent, as shown in table 03.

Table 3 – Analysis of the simple linear regression between every independent variable and the dependent one

			ANOVA		Regression coefficients		
Dependent variable	Variables	Determination coefficient	F test	Significance	Regression coefficient B	The value of the regression coefficient T	Significance
Recruitment	Constant Recruitment	0.287	41.448	0.000	1.223 0.422	8.957 6.438	0.000 0.000
Training	Constant Training	0.230	30.774	0.000	1.317 0.384	9.339 5.547	0.000 0.000
Motivation	Constant Motivation	0.344	53.979	0.000	1.089 0.495	7.897 7.347	0.000 0.000
Internal communication	Constant Internal communication	0.335	51.851	0.000	1.242 0.429	10.367 7.201	0.000 0.000
Empowerment	Constant empowerment	0.412	72.125	0.000	0.996 0.536	7.638 8.493	0.000 0.000

Source: Based on the outputs of SPSS

In sub-hypothesis 01, the analysis of the simple linear regression shows that the determination coefficient is 0.287, confirming that recruitment explains 28.7% of the change in administrative quality while other factors explain 71.3%. In addition, the variance analysis shows that the regression is significant at 0.05. Thus, we refuse the null hypothesis and accept the alternative; meaning that recruitment has an effect on administrative quality in the Algerian local communities. In this regard, since the regression coefficients are statistically significant at 0.05, the formula is written as follows:

$$Y1 = 8.957 + 6.438 (\text{recruitment}).$$

As for the second, the analysis of the simple linear regression shows that the determination coefficient is 0.230, confirming that training explains 23% of the change in administrative quality while other factors explain 77%. In addition, the variance analysis shows that the regression is significant at 0.05. Thus, we refuse the null hypothesis and accept the alternative; meaning that training has an effect on administrative quality in the Algerian local communities. In this regard, since the regression coefficients are statistically significant at 0.05, the formula is written as follows:

$$Y2 = 9.339 + 5.547 (\text{training}).$$

Regarding sub-hypothesis 03, the analysis of the simple linear regression shows that the determination coefficient is 0.344, confirming that motivation explains 34.4% of the change in administrative quality while other factors explain 65.6%. In addition, the variance analysis shows that the regression is significant at 0.05. Thus, we refuse the null hypothesis and accept the alternative; meaning that motivation has an effect on administrative quality in the Algerian local communities. In this regard, since the regression coefficients are statistically significant at 0.05, the formula is written as follows:

$$Y3 = 7.897 + 7.347 (\text{motivation}).$$

As for sub-hypothesis 04, the analysis of the simple linear regression shows that the determination coefficient is 0.335, confirming that internal communication explains 33.5% of the change in administrative quality while other factors explain 66.5%. In addition, the variance analysis shows that the regression is significant at 0.05. Thus, we refuse the null hypothesis and accept the alternative; meaning that internal communication has an effect on administrative quality in the Algerian local communities.

In this regard, since the regression coefficients are statistically significant at 0.05, the formula is written as follows:

$$Y_4 = 10.367 + 7.201 \text{ (internal communication).}$$

Finally, in sub-hypothesis 05, the analysis of the simple linear regression shows that the determination coefficient is 0.412, confirming that empowerment explains 41.2% of the change in administrative quality while other factors explain 58.8%. In addition, the variance analysis shows that the regression is significant at 0.05. Thus, we refuse the null hypothesis and accept the alternative; meaning that empowerment has an effect on administrative quality in the Algerian local communities. In this regard, since the regression coefficients are statistically significant at 0.05, the formula is written as follows:

$$Y_1 = 8.957 + 6.438 \text{ (empowerment).}$$

Discussion

Findings confirm a positive significant effect for internal marketing procedures on administrative quality in the Algerian local communities, as empowerment, internal communication, and motivation improve the performance of employees, enhance service delivery, and reduce administrative mistakes. In this context, internal marketing practices target better administrative work by fostering employees' self-esteem, motivating them for a better work, facilitating information flow, and consolidating department's coordination. This result agrees with those of other studies that confirmed that internal marketing is a strategic way to improve the quality of services and administrative performance in public organizations [14; 15; 17; 22], and with others that pointed out to the pivotal role of motivation and internal communication in a better organizational performance [27; 31].

On the other hand, other studies found no direct effect for internal marketing, or imposed given conditions, such as the good integration of its dimensions and its good application [18; 19]. Such difference is the outcome of the specificity of administrative context of the Algerian local communities, as some dimensions are more efficient than others in real-life application.

Besides, the study confirms a positive significant effect for recruitment on administrative quality because the good choice of qualified people improves administrative work and reduces mistakes. However, this dimension did not appear in the final regression model, showing its disintegration with the other dimensions of internal marketing, gaps in its efficiency, or weakness in the recruitment mechanisms. This variable is specific to this study, as we found no traces for studies that tackled the effect of recruitment on administrative quality.

Moreover, findings confirm a positive significant effect for training on administrative quality because it develops skills and competencies and positively

affects administrative performance in municipalities. However, this dimension was not included in the regression model. Thus, we suppose the heterogeneity of the effect with the other dimensions, a deficit in training programs, or their mismatch with the actual labor market needs. In addition, no previous studies measured this effect in the Algerian local communities. Thus, this result is exploratory.

In addition, we confirm a positive significant effect for motivation on administrative quality because it fosters employees' self-esteem, generates extra energy for more efforts, reduces mistakes, improves the quality of services, consolidates organizational belonging, and fosters the optimal exploitation of resources. This result agrees with those of many studies that validated the pivotal role of motivation in administrative quality and performance [21; 26; 27]. On the other hand, other studies show that motivation may be weakened by injustice and low evaluation in some contexts [28]. Nonetheless, this did not manifest explicitly in our study.

Findings confirm a positive significant effect for internal communication on administrative quality because it ensures fast information transfer, fosters coordination between work teams, reduces mistakes, improves service delivery, directs employees towards the best exploitation of resources, and accelerates administrative problem-solving. This result is supported by other studies that confirmed the importance of internal communication in improving organizational performance and service quality [29; 30; 31]. On the other hand, other studies pointed out that internal communication may be more efficient if supported by empowerment and motivation; this fosters the notion of integration between the dimensions of internal communication [25].

Finally, we confirm a positive significant effect for empowerment on administrative quality because empowering employees to independently take decisions in their job accelerates response, reduces administrative mistakes, helps solve problems immediately, and enhances performance and administrative quality. This result is supported by other studies that confirmed that empowerment fosters institutional performance and enhances services quality by supporting autonomy and initiative taking [32; 33; 34]. In addition, the study confirms the relative direct effect in the local context [25; 33]. Nevertheless, other studies found that empowerment may have an indirect effect and require median variables, such as job satisfaction.

In general, our findings confirm the positive effect of internal marketing procedures on administrative quality in the Algerian local communities and show the importance of empowerment, motivation, and internal communication. In this context, the difference with the other studies stems from the difference in the organizational contexts, the application of internal communication, and the degree of integration of its dimensions.

Conclusion

Internal communication is one of the modern and important strategies in organizations. It requires treating employees as customers to satisfy them and, thus, satisfy the external customers. Authors suggested different models of internal marketing, mainly Berry & Gronroos model. However, our study used a 05-dimensions model that covers recruitment, training, motivation, internal communication, and empowerment. Many studies tackled the relations between internal marketing and other variables, mainly the quality of services. In this context, our study focused on the relation between internal marketing with its dimensions and administrative quality in the Algerian local communities and found that:

- The procedures of internal marketing (empowerment, internal communication, and motivation) have an effect on administrative quality in the Algerian local communities.
- Recruitment has an effect on administrative quality in the Algerian local communities.
- Training has an effect on administrative quality in the Algerian local communities.
- Motivation has an effect on administrative quality in the Algerian local communities.

- Internal communication has an effect on administrative quality in the Algerian local communities.
- Empowerment has an effect on administrative quality in the Algerian local communities.

Therefore, we recommend:

- Applying the procedures of internal communication.
- Introducing new efficient methods to empower employees because empowerment is the most efficient point.
- Developing internal communication methods and using its different types inside the local communities.
- Encouraging and motivating employees by highlighting their good results in delivering public services, mainly their tasks that target a better administrative quality.
- Investigating the causes that prevent employment and training from affecting administrative quality by finding new recruitment mechanisms and adopting new training methods.
- Focusing on administrative and professional quality from the citizens' perspective to achieve the comprehensive quality of the public services in Algeria.

REFERENCES

- [1] European Commission. (2019). *Quality of public administration: A toolbox for practitioners (Abridged version)*. Luxembourg. <https://doi.org/10.4324/9780429400643-8>.
- [2] Kivistö, J., Pekkola, E. (2017). *Quality of administration in higher education*. Stockholm, Sweden: Sveriges universitetsoch högskoleförbund (SUHF). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.35007.00164>.
- [3] Fröhlich, E., Grimm, S. (2016). Internal marketing: How to increase a department's reputation within its company. *Journal of Media Critiques*, 2 (8), pp. 239–248. <https://doi.org/10.17349/jmc116218>. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=470170>.
- [4] Berry, L. L. (2002). Relationship marketing of services: Perspectives from 1983 and 2000. *Journal of Relationship Marketing*, 1 (1), pp. 59–77. https://doi.org/10.1300/J366v01n01_05.
- [5] Grönroos, C. (1990). Service management: A management focus for service competition. *International Journal of Service Industry Management*, 1 (1), pp. 6–14. <https://doi.org/10.1108/09564239010139125>. <https://elibrary.ru/eaxe2v>.
- [6] Ivanović, T., Bogdanoska Jovanovska, M. (2019). Individual and social aspects of global human resources staffing. *Dynamic Relationships Management Journal*, 8 (1), pp. 55–64. <https://doi.org/10.17708/DRMJ.2019.v08n01a05>.
- [7] Noe, R. A. (2020). *Employee training and development (8th ed.)*. New York, McGraw-Hill Education. <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=3989227>.
- [8] Umar, M., Mushtaq, K., Ali, S. A., Sial, M. H. (2022). The impact of motivation on bank citizenship behavior: Mediating effect of job satisfaction. *Dynamic Relationships Management Journal*, 11 (1), pp. 17–35. <https://doi.org/10.17708/DRMJ.2022.v11n01a02>. <https://elibrary.ru/vjgdsd>.
- [9] Šešok, S. R., Uršič, D., Lamovšek, A., Nabergoj, A. S. (2024). Effects of shifting from in-person to distributed work on routine, creative, and social collaboration. *Dynamic Relationships Management Journal*, 13 (1), pp. 85–104. <https://doi.org/10.17708/DRMJ.2024.v13n01a06>. <https://elibrary.ru/krsnen>.
- [10] Haghighikhah, M., Khadang, M., Arabi, M. (2016). Internal marketing: Employee satisfaction and word of mouth in Guilan's Saderat Bank. *International Journal of Marketing Studies*, 8 (2), p. 147. <https://doi.org/10.5539/ijms.v8n2p147>. https://www.researchgate.net/publication/299476514_Internal_Marketing_Employee_Satisfaction_and_Word_of_Mouth_in_Guilan's_Saderat_Bank.
- [11] Velkoska, C. (2022). Integration of Juran's Trilogy, Deming's Quality Cycle and DMAIC methodology in the development of management with quality cost methodology. *Vision International Refereed Scientific Journal*, 7 (2), pp. 109–123. <https://doi.org/10.55843/ivisum2272109v>. <https://elibrary.ru/cgudlt>.
- [12] Arora, V. (2024). ExploreSearch quality costing: A key tool for enhancing customer satisfaction and efficiency. *ExploreSearch*, 1 (3), pp. 57–64. <https://doi.org/10.62823/ExRe/01/03.16>. <https://elibrary.ru/wngqjh>.
- [13] Sameer, I. (2021). Study on the effect of internal marketing on service quality: Systematic literature review.

- Systematic Literature Review and Meta-Analysis Journal*, 1 (2), pp. 68–88. <https://doi.org/10.54480/slrml.vli2.6>. <https://elibrary.ru/sjkveq>.
- [14] Brahimi, A., Kadri, D. (2024). The role of internal marketing in improving service quality: A case study of the Algerian Foreign Bank. *Management and Entrepreneurship: Trends of Development*, 3 (29), pp. 113–129. <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2024-3/29-11>. <https://elibrary.ru/jomppm>.
- [15] Gourine, K., Gourine, F. (2021). The role of internal marketing in achieving employee's satisfaction: A field study on a sample of Algeria Telecommunications Commercial Agency employees in the city of Laghouat, Algeria. *RIMAK International Journal of Humanities and Social Sciences*, 3 (4), pp. 339–353. <https://doi.org/10.47832/2717-8293.4-3.33>. <https://elibrary.ru/cyfavp>.
- [16] Farouk, B. (2024). The impact of internal marketing procedures on banking service quality: A study of a sample of banks operating in Biskra. *International Journal of Research and Innovation in Social Science*, 8 (2), pp. 784–799. <https://doi.org/10.47772/IJRISS.2024.802055>. <https://elibrary.ru/watalv>.
- [17] Gordon, O. O., John, B. K., Aziz, W., Kassim, S. (2019). The influence of internal marketing and job satisfaction on quality service delivery in a public health sector: A case study of a local government organization in Uganda. *African Journal of Business Management*, 13 (9), pp. 309–317. <https://doi.org/10.5897/ajbm2019.8789>. https://www.researchgate.net/publication/333725899_The_influence_of_internal_marketing_and_job_satisfaction_on_quality_service_delivery_in_a_public_health_sector_A_case_study_of_a_local_government_organization_in_Uganda.
- [18] Kanyurhi, E. B., BugandwaMunguAkonkwa, D. (2016). Internal marketing, employee job satisfaction, and perceived organizational performance in microfinance institutions. *International Journal of Bank Marketing*, 34 (5), pp. 773–796. <https://doi.org/10.1108/IJBM-06-2015-0083>.
- [19] Bin, A.-H., Al-Haj, A. A., Hassan, K., Al-Hariry, A. (2025). The impact of internal marketing on improving the quality of healthcare services: A field study of Yemeni private hospitals in Ibb City. *Journal of Information Systems Engineering and Management*, 10 (53s), pp. 847–868. <https://www.jisem-journal.com/>. <https://jisem-journal.com/index.php/journal/article/view/11079/5146>.
- [20] ELSamen, A. A., Alshurideh, M. (2012). The impact of internal marketing on internal service quality: A case study in a Jordanian pharmaceutical company. *International Journal of Business and Management*, 7(19), pp. 84–65. <https://doi.org/10.5539/ijbm.v7n19p84>. <https://ccsenet.org/journal/index.php/ijbm/article/view/16968>.
- [21] Xatse, C. D., Naong, M. N. (2025). Impact of human resource quality and motivation on service delivery in Ghana's local government. *SA Journal of Human Resource Management*, 23, pp. 1–14. <https://doi.org/10.4102/sajhrm.v23i0.2906>. <https://elibrary.ru/ggnovp>.
- [22] Rodrigues, A. P., Barreira, M., Madeira, C. R., Vieira, I. (2023). The role of internal marketing on employees' attitudes and behaviors of local public sector organizations. *Tourism & Management Studies*, 19 (3), pp. 41–57. <https://doi.org/10.18089/tms.2023.190303>. <https://elibrary.ru/auohas>.
- [23] Nama, K., Daweti, B., Lourens, M., Chikukwa, T. (2022). The impact of training and development on employee performance and service delivery at a local municipality in South Africa. *Problems and Perspectives in Management*, 20 (4), pp. 42–51. [https://doi.org/10.21511/ppm.20\(4\).2022.04](https://doi.org/10.21511/ppm.20(4).2022.04). <https://elibrary.ru/lpxslj>.
- [24] Faiz, H., Fath Al-Amin, M., Mundiri, A., Aqil, M., Sanjani, F. (2023). Transforming organizational quality through effective administrative training. *Communaute: Journal of Community Service*, 2 (2), pp. 157–167. <https://doi.org/10.61987/communaute.v2i2.352>. <https://elibrary.ru/gcixsq>.
- [25] Bunea, O.-I., Popescu, R.-I., Corboș, R.-A., Sabie, O.-M., Trușcă, M. I. (2025). The influence of internal marketing on job satisfaction in the Romanian public sector and the mediating role of empowerment. *Journal of Business Economics and Management*, 26 (1), pp. 145–163. <https://doi.org/10.3846/jbem.2025.23371>. <https://elibrary.ru/fexmts>.
- [26] Sibonde, A. H., Dassah, M. O. (2021). The relationship between employee motivation and service quality: Case study of a selected municipality in the Western Cape province, South Africa. *Africa's Public Service Delivery and Performance Review*, 9 (1), pp. 1–12. <https://doi.org/10.4102/apsdpr.v9i1.499>. <https://elibrary.ru/doxvuz>.
- [27] Elamalki, D., Kaddar, A., Beniich, N. (2024). Impact of motivation on the job performance of public sector employees: The case of Morocco. *Future Business Journal*, 10 (1), pp. 1–15. <https://doi.org/10.1186/s43093-024-00342-4>. <https://elibrary.ru/xeuunts>.
- [28] Kişi, N. (2024). Exploring employee engagement in the public sector: Antecedents, consequences and strategies. *Public Administration Issues*, (5), pp. 111–129. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2024-0-5-111-129>. <https://elibrary.ru/pfhqyq>.
- [29] Sineke, N. V., Potwana, N., Chikosha, F. (2022). Understanding effective communication as a catalyst for employee performance in selected municipalities in KZN, SA. *International Research Journal of Economics and Management Studies*, 1 (3), pp. 77–86. <https://doi.org/10.56472/25835238/IRJEMS-V1I2P111>. <https://elibrary.ru/btsbik>.
- [30] Meirinhos, G., Cardoso, A., Silva, R., Rêgo, R., Oliveira, M. (2022). Employee involvement and commitment in internal communication. *Social Sciences*, 11 (9), p. 423. <https://doi.org/10.3390/socsci11090423>. <https://elibrary.ru/qdoita>.
- [31] Maczuga, N. (2025). Internal communication management as a tool for employee engagement and enterprise quality policy enhancement. *Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series*, 2025 (218), pp. 467–488. <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2025.218.26>. <https://elibrary.ru/ryifvh>.

-
- [32] Fernandez, S., Moldogaziev, T. (2011). Empowering public sector employees to improve performance: Does it work? *The American Review of Public Administration*, 41 (1), pp.23–47. <https://doi.org/10.1177/0275074009355943>.
- [33] García-Juan, B., Escrig-Tena, A. B., Roca-Puig, V. (2020). Structural empowerment and organisational performance: The mediating role of employees' well-being in Spanish local governments. *The International Journal of Human Resource Management*, 34 (10), pp. 1907–1939. <https://doi.org/10.1080/09585192.2020.1859581>. <https://elibrary.ru/pkkuny>.
- [34] Govender, K. (2017). Empowering leadership and municipal service delivery: A case study of a metropolitan municipality in South Africa. *International Journal of Public Administration*, 40 (5), pp. 427–433. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1127964>.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

АНТРОПОЦЕНТРИЧЕСКИЙ ПОДХОД В СТРАТЕГИЯХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Е. Н. Заборова¹¹ Уральский государственный экономический университет (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. В годы советской власти в нашей стране господствовала централизованная форма управления и доминировала экономико-технологическая парадигма, при которой в основе планирования и учета его результатов лежали объективные экономические и социальные показатели развития среды. По мере изменения политического и экономического строя в стране стал утверждаться новый антропоцентрический подход, сместивший фокус планирования от экономических и технических показателей в сторону человека, его интересов и потребностей. Актуальность работы заключается в необходимости оценить степень реализации антропоцентрического подхода в практике стратегического управления. Цели работы – проанализировать частоту использования антропоцентрического подхода в стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области, выявить используемые понятия, раскрывающие содержание антропоцентрического подхода, а также критерии, на основе которых учитывается динамика и результаты его реализации.

Материалы и методы. Методологической базой исследования являются работы отечественных и зарубежных авторов, раскрывающих сущность и содержание антропоцентрического подхода в управлении поселениями. Эмпирическую базу составляют 15 стратегий муниципальных образований, Стратегия развития Свердловской области и другие официальные документы.

Результаты и выводы. Установлено, что антропоцентрический подход с небольшим перевесом доминирует в стратегиях развития муниципальных образований, что является несомненным шагом вперед в научном управлении. В качестве уточняющих понятий используются «качество жизни», «человеческий потенциал». Однако анализ критериев оценивания показал, что на практике в конечном счете антропоцентрический подход сводится к традиционному типичному средовому, акцентирующему внимание не на субъективной, но объективной стороне качества жизни.

Обсуждение. Использование антропоцентрического подхода в практике управления нуждается в дальнейшей теоретической и операционной разработке. Регламентирующие документы стратегического планирования необходимо дополнить субъективными показателями, раскрывающими реальное участие населения в управлении и восприятие им проводимых изменений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Муниципальные образования, стратегии, антропоцентрический подход, критерии оценки.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Заборова Е. Н. Антропоцентрический подход в стратегиях муниципальных образований Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 34–47. EDN SCXTDU.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Заборова Елена Николаевна – доктор социологических наук; Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62) – профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления; ezaorova@yandex.ru. SPIN 3011-2497, ORCID 0000-0002-4319-6440.

© Заборова Е. Н., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Автор заявляет о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 03.05.2026; рецензия получена 30.06.2026; принята к публикации 30.07.2026.

RESEARCH ARTICLE

THE ANTHROPOCENTRIC APPROACH IN THE SVERDLOVSK REGION MUNICIPALITIES STRATEGIES

E. N. Zaborova¹

¹ Ural State University of Economics (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. During the years of Soviet power, our country was dominated by a centralized form of government and an economic and technological paradigm dominated, in which objective economic and social indicators of environmental development were the basis for planning and accounting for its results. As the political and economic system in the country changed, a new anthropocentric approach began to be adopted, shifting the focus of planning away from economic and technical indicators towards the individual, his interests and needs. The relevance of the work lies in the need to assess the degree of implementation of the anthropocentric approach in the practice of strategic management. The purpose of the work is to analyze the frequency of using the anthropocentric approach in the strategies of socio-economic development of municipalities of the Sverdlovsk region, to identify the concepts used that reveal the content of the anthropocentric approach, as well as the criteria based on which the dynamics and results of its implementation are being taken into account.

Materials and methods. The methodological basis of the research is the work of domestic and foreign authors who reveal the essence and content of the anthropocentric approach to settlement management. The empirical basis consists of 15 strategies of municipalities, the Development Strategy of the Sverdlovsk region and other official documents.

Results and conclusions. It has been established that the anthropocentric approach dominates the development strategies of municipalities with a slight advantage, which is an undoubted step forward in scientific management. «Quality of life» and «human potential» are used as clarifying concepts. However, an analysis of the assessment criteria showed that in practice, the anthropocentric approach was ultimately reduced to the traditional typical environmental one, focusing not on the subjective, but on the objective side of the quality of life.

Discussion. The use of the anthropocentric approach in management practice needs further theoretical and operational development. The regulatory documents of strategic planning need to be supplemented with subjective indicators that reveal the real participation of the population in management and their perception of the changes being carried out.

KEYWORD

Municipalities, strategies, anthropocentric approach, evaluation criteria.

FUNDING

The article has been written without external funding.

FOR CITATION

Zaborova, E. N. (2026) The anthropocentric approach in the Sverdlovsk region municipalities strategies. *Municipality: Economics and Management*, (3), 34–47. <https://elibrary.ru/scxtdu>.

AUTHORS' INFORMATION

Elena N. Zaborova – Doctor of Sociological Sciences; Ural State University of Economics (620144, Russia, Yekaterinburg, 8th Marta St., 62) – *Professor of the Department of Regional, Municipal Economics and Management*; ezaborova@yandex.ru. SPIN 3011-2497, ORCID 0000-0002-4319-6440.

CONFLICT OF INTEREST

The author declares no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

The author declares that he has not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 03.05.2026; reviewed 30.06.2026; accepted for publication 30.07.2026.

Введение

Антропоцентрический, или человекоцентричный подход – парадигма управления, акцентирующая внимание на центральность человека в управлении: учет его интересов, потребностей, ценностей, личностный рост. Антропоцентрический подход означает, что все экономические и социокультурные процессы на территории рассматриваются через призму восприятия человеком, оцениваются по степени реализации его интересов и потребностей.

Родоначальником антропоцентрического подхода считается организатор Хоторнских экспериментов Элтон Мэйо, который в 1927–1932 гг. доказал, что мотивация, потребности персонала, социально-психологические факторы оказывают влияние на производительность труда. В классических теориях управления М. Вебера, Ф. Тейлора, Г. Форда акцент делался на стандартизацию, бюрократизацию управления, где человек воспринимался как придаток машины, в новой парадигме акцент сместился в сторону потребностей самого работника. Антропоцентрический подход был революционным шагом, так как означал отход от учета исключительно технических и экономических факторов в управлении в сторону человека.

Антропоцентрический подход к управлению поселениями формировался постепенно, его активное внедрение началось во второй половине XX века. Учет интересов человека можно обнаружить в концепциях «города-сада» Эбенезера Говарда, «лучезарного города» Ле Корбюзье и других авторов. В послевоенные годы при восстановлении городов Европы стали обращать внимание на жилищное строительство и развитие инфраструктуры. В утверждении антропоцентрического подхода большую роль сыграла работа Джейн Джекобс «Смерть и жизнь больших американских городов», в которой автор отмечала, что города должны строиться вокруг потребностей жителей, а не на основе абстрактных умопостроений [1], а также концепция «15-минутного города» Карлоса Морено, сделавшего акцент на доступности всех важных социальных объектов с точки

зрения удовлетворения повседневных потребностей жителей¹.

В нашей стране в годы развитого социализма господствовала технологическая модель управления, которая характеризовалась приоритетом производственных и технических показателей при планировании развития территорий: учитывались производственные объемы, инвестиции, капиталовложения, материально-технические балансы, показатели трудовых ресурсов и т. п. Экономика преобладала, и ориентирами являлись количественные показатели, выполнение плана осуществлялось посредством централизованного директивного управления. Централизованное управление, отсутствие рынка, частной собственности не способствовали учету человеческого фактора. Антропоцентрический подход по своей сути противоположен директивному, он связан с понятием гуманизма, защитой личности, ее свободы, достоинства и направлен на всестороннее развитие человека.

В наши дни антропоцентрический подход активно воплощается в практику управления поселениями. Его отражением можно считать стратегическое планирование, в котором формируется миссия и главная цель развития муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» региональным органам предписано составление стратегических планов в обязательном порядке, муниципальные органы имеют возможность действовать по своему усмотрению. Практика работы муниципалитетов Свердловской области показывает, что большинство из них разработали стратегии долгосрочного социально-экономического развития территорий, что показывает понимание муниципальными образованиями важности видения перспектив развития.

Актуальность использования антропоцентрического подхода обусловлена ходом времени, изменением среды: в информационно-цифровую эпоху все процессы убыстряются, наблюдается дефицит кадров, нагрузки растут. Этот процесс требует гибкости, взаимодействия, старые жесткие

¹ Moreno C. Droit de cité, de la “ville-monde” à la “ville du quart d’heure”. De l’Observatoire, 2020. 179 p.

методы командно-административной работы перестают быть эффективными.

Актуальность исследования заключается в необходимости оценить степень внедрения человекоориентированного подхода в практику функционирования муниципальных органов власти, степень отхода от старой экономико-технологической парадигмы к новой гуманистической модели управления.

В настоящее время научной проблемой является операционализация термина «антропоцентрический подход». При использовании антропоцентрического подхода в стратегическом планировании принципиально важно определить спектр уточняющих понятий и конкретных критериев, раскрывающих его содержание и позволяющих оценивать уровень выполнения заявленных показателей.

Цель работы – проанализировать частоту использования антропоцентрического подхода в стратегических планах развития муниципальных образований, выявить уточняющие понятия, раскрывающие его содержание, а также критерии их оценки.

Материалы и методы

Антропоцентрический подход широко используется в различных отраслях социально-гуманитарного научного знания: лингвистике, образовании, праве, экономике, управлении.

Анализу антропоцентрического подхода в обучении иностранному языку посвящена работа В. Г. Лукомской, О. Г. Суетиной, А. В. Донцова, А. С. Кобышевой [2]. Авторы подчеркивают приоритетную роль человека как носителя определенной культуры в изучении иностранного языка. Г. Р. Мустафина отмечает, что антропоцентризм как философская и методологическая концепция занимает центральное место в современных исследованиях языка, он способствовал появлению новой междисциплинарной науки в конце XX в. – лингвокультурологии [3].

Активно применяется антропоцентрический подход в образовании [4]. В системе образования использование антропоцентрического подхода означает постановку личности ученика в центр обучающего процесса, учет его способностей, интересов, эмоционального состояния, создание условий для развития коммуникативных навыков и эмоционального интеллекта, способности к саморазвитию и самоопределению.

В юридических науках отмечается, что правовая система Российской Федерации как постсоветского государства нуждается в гуманизации, основой которой выступает человек [5]. Ключевыми принципами антропоцентрического

подхода в правовой системе являются приоритет человека, доступность и понятность права, защита человеческого достоинства, баланс интересов. Сравнительному анализу исламской экологической юриспруденции и западных антропоцентрических подходов посвящена работа Аффаба Хайдера, Наими Матлуты и др. [6].

Также антропоцентрический подход используется в управлении отдельными организациями и сферами экономики [7]. В работах обосновывается необходимость смещения акцента с технических аспектов на человеческий фактор в процессах идентификации, оценки и реагирования на управленческие риски, рассматриваются существующие варианты использования принципа человекоцентричности в управлении российскими предприятиями [8].

Антропоцентрический подход применительно к пространственному управлению поселениями исследуется в работе В. В. Лобовой, М. Ю. Иванова, А. С. Бовкун [9]. Авторы дают сравнительный анализ антропоцентрического и экоцентрического подхода для развития экономики северных территорий. Ю. В. Лыпчикова [10], Ф. Т. Скьяво, К. Ф. Магальяйнш [11], D. Carneiro [12], отмечают необходимость продвигать новые стратегии, направленные на внедрение децентрализованного и антропоцентрического подхода к созданию умных устойчивых городов.

Н. А. Костко отмечает, что признание развития человеческого потенциала в муниципальном управлении в качестве целевого ориентира и прикладного значения является шагом вперед, однако экономико-технократический подход сужает суть и возможности использования данной целеориентации, роль человека как субъекта и источника развития остается пассивной. Автор провела исследование 85 субъектов РФ (на июль 2017 г.) и установила, что из 25 субъектов, разработавших стратегию до 2030 г., экономические цели выбрали 5 субъектов, человеческий капитал – 4, уровень и качество жизни – 13, пространство – 3 [13, с. 642]. По мнению Ю. Н. Шедько, антропоцентрический подход означает постановку человека в центр социальной, экологической и экономической системы, удовлетворение его потребностей становится условием устойчивого развития территории [14]. Оценка антропоцентрического подхода и его ограничения изучаются в работах Дж. Макинтайр-Миллс², М. Кнейле [15].

В научной литературе нет единого мнения относительно интерпретации термина «антропоцентрический подход», однако большой массив информации связывает его содержание с такими понятиями, как «качество жизни», «человеческий потенциал», «человеческий капитал», а также

² McIntyre-Mills J. J. et al. *Earth Jurisprudence, Consciousness and Knowing Our Place: Protecting the Commons (Food, Water and Energy) Through Non-anthropocentrism and Nonviolence // Affirmative Intervention to Support Multispecies Relationships*. Singapore: Springer Nature Singapore, 2024. P. 229–273.

совокупностью признаков, характеризующих личность (потребности, интересы, ценности, социальное самочувствие и пр.). При этом каждое из них требует дополнительной расшифровки и уточнения.

Е. Н. Захарова, О. О. Рыковская, В. О. Скобелев, анализируя понятие «качество жизни», отмечают, что понимание сущностного содержания данного термина на протяжении последнего полувека существенно эволюционировало, сегодня в его структуре можно выделить субъективный, ресурсоориентированный и интегративный подходы, при этом для европейских экономистов характерно преобладание ресурсоориентированного подхода. Отмечается, что оценка качества жизни должна включать как объективную сторону (анализ факторов среды проживания, способствующих развитию человеческого потенциала), так и субъективную, учитывающую комплексную реакцию населения на происходящие изменения, степень воплощения в них потребностей и интересов жителей, отражение субъективного благополучия, состоящего из таких элементов, как положительные и отрицательные эмоции, а также удовлетворенность индивида жизнью [16, с. 70]. В коллективной монографии «Человеческий потенциал: современные трактовки и результаты исследований» авторы показывают многогранность и неоднозначность термина, указывают на его близость с понятием «человеческий капитал», характеризующим готовность человека к функционированию в социокультурной среде. В работе предпринята попытка определить подходы и критерии к оцениванию человеческого потенциала [17].

Антропоцентрический подход в управлении – это не просто забота о человеке, но системный подход, в котором гражданин становится активным участником процесса управления, в нем ориентация идет не только на среду поселения,

но и на ожидания и интересы людей, на процесс взаимодействия власти и населения. Он означает постоянное подключение человека к управлению процессами, консенсус интересов.

Представления о сущности и роли антропоцентрического подхода, изложенные в трудах перечисленных авторов, выступают в качестве методологической основы данной работы

Эмпирической базой исследования являются 15 стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области и одна областная стратегия. Также проанализированы методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области.

Выбор данных муниципальных образований обусловлен тем, что они являются победителями мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области за 2024 г. Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления проведен в соответствии с официальными нормативными правовыми актами³. Представленные муниципальные образования составляют пул наиболее развитых, передовых муниципальных образований, их можно рассматривать в качестве примеров для других территорий.

Они также в полной мере отражают все муниципальные образования с точки зрения количественного критерия. Муниципальные образования разделены на 5 групп: муниципальные и городские округа в зависимости от численности населения (четыре группы) и муниципальные районы (одна группа) (таблица 1). Такой подход позволяет обеспечить сопоставимость муниципальных образований и их полный охват.

Таблица 1 – Распределение муниципальных образований по численности населения
Table 1 – Distribution of municipalities by population

Группы	Численность населения в городском и муниципальном округе	Наименование муниципального образования
1	Более 75 тыс. человек	Березовский муниципальный округ Городской округ Верхняя Пышма Новоуральский городской округ
2	От 40 до 75 тыс. человек	Муниципальный округ Богданович Сысертский муниципальный округ Верхнесалдинский муниципальный округ
3	От 20 до 40 тыс. человек	Красноуфимский муниципальный округ Невьянский муниципальный округ Артинский муниципальный округ

³ Сводный доклад Свердловской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, за 2024 г. – URL: <https://midural.ru/100034/100089/100401/?ysclid=mnu03yhxwn498102487> (дата обращения: 27.04.2026).

4	Менее 20 тыс. человек	Муниципальный округ Нижняя Салда Гаринский муниципальный округ Муниципальный округ Верхний Тагил
5	Муниципальные районы	Таборинский муниципальный район Нижнесергинский муниципальный район Байкаловский муниципальный район

Источник: составлено автором по Сводному докладу Свердловской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, за 2024 г. – URL: <https://midural.ru/100034/100089/100401/?ysclid=mnu03yhxwn498102487> (дата обращения: 28.04.2026).

Результаты

Большинство стратегий рассматриваемых муниципальных образований были разработаны и приняты в 2018 г., 10 стратегий из 15 действуют на период до 2035 г., 5 – до 2030 г.

Использование антропоцентрического подхода в стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области представлено в таблице 2.

Анализ таблицы показывает, что в миссии и главной стратегической цели муниципалитеты используют два подхода – средовой, акцентирующий внимание на создании условий функционирования и развития поселений и его жителей, и антропоцентрический, акцентирующий внимание на человеческом факторе, качестве жизни граждан.

Из трех муниципальных образований первой группы (с численностью населения более 75 тыс.) человеческий фактор как приоритет выбран одним муниципалитетом – Березовским городским округом (человек – главная ценность,

человеческий капитал – основной фактор развития). Остальные, также не игнорируя антропоцентрический подход, все же поставили его на второе место: на первом указаны условия его реализации (создание, обеспечение благоприятных условий для высокого качества жизни жителей).

Во второй группе муниципальных образований (с численностью населения от 40 до 75 тыс. человек) ориентацию на человека как приоритет выбрали два образования (муниципальное образование Богданович и Сысертское муниципальное образование), главная цель – стабильное улучшение качества жизни населения; целью стратегии является повышение качества жизни населения. В Верхнесалдинском муниципальном образовании акцент сделан на формировании среды для комфортной жизни (создание благоприятной среды для бизнеса, обеспечение конкурентоспособности).

В третьей группе (от 20 до 40 тыс.) все муниципальные образования выбрали антропоцентрический подход в качестве приоритетной цели.

Таблица 2 – Использование антропоцентрического подхода в стратегиях муниципальных образований Свердловской области

Table 2 – The use of the anthropocentric approach in the strategies of municipalities of the Sverdlovsk region

Стратегии развития, срок действия, дата принятия ⁴	Миссия, стратегические цели и принципы
1 группа – городские и муниципальные округа с численностью населения более 75 тыс. человек	
Стратегия социально-экономического развития Березовского городского округа до 2030 г. (2018 г.)	Принцип: человек – главная ценность, человеческий капитал – основной фактор развития. Цели: достойное качество жизни березовчан, Березовский городской округ – территория для жизни и бизнеса
Стратегия социально-экономического развития городского округа Верхняя Пышма на период до 2035 г. (2019 г.)	Создание благоприятных условий для обеспечения высокого качества жизни населения на основе опережающего развития высокотехнологичных производств, инженерного образования и социальной инфраструктуры

⁴ В соответствии с новым Федеральным законом от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в 2025 г. в регионе произошло изменение официального статуса муниципальных образований. Муниципальными округами стали Березовский городской округ, Богданович, Сысерть, Верхняя Салда, Невьянск, Нижняя Салда, Гаринск, Верхний Тагил. Городскими округами остались Верхняя Пышма, Новоуральск, Красноуфимск, Артинск. Муниципальные районы сохранили свой статус. В статье при анализе данных используется старые названия в соответствии с названиями стратегий.

Стратегия долгосрочного развития Новоуральского городского округа до 2035 г. (2021 г.)	Стратегическая цель – обеспечение условий для повышения качества жизни населения и развития инновационных производств, формирование среды проживания, привлекательной как для высококвалифицированной молодежи, населения активного трудового возраста, так и для населения старших возрастов
2 группа – городские и муниципальные округа с численностью населения от 40 до 75 тыс. человек	
Стратегия социально-экономического развития городского округа Богданович до 2035 г. (2018 г.)	Главная цель – стабильное улучшение качества жизни населения городского округа Богданович на основе формирования и развития смешанной модели экономики, ключевой движущей силой которой станет человеческий капитал, экологически чистый, ухоженный, сильный городской округ Богданович
Стратегия социально-экономического развития Сысертского городского округа до 2035 г. (2019 г.)	Целью стратегии является повышение качества жизни населения. Качество жизни определяется и оценивается по совокупности показателей, характеризующих уровень развития и степень удовлетворения материальных и духовных потребностей населения
Стратегия социально-экономического развития Верхнесалдинского городского округа на период до 2030 г. (2018 г.)	Миссия – создание благоприятной среды для бизнеса и социального партнерства, сохранение высокого качества человеческого потенциала, обеспечение устойчивого роста качества жизни граждан. Главная стратегическая цель развития заключается в обеспечении конкурентоспособности и сбалансированного роста качества жизни нынешних и будущих поколений
3 группа – городские и муниципальные округа с численностью населения от 20 до 40 тыс. человек	
Стратегия социально-экономического развития городского округа Красноуфимск до 2035 г. (2018 г.)	Главная цель – повышение качества жизни жителей на основе сбалансированного экономического развития городского округа как территории устойчивого роста, комфортной для проживания, посещения, реализации творческого потенциала и успешного ведения бизнеса
Стратегия социально-экономического развития Невьянского городского округа на период до 2035 г., (2018 г.)	Невьянский городской округ для невянцев – любимое место комфортной жизни
Стратегия социально-экономического развития Артинского городского округа на период до 2035 г. (2018 г.)	Основной целью является повышение качества жизни и благосостояния населения на основе положительной динамики социально-экономического развития АГО
4 группа – городские и муниципальные округа с численностью населения менее 20 тыс. человек	
Стратегия социально-экономического развития городского округа Нижняя Салда на период до 2035 г. (2018 г.)	Миссия – внести свой вклад в развитие космической техники, качество работы железнодорожного транспорта и быть примером развития медицинского кластера в малом городе, формирование современной личности через повышение качества ее жизни
Стратегия социально-экономического развития Гаринского городского округа на 2018–2030 гг. (2018 г.)	Миссия – позиционирование Гаринского городского округа как городского округа, в котором созданы условия для гармоничного развития личности и как территории, на которой созданы комфортные условия для проживания людей. Главная цель развития – улучшение качества жизни и продолжительности жизни населения округа
Стратегия социально-экономического развития городского округа Верхний Тагил на период до 2030 г. (2018 г.)	Главная цель – повышение качества жизни жителей городского округа на основе его сбалансированного экономического развития как территории устойчивого роста, комфортной для проживания, посещения, реализации творческого потенциала во всех сферах деятельности

5 группа – муниципальные районы	
Стратегия социально-экономического развития Таборинского муниципального района на 2018–2030 гг. (2018 г.)	Наша миссия – территория для комфортной жизни, работы и отдыха
Стратегия социально-экономического развития Нижнесергинского муниципального района до 2035 г. (2018 г.)	Миссия – от нового качества экономики – к новому качеству жизни: конкурентоспособность, промышленное производство, инфраструктура. Главная цель – повышение качества жизни населения муниципального района
Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Байкаловский муниципальный район на 2018–2035 гг. (2018 г.)	Миссией является учет особенностей территории и экономического потенциала для развития инфраструктуры территории, для дальнейшего роста экономики района

Источник: составлено автором на основе анализа стратегий социально-экономического развития пятнадцати муниципальных образований⁵.

В четвертой группе (менее 20 тыс.) отмечается равенство в распределении двух факторов – антропоцентрического и средового: Нижняя Салда выбрала средовой фактор (миссия – внести свой вклад в развитие космической техники, качество работы железнодорожного транспорта и быть примером развития медицинского кластера в малом городе); Верхний Тагил – антропоцентрический (главная цель – повышение качества жизни жителей городского округа). В Гаринском муниципальном образовании существует противоречие: в миссии заявлен средовой подход, в главной цели – антропоцентрический (миссия – позиционирование Гаринского городского округа как городского округа, в котором созданы условия для гармоничного развития личности; главная цель развития – улучшение качества жизни и продолжительности жизни населения округа).

В пятой группе доминирует средовой подход: в Таборинском муниципальном районе и Байкаловском муниципальном районе в качестве миссий определены: территория для комфортной

жизни, работы и отдыха; учет особенностей территории и экономического потенциала для развития инфраструктуры территории, для дальнейшего роста экономики района. Амбивалентность отмечается в стратегии Нижнесергинского муниципального района: в миссии акцент смещен в сторону экономики (от нового качества экономики – к новому качеству жизни), в главной цели – на качество жизни.

Таким образом, можно сделать вывод, что с учетом того, что два муниципалитета не имеют четкой ориентации, с небольшим перевесом (7 против 6) большинство муниципальных образований зафиксировали антропоцентрический подход в качестве миссии и главной стратегической цели развития поселений.

Муниципалитеты в своем большинстве преодолели чисто экономическую, технологическую методологию стратегического планирования, они используют интегрированный подход, в котором сочетаются средовой и человекоориентированный, преобладающим является антропоцентрический подход.

⁵ Стратегия социально-экономического развития Березовского городского округа. – URL: <https://березовский.рф/page/strategiya-2030>; Стратегия социально-экономического развития городского округа Верхняя Пышма на период до 2035. – URL: https://d37e98a2-3644-435d-b7be-61b4252a03.selcdn.net/uo/aiwoo_uo1/files/c8/45/c84561ac16e7ac542e1d8b93a8db7799.pdf; Стратегия долгосрочного развития Новоуральского городского округа до 2035 г. – URL: <https://new.duma-ngo.ru/strategiya-ngo-2030>; Стратегия социально-экономического развития городского округа Богданович до 2035 г. – URL: <https://www.gobogdanovich.ru/pub/economics/project-strateg/project.pdf?ysclid=mno9r3b6m4225453525>; Стратегия социально-экономического развития Сысертского городского округа до 2035 г. – URL: https://admsysert.ru/Strategicheskoe_razvitiye/Strategiya_SMO_do_2035; Стратегия социально-экономического развития Верхнесалдинского городского округа на период до 2030 г. – URL: <https://v-salda.ru/ekonomika/strategiya-razvitiya-verkhnesaldinskogo-gorodskogo-okruga-do-2030-goda/obshchaya-informatsiya/>; Стратегия социально-экономического развития городского округа Красноуфимск до 2035 г. – URL: <https://go-kruf.midural.ru/uploads/СТРАТЕГИЯ%20до%202035%20года.pdf>; Стратегия социально-экономического развития Невьянского городского округа на период до 2035 г. – URL: https://neviansk66.ru/inova_block_documentset/document/244381/; Стратегия социально-экономического развития Артинского городского округа на период до 2035 г. – URL: <https://arti.midural.ru/article/show/id/1154>; Стратегия социально-экономического развития городского округа Нижняя Салда на период до 2035 г. – URL: <file:///C:/Users/Elena/Downloads/Стратегия%20до%202035%20года.pdf>; Стратегия социально-экономического развития Гаринского городского округа на 2018–2030 гг. – URL: <https://admgar-iv-sever.ru/economy/razrabotka-strategii-2030/>; Стратегия социально-экономического развития городского округа Верхний Тагил на период до 2030 г. – URL: <https://go-vtagil.ru/strategicheskoe-planirovanie/?ysclid=mnpm9cbee614956686>; Стратегия социально-экономического развития Таборинского муниципального района 2018–2030 гг. – URL: <https://tabory.midural.ru/uploads/document/6011/strategiya-2018-2030.pdf>; Стратегия социально-экономического развития Нижнесергинского муниципального района до 2035 г. – URL: <https://n-sergi.midural.ru/article/show/id/1234>; Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Байкаловский муниципальный район на 2018–2035 гг. – URL: [https://mobmr.ru/upload/files/Стратегия%202018-2035%20МО%20БМП%201%20\(2\)\(1\)%20\(2\).pdf](https://mobmr.ru/upload/files/Стратегия%202018-2035%20МО%20БМП%201%20(2)(1)%20(2).pdf) (дата обращения: 20.04.2026).

Можно с уверенностью предположить, что при формулировке миссии и главной цели муниципалитеты ориентировались на стратегию более высокого уровня – областную Стратегию социально-экономического развития на 2016–2030 гг.⁶, в которой целями социально-экономической политики региона были названы повышение качества жизни населения, формирование привлекательной для жизни и развития человека территории, повышение конкурентоспособности в глобальной экономике.

Еще более четкая установка содержится в «Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области», утвержденных Постановлением Правительства Свердловской области от 30.03.2017 г. № 208-ПП. В них отмечается: «главной целью может и должно быть обозначено повышение качества жизни населения муниципального образования, при выборе стратегических направлений необходима комплексность, обеспечивающая развитие человеческого потенциала, экономики, в том числе выбранных специализаций и приоритетов, которые могут быть в силу значимости выделены в отдельные направления»⁷.

Однако нет оснований говорить об отсутствии самостоятельности муниципалитетов в формулировке стратегических целей и миссии. Анализ показывает, что муниципалитеты выбирают не только свои формулировки («любимое место комфортной жизни» – Невьянский городской округ; «внести свой вклад в развитие космической техники» – муниципальный округ Нижняя Салда), но и делают свой методологический выбор, используя в качестве приоритета средовой подход.

Анализ показал, что в качестве уточняющих терминов в миссиях и главных целях стратегий муниципальных образований чаще всего употребляются такие как: «качество жизни» (11 раз), «человеческий капитал» (2 раза), «гармоничное развитие личности» (1). При этом качество жизни определяется и оценивается по совокупности показателей, характеризующих уровень развития и степень удовлетворения материальных и духовных потребностей населения (Стратегия Сысертского городского округа). Однако заявленный интегративный подход не реализуется на практике,

о чем свидетельствует более углубленный анализ показателей реализации стратегий.

Конкретизация антропоцентрического подхода осуществляется через формулирование направлений, программ и проектов развития. Результаты анализа показывают, что в качестве основных направлений в стратегиях муниципальных образований перечисляются семь направлений: 1) развитие человеческого потенциала; 2) экономического потенциала; 3) инженерной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства; 4) транспортной инфраструктуры; 5) экологии, благоустройства городской среды, рекреационных зон; 6) безопасность; 7) развитие гражданского общества.

Эти направления в целом соответствуют положениям «Методических рекомендаций по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области», хотя муниципалитеты по-разному их формулируют и наполняют конкретными программами и проектами. Так, Стратегия социально-экономического развития Верхнесалдинского городского округа уточняет направление «Развитие человеческого потенциала» через такие программы, как «Демографическое развитие», «Трудовые ресурсы и занятость населения», «Обеспеченность медицинской помощью», «Обеспеченность услугами образования», «Обеспеченность услугами сферы культуры», «Обеспеченность услугами физической культуры и спорта», «Социальная защита населения», «Доходы населения»⁸. В Стратегии социально-экономического развития Артинского городского округа направление «Развитие человеческого потенциала» реализуется через такие стратегические программы, как «Здоровый городской округ», «Образование – основа развития, залог успеха», «Городской округ культуры и искусства», «Спортивный городской округ», «Городской округ молодежных инициатив», «Городской округ комфортной городской среды»⁹. В Красноуфимском муниципальном образовании аналогичное направление реализуется через стратегические программы «Демографическая политика», «Повышение эффективности системы образования», «Развитие системы здравоохранения», «Развитие культуры», «Формирование здорового активного гражданского

⁶ Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 гг. – URL: https://economy.midural.ru/upload/uf/91b/o8fdvxnnsk31jns06m48gwju1fl91/151_OZ-v-red.-ot-23.12.2024.pdf (дата обращения: 25.04.2026).

⁷ Методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области. – URL: <https://arti.midural.ru/uploads/file/EKO/208-ПП%20О%20методических%20рекомендациях%20по%20разработке%20стратегий.pdf> 2017 (дата обращения: 25.04.2026).

⁸ Стратегия социально-экономического развития Верхнесалдинского городского округа на период до 2030 г. – URL: <https://v-salda.ru/ekonomika/strategiya-razvitiya-verkhneshaldinskogo-gorodskogo-okruga-do-2030-goda/obshchaya-informatsiya> (дата обращения: 23.04.2026).

⁹ Стратегия социально-экономического развития Артинского городского округа на период до 2035 г. – URL: <https://arti.midural.ru/article/show/id/1154> (дата обращения: 23.04.2026).

общества», «Молодежная политика», «Повышение комфортности социальной среды»¹⁰.

Из этого перечня видно, что уже в направлениях развития акцент сместился в сторону средового и ресурсного подхода: хотя в целом все направления работают в конечном счете на человека, все же

прямое влияние прослеживается только в двух – в развитии человеческого потенциала и гражданского общества. Однако в конкретных показателях, уточняющих эти направления, также преобладают средовые объективные экономические показатели, субъективные критерии отсутствуют (таблица 3).

Таблица 3 – Направления и целевые показатели реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований

Table 3 – Directions and targets for the implementation of socio-economic development Strategies of municipalities

Направление стратегического развития	Целевые показатели, демонстрирующие достижение целей и их динамику
Развитие человеческого потенциала	Продолжительность жизни, рождаемость, смертность, численность населения, показатели некоторых заболеваний, показатели обеспеченности дошкольными образовательными и общеобразовательными учреждениями, показатели качества образования, показатели системы профессионального образования и переподготовки кадров, показатели обеспеченности спортивными сооружениями, доля занимающихся физкультурой и спортом, посещаемость учреждений культуры, число браков и разводов
Развитие гражданского общества	Число социально-культурных проектов, проектов благоустройства, реализуемых общественными организациями, число волонтеров, постоянно участвующих в проектах, организуемых органами региональной и муниципальной власти

Источник: составлено по «Методическим рекомендациям по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области». – URL: <https://arti.midural.ru/uploads/file/EKO/208-ПП%200%20методических%20рекомендациях%20по%20разработке%20стратегий.pdf> 2017 (дата обращения: 28.04.2026).

В качестве показателей, демонстрирующих выполнение направления «Развитие человеческого потенциала» указаны такие объективные типичные для статистики показатели, как продолжительность жизни, количество образовательных учреждений, спортивных сооружений, доля занимающихся физкультурой и спортом и пр. Направление «Развитие гражданского общества» свелось к таким объективным показателям, как число социально-культурных проектов и проектов благоустройства, реализуемых общественными организациями; числу волонтеров, постоянно участвующих в проектах, организуемых органами региональной и муниципальной власти. В других направлениях объективные экономические параметры доминируют безусловно (так, например, направление «Экология, благоустроенная среда, рекреационные зоны» оценивается по снижению выбросов от стационарных и передвижных источников, доле отходов, направленных на переработку, доле раздельного сбора мусора и т. п.).

Для выявления конкретных показателей, демонстрирующих динамику и результаты реализации стратегий, мы провели выборочный анализ по одному муниципальному образованию

из каждой группы по численности населения. Ситуация оказалась достаточно типичной: все показатели были сведены исключительно к средовым, объективным. Субъективная сторона антропоцентрического подхода отсутствует.

В Березовском городском округе показатели реализации направлений и программ отражены в перечне конкретных проектов. Среди них названы: «Строительство детской поликлиники», «Открытие дополнительного отделения скорой медицинской помощи», «Строительство дошкольного образовательного учреждения по адресу: г. Березовский, ул. Ветеранов, 25», «Стадион «Горняк. Развитие», «Строительство здания Дворца культуры»¹¹.

В Стратегии социально-экономического развития Сысертского городского округа направление «Развитие человеческого потенциала» оценивается по таким конкретным показателям, как восстановление численности населения до 61 996 человек; сохранение уровня рождаемости населения на 1000 жителей не менее 14,03 промилле; снижение уровня общей смертности населения на 1000 жителей до 13,97 промилле; увеличение ожидаемой продолжительности жизни населения

¹⁰ Стратегия социально-экономического развития городского округа Красноуфимск до 2035 г. – URL: <https://go-kruf.midural.ru/uploads/СТРАТЕГИЯ%20до%202035%20года.pdf> (дата обращения: 25.04.2026).

¹¹ Стратегия социально-экономического развития Березовского городского округа. – URL: <https://березовский.рф/page/strategiya-2030> (дата обращения: 29.04.2026).

до 75 лет; увеличение доли учащихся общеобразовательных организаций, обучающихся в одну смену, до 100%; увеличение доли жителей округа, регулярно занимающихся физической культурой и спортом, к общей численности населения Сысертского городского округа до 50% численности населения и пр.¹²

Аналогично в Стратегии социально-экономического развития Артинского муниципального округа конкретными показателями реализации направления «Развитие человеческого потенциала» указаны: снижение уровня общей смертности населения на 1000 жителей с 17,0 в 2016 г. до 13,3 – к 2035 г.; снижение уровня смертности лиц трудоспособного возраста на 100 тыс. жителей с 740,6 в 2016 г. до 625,0; снижение уровня младенческой смертности на 1000 человек с 4,6 в 2016 г. до 3,9; ликвидация двухсменного режима обучения в школах п. Арти; снижение доли зданий образовательных организаций с износом более 50% и т. п.¹³

В Стратегии Верхнетагильского городского округа в стратегическом направлении «Сохранение и развитие человеческого потенциала» в качестве ожидаемых результатов указаны: обеспечение массовой информационной пропаганды через средства массовой информации по профилактике ВИЧ, туберкулеза, наркомании, алкоголизма, никотиновой зависимости, заболеваний, передающихся половым путем, сохранение стопроцентного обеспечения дошкольным образованием детей в возрасте от 3 до 7 лет и т. п.¹⁴

Стратегия Нижнесергинского муниципального района реализуется через ряд проектов, показателями выполнения которых являются число новых мест в общеобразовательных организациях, в том числе введенных путем капитального строительства объектов; увеличение рынка жилья; количество занимающихся физической культурой и спортом и т. п.¹⁵

Эти и другие аналогичные показатели фиксируют набор объективных данных, традиционно используемых официальной статистикой.

Обсуждение

Таким образом, можно констатировать, что антропоцентрический подход заявлен в миссиях и главных целях в подавляющем большинстве стратегий социально-экономического развития муниципальных образований региона. В целом его можно оценить скорее как лозунг, чем практическую рекомендацию. В конечном счете,

на практике акцент сместился на привычный вариант – развитие экономики, материально-вещной, социокультурной и экологической среды проживания.

Преобладание антропоцентрического подхода в стратегиях социально-экономического развития муниципалитетов Свердловской области можно оценить как несомненный шаг вперед в использовании методологий научного планирования, отход от традиционной экономико-технологической модели, движение в сторону более гуманистической человекоцентричной модели. В настоящее время подход формально заявлен, однако углубленный анализ показал: в практической реализации он свелся к средовому, к преобладанию объективных характеристик среды, обеспечивающей развитие человеческого потенциала. Это традиционный, классический и знакомый управленцам подход, подтверждающийся наборами закреплённых статистических данных. В стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований отсутствует субъективный момент – мнение населения, реализация его интересов, степень вовлеченности граждан в управленческий процесс.

Заявленный антропоцентрический подход нуждается в дальнейшем уточнении и конкретизации, что означает как углубленную теоретическую проработку субъективного аспекта понятий «качество жизни» и «человеческий капитал», так и их операционализацию, доведение до конкретных измеримых и сравнимых на практике критериев, показывающих динамику и результаты развития субъективной стороны антропоцентрического подхода.

Интерпретация антропоцентрического подхода, поиск элементов, отражающих его содержание, остается проблемой современной науки. Набор критериев на сегодня не определен, авторы предлагают разные варианты. Так, с точки зрения развития территорий, предлагается учитывать такие показатели, как: территориальная идентичность, развитие территориальной общности и взаимодействие горожан с городом; социальная самоидентификация – показатель включенности горожан в жизнь города через определение своего личностного места в системе координат города; социальная активность; уровень доверия; отношение к системе местного самоуправления, особенности восприятия власти и пр. [13]. Критериями реального использования антропоцентрического подхода могут быть уровень вовлеченности,

¹² Стратегия Сысертского муниципального округа до 2035 г. – URL: https://admsysert.ru/Strategiyeskoe_razvitie/Strategiya_SMO_do_2035 (дата обращения: 24.04.2026).

¹³ Стратегия социально-экономического развития Артинского городского округа на период до 2035 г. – URL: <https://arti.midural.ru/article/show/id/1154> (дата обращения: 29.04.2026).

¹⁴ Стратегия социально-экономического развития городского округа Верхний Тагил на период до 2030 г. – URL: <https://govtagil.ru/strategicheskoe-planirovanie/?ysclid=mnpm9cbee614956686>. (дата обращения: 20.04.2026).

¹⁵ Стратегия социально-экономического развития Нижнесергинского муниципального района до 2035 г. – URL: <https://nsergi.midural.ru/article/show/id/1234> (дата обращения: 30.04.2026).

инициативы, степень удовлетворенности, снижение конфликтности взаимодействия.

Терминологическая неопределенность в описании компонентов человеческого потенциала затрудняет операционализацию понятия, доведение его до конкретных и измеримых показателей. Если набор показателей для оценки объективных, средовых компонентов известен, хотя и нуждается в уточнении и систематизации, то показатели субъективной стороны еще предстоит определить и, скорее всего, это долгий и нелегкий путь.

Для решения проблемы операционализации понятий, уточняющих антропоцентрический подход, необходимо привлекать инструментарий смежных наук – социологии, психологии, образования и пр. В социологии разработан большой арсенал методик по оценке социального самочувствия населения, отношения к власти, развития экономики, удовлетворенности жизнью. Это социологические опросы, социологические интервью, фокус-группы, анализ документов и др. В настоящее время активно развиваются электронные методы сбора и обобщения информации, поступающей от населения (анализ обращений граждан, популярных социальных сетей и специализированных порталов). В психологии есть набор психометрик, позволяющих выявить и оценить уровень потребностей, мотивации, стрессоустойчивости человека. Примером сформированных критериев, отражающих уровень развития человеческого потенциала, могут быть образовательные стандарты разных уровней, в которых формулируются многомерные и многофункциональные характеристики личности, ее готовность к активной профессиональной и социальной жизни.

Некоторые из этих инструментов уже сегодня применяются в работе государственной и муниципальной власти. Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 предписано оценивать эффективность деятельности органов местного самоуправления на основе данных независимых опросов населения. Порядок их проведения должен утверждаться нормативным правовым актом высшего должностного лица субъекта РФ. Важно, чтобы эти методы использовались профессионалами, данные были репрезентативными и представляли собой достоверную информацию.

Следует учитывать то обстоятельство, что каждый человек уникален и неповторим, следовательно, речь не может идти об учете интересов каждой конкретной личности. В случае управления муниципальными образованиями необходим анализ восприятия изменений и их оценка со стороны разных социальных групп, из которых состоит городская общность. При этом возможна ситуация, когда мнения групп не совпадают. В этом случае интерпретация результатов также должна даваться квалифицированными специалистами.

В методические указания и практику работы муниципальных образований нужно ввести дополнительные показатели, фиксирующие оценку субъективной стороны антропоцентрического подхода.

Антропоцентрический подход означает повышение уровня зрелости как граждан, так и руководителей, поскольку требует от последних постоянной обратной связи с населением, возможности признания своих ошибок. Человекоцентричность должна стать повседневной практикой управленческой деятельности, отправной точкой устойчивого развития поселений.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов. Сер. Библиотека свободы. Москва, 2011. ISBN 978-5-98379-149-7. EDN QNPXVL.
- [2] Лукомская В. Г., Суетина О. Г., Донцов А., Кобышева А. С. Антропоцентрический подход в обучении иностранному языку // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Гуманитарные науки. 2025. № 7. С. 128–132. DOI 10.37882/2223-2982.2025.07.19. EDN PERPER.
- [3] Мустафина Г. Р. Динамика антропоцентрического подхода в современной лингвистике // Доклады Башкирского университета. 2025. Т. 10. № 3. С. 68–74. DOI 10.33184/dokbsu-2025.3.8. EDN YZRJQP.
- [4] Ванновская О. В. Концепция психолого-педагогического сопровождения цифровой трансформации образовательного процесса вуза (антропоцентрический подход) // Вестник Государственного университета просвещения. Серия: Психологические науки. 2024. № 3. С. 133–149. DOI 10.18384/2949-5105-2024-3-133-149. EDN AEQWLI.
- [5] Сегодня Н. М. Роль антропоцентрического подхода в реформировании правовой системы // Национальный вестник Республики Крым. 2025. № 10. С. 149–153. EDN DKWQBP.
- [6] Haider A., Mathlouthi N. et al. From Stewardship to Sustainability: A Comparative Analysis of Islamic Ecological Jurisprudence and Western Anthropocentric Regimes // JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah). 2026. Т. 25. № 1. Р. 41–60. DOI 10.31958/juris.v25i1.16040. EDN AGMGKU.
- [7] Овсянникова Т. А., Зарубин В. И., Удычак С. А. Антропоцентрический подход к управлению общественным питанием: от проблем к синергетической эффективности // Экономика и управление: проблемы, решения. 2025. Т. 1. № 9 (162). С. 5–17. DOI 10.36871/ek.up.r.2025.09.01.001. EDN QORLOY.
- [8] Жагловская А. В. Концепция человекоцентричных предприятий в отраслевой экономике: имущественный аспект // Вестник евразийской науки. 2023. Т. 15. № 6. URL: <https://esj.today/PDF/67/ECVN623.pdf>. EDN NNONGN.

- [9] Лобова В. В., Иванов М. Ю., Бовкун А. С. Антропоцентрический подход как фактор развития экономики северных территорий Иркутской области // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2023. Т. 1. С. 25–29. EDN KBRZWR.
- [10] Лыщикова Ю. В. Эволюция концепции «умный город»: от технократизма к антропоцентризму и «умному обществу» // Финансовая экономика. 2019. № 11. С. 794–796. EDN SCPUFO.
- [11] Schiavo F. T., Magalhães C. F. Smart sustainable cities: the essentials for managers' and leaders' initiatives within the complex context of differing definitions and assessments // Smart Cities. 2022. Т. 5. № 3. P. 994–1024. DOI 10.3390/smartcities5030050. EDN GNGDY.
- [12] Carneiro D., Amaral A., Carvalho M., Barreto L. An Anthropocentric and enhanced predictive approach to smart city management // Smart Cities. 2021. Т. 4. № 4. P. 1366–1390. DOI 10.3390/smartcities4040072. EDN ZUUFQO.
- [13] Костко Н. А. Новые цели развития городов в практике муниципального управления // В сборнике: Динамика социальной трансформации российского общества: региональные аспекты : материалы V Тюменского международного социологического Форума. 2017. С. 641–647. EDN YREBEN.
- [14] Шедько Ю. Н. Программно-целевое управление в регионах России в условиях перехода к антропоцентрическому обществу // Антро. 2015. № 1(16). С. 158–169. EDN TRKTOZ.
- [15] Kneile M. et al. Mediating Human-Nature Relations through Technology: A Scoping Review of Post-Anthropocentric Artifacts and Their Design Strategies // ACM Transactions on Computer-Human Interaction. 2025. Т. 32. № 5. P. 1–51. <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3743674>.
- [16] Захарова Е. Н., Рыковская О. О., Скобелев В. О. Сущностное содержание и структурная организация понятия «качество жизни населения» // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2024. № 1(75). С. 67–74. EDN JKNKH.
- [17] Аникин В. А., Антонов Е. В., Антонова В. К., Боос В. О. и др. Человеческий потенциал: современные трактовки и результаты исследований. Москва, ВЦИОМ. 2023. 462 с. EDN ZHHTSU.

REFERENCES

- [1] Jacobs, D. (2011). The death and life great American cities. Ser. Library of Freedom. Moscow. <https://elibrary.ru/qnpvxl>.
- [2] Lukomskaya, V. G., Suetina, O. G., Dontsov, A., Kobysheva, A. S. (2025). The anthropocentric approach in teaching a foreign language. *Modern science: actual problems of theory and practice. Series: Humanities*, (7), pp. 128–132. <https://doi.org/10.37882/2223-2982.2025.07.19>. <https://elibrary.ru/perpep>.
- [3] Mustafina, G. R. (2025). The Dynamics of the anthropocentric approach in modern linguistics. *Doklady Baikal'skogo universiteta*, 10 (3), pp. 68–74. <https://doi.org/10.33184/dokbsu-2025.3.8>. <https://elibrary.ru/yzrjqp>.
- [4] Vannovskaya, O. V. (2024). The concept of psychological and pedagogical support of digital transformation of educational process of higher education institution (anthropocentric approach). *Bulletin of Federal State University of Education. Series: Psychological Sciences*, (3), pp. 133–149. <https://doi.org/10.18384/2949-5105-2024-3-133-149>. <https://elibrary.ru/aeqwli>.
- [5] Segodnya, N. M. (2025). The role of the anthropocentric approach in the reform of the legal system. *National Bulletin of the Republic of Crimea*, (10), pp. 149–153. <https://elibrary.ru/dkwqbp>.
- [6] Haider, A., Mathlouthi, N. et al. (2026). From Stewardship to Sustainability: A Comparative Analysis of Islamic Ecological Jurisprudence and Western Anthropocentric Regimes. *Jurnal Ilmiah Syariah*, 25 (1), pp. 41–60. <https://doi.org/10.31958/juris.v25i1.16040>. <https://elibrary.ru/agmgku>.
- [7] Ovsyannikova, T. A., Zarubin, V. I., Udychak, S. A. (2025). An anthropocentric approach to public catering management: from problems to efficiency synergy. *Ekonomika i upravlenie: problemy resheniya*, 1 (9), pp. 5–17. <https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2025.09.01.001>. <https://elibrary.ru/qorloy>.
- [8] Zhaglovskaya, A. V. (2023). The concept of human-centered enterprises in the sectoral economy: property aspect. *The Eurasian Scientific Journal*, 15 (6). <https://esj.today/PDF/67ECVN623.pdf>. <https://elibrary.ru/nnongn>.
- [9] Lobova, V. V., Ivanov, M. Yu., Bovkun, A. S. (2023). The anthropocentric approach as a factor in the development of the economy of the northern territories of the Irkutsk region. *Proceedings of the Bratsk State University. Series: Economics and Management*, (1), pp. 25–29. <https://elibrary.ru/kbrzwr>.
- [10] Lyschikova, Yu. V. (2019). The evolution of «smart city» concept: from technocracy to anthropocentrism and «smart society». *Financial Economics*, (11), pp. 794–796. <https://elibrary.ru/scpufo>.
- [11] Schiavo, F. T., Magalhaes, C. F. (2022). Smart sustainable cities: the essentials for managers' and leaders' initiatives within the complex context of differing definitions and assessments. *Smart Cities*, 5 (3), pp. 994–1024. <https://doi.org/10.3390/smartcities5030050>. <https://elibrary.ru/gnngdy>.
- [12] Carneiro, D., Amaral, A., Carvalho, M., Barreto, L. (2021). An Anthropocentric and enhanced predictive approach to smart city management. *Smart Cities*, 4 (4), pp. 1366–1390. <https://doi.org/10.3390/smartcities4040072>. <https://elibrary.ru/zuufqo>.
- [13] Kostko, N. A. (2017). New goals of urban development in the practice of municipal management. *In the collection: Dynamics of social transformation of Russian society: regional aspects. Materials of the V Tyumen International Sociological Forum*, pp. 641–647. <https://elibrary.ru/yreben>.

-
- [14] Shedko, Yu. N. (2015). Program-oriented management in the regions of Russia in the context of transition to an anthropocentric society. *ANTHRO*, (1), pp. 158–169. <https://elibrary.ru/trktoz>.
- [15] Kneile, M. et al. (2025). Mediating Human–Nature Relations through Technology: A Scoping Review of Post-Anthropocentric Artifacts and Their Design Strategies. *ACM Transactions on Computer-Human Interaction*, 32 (5), pp. 1–51. <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3743674>.
- [16] Zakharova, E. N., Rykovskaya, O. O., Skobelev, V. O. (2024). The essential content and structural organization of the concept of «quality of life of the population». *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya*, (1), pp. 67–74. <https://elibrary.ru/jknkhx>.
- [17] Anikin, V. A., Antonov, E. V., Antonova, V. K., Boos, V. O. et al. (2023). Human potential: modern interpretations and research results. Moscow, VTsIOM. 462 p. <https://elibrary.ru/zhhtsu>.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

А. А. Сурнина¹¹ Уральский государственный экономический университет (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Статья посвящена ключевой проблеме согласования процессов стратегического социально-экономического и территориального планирования на региональном и муниципальном уровнях в условиях смены управленческой системы в РФ. Исследование приобретает особую актуальность в связи с фундаментальным изменением законодательства – переходом от децентрализованной модели управления к централизованной. Этот переход требует не только анализа готовности региональных систем к предстоящей трансформации, но и выявления потенциальных рисков и преимуществ новой управленческой системы. Научная новизна исследования заключается в разработке типологии муниципальных управленческих моделей, установлении прямой корреляции между ресурсной базой муниципалитета и качеством планирования, а также выявлении дисбаланса между формальным информированием граждан и их реальной вовлеченностью в процесс принятия решений, что имеет важное значение для повышения легитимности градостроительной политики.

Материалы и методы. Эмпирической базой исследования послужили городские округа Челябинской области. Методология основана на системном подходе, включающем сравнительный анализ организационных структур органов местного самоуправления на основе официальных данных администраций (структуры, положения об отделах), данных о бюджетах и численности населения. Также проведен анализ статистических данных официальных опросов населения об удовлетворенности качеством управления за период 2019–2024 гг. и данных рейтинга цифровой трансформации.

Результаты и выводы. В ходе исследования разработана типология организационных моделей управления, включающая модель функционального совмещения, частичной и полной функциональной дифференциации. Установлена прямая корреляция между сложностью административной модели, зависящей от ресурсной базы муниципалитета, и качеством проработки узкоспециализированных вопросов территориального планирования. Анализ динамики удовлетворенности населения выявил снижение общего показателя в 2024 г. после периода роста. Обнаружен специфический дисбаланс между высоким уровнем формального информирования граждан через цифровые платформы и их низкой реальной вовлеченностью в процесс принятия решений.

Обсуждение. Полученные в ходе исследования результаты свидетельствуют о том, что выявленная неоднородность существующих управленческих моделей (функциональное совмещение, частичная и полная дифференциация) обусловлена ресурсной базой и масштабом каждого муниципалитета. Этот факт указывает на то, что унифицированный подход к централизации полномочий, без учета специфики местных условий, будет потенциально неэффективным и может привести к дестабилизации муниципального управления. Следовательно, успех нововведений, предусмотренных ФЗ от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», будет всецело зависеть от способности региональных властей разработать и выстроить дифференцированную и гибкую систему взаимодействия с муниципалитетами, основанную на их типологии и фактических возможностях. Это предполагает не только перераспределение функций, но и создание механизмов поддержки,

© Сурнина А. А., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



методического сопровождения и выборочного делегирования полномочий тем муниципальным образованиям, которые обладают достаточной ресурсной и кадровой базой для их эффективной реализации. Ключевым вызовом для новой централизованной системы становится преодоление разрыва между формальным информированием и реальным вовлечением граждан, что необходимо для повышения легитимности принимаемых градостроительных решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Социально-экономическое развитие, территориальное планирование, государственное управление, местное самоуправление, Челябинская область, публичная власть, цифровая прозрачность.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Сурнина А. А. Трансформация системы управления социально-экономическим развитием и территориальным планированием на примере городских округов Челябинской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 48–62. EDN PQZPDI.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сурнина Ангелина Александровна – Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62) – *аспирант кафедры региональной, муниципальной экономики и управления*; surnina.lina@inbox.ru. SPIN 2984-2383.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Автор заявляет о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 09.02.2026; рецензия получена 17.07.2026; принята к публикации 10.08.2026.

RESEARCH ARTICLE

SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AND MUNICIPALITIES TERRITORIAL PLANNING MANAGEMENT SYSTEM TRANSFORMATION: CHERYABINSK REGION URBAN DISTRICTS

A. A. Surnina¹

¹ Ural State University of Economics (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The article is devoted to the key problem of coordinating the processes of strategic socio-economic and territorial planning at the regional and municipal levels in the context of a change in the management system in the Russian Federation. The study is particularly relevant due to a fundamental change in legislation – the transition from a decentralized management model (Federal Law – 131) to a centralized one (Federal Law – 33). This transition requires not only an analysis of the readiness of regional systems for the upcoming transformation, but also identification of potential risks and advantages of the new management system. The scientific novelty of the research lies in the development of a typology of municipal management models, the establishment of a direct correlation between the municipality's resource basis and the quality of planning, as well as the identification of an imbalance between the formal information of citizens and their real involvement in the decision-making process, which is important for increasing the legitimacy of urban planning policy.

Materials and methods. The empirical basis of the study was the urban districts of the Chelyabinsk region. The methodology is based on a systematic approach that includes a comparative analysis of the organizational structures of local governments based on official administrative data (structures, regulations on departments), data on budgets and population. The analysis of statistical data from official public surveys on satisfaction with the quality of management for the period 2019–2024 and data from the digital transformation rating has been carried out as well.

Results and conclusions. In the course of the research, a typology of organizational management models has been developed, including a model of functional alignment, partial and complete functional differentiation. A direct correlation has been established between the complexity of the administrative model, depending on the resource base of the municipality, and the quality of the study of highly specialized issues of territorial planning. An analysis of the dynamics of population satisfaction revealed a decrease in the overall indicator in 2024 after a period of growth. A specific imbalance has been found between the high level of formal informing of citizens through digital platforms and their low real involvement in the decision-making process.

Discussion. The results obtained during the study indicate that the identified heterogeneity of existing management models (functional combination, partial and complete differentiation) is due to the resource basis and scale of each municipality. This fact indicates that a unified approach to the centralization of powers, without taking into account the specifics of local conditions, will be potentially ineffective and may lead to the destabilization of municipal government. Consequently, the success of the innovations provided for by the Federal Law of 03/20/2025 Federal Law № 33 – Federal Law will depend entirely on the ability of regional authorities to develop and build a differentiated and flexible system of interaction with municipalities based on their typology and actual capabilities. This implies not only the redistribution of functions, but also the creation of support mechanisms, methodological support and selective delegation of powers to those municipalities that have sufficient resources and personnel basis for their effective implementation. The key challenge for the new centralized system is bridging the gap between formal information and real citizen engagement, which is necessary to increase the legitimacy of urban planning decisions.

KEYWORD

Socio-economic development, territorial planning, public administration, local government, Chelyabinsk region, public authority, digital transparency.

FUNDING

The article has been written without external funding.

FOR CITATION

Surnina, A. A. (2026) Socio-economic development and municipalities territorial planning management system transformation: Chelyabinsk region urban districts. *Municipality: Economics and Management*, (3), 48–62. <https://elibrary.ru/pqzpdj>.

AUTHORS' INFORMATION

Angelina A. Surnina – Ural State University of Economics (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 62) – *Postgraduate student of the Department of Regional, Municipal Economics and Management*; surnina.lina@inbox.ru. SPIN 2984-2383.

CONFLICT OF INTEREST

The author declares no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

The author declares that he has not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 09.02.2026; reviewed 17.07.2026; accepted for publication 10.08.2026.

Введение

Эффективное согласование процессов социально-экономического развития (далее – СЭР) и территориального планирования (далее – ТП) является фундаментом устойчивого развития регионов, а также ключевым условием достижения национальных стратегических приоритетов, повышения инвестиционной привлекательности

территорий и обеспечения высокого качества жизни населения [1]. Этот фундаментальный подход к управлению развитием территорий становится особенно важным в условиях меняющейся законодательной среды и управленческих моделей.

В современной России сфера управления развитием территорий находится в стадии глубокой трансформации, обусловленной изменениями

в законодательстве. На смену ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, который закреплял децентрализованную модель «снизу-вверх», приходит ФЗ от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»² [2; 3; 4]. Новый закон усиливает централизованную модель «сверху-вниз» с концентрацией полномочий на уровне субъекта РФ.

В частности, положения ФЗ № 33³ предписывают переход основных полномочий в области ТП (включая утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке территории) на уровень субъектов Российской Федерации. Целью этой централизации является унификация градостроительной политики, снижение числа конфликтов интересов на местном уровне и оптимизация использования земельных ресурсов. В то же время, подобная реформа ставит перед муниципалитетами задачу адаптации к новым регламентам согласования и несет риск замедления принятия решений по вопросам местного развития. Актуальность данного исследования возрастает, поскольку до окончательного вступления закона в силу 1 января 2028 г. регионам необходимо сформировать комплексные механизмы плавного перехода, предусматривающие оценку ресурсного потенциала муниципальных образований и подготовку специалистов для выполнения расширенных функций.

Этот переход отражает более широкую тенденцию к централизации публичной власти, призванную обеспечить стратегическое единство и повысить эффективность государственного управления на всех уровнях. В рамках этой тенденции местное самоуправление, ранее обладавшее значительной автономией, теперь интегрируется в общую вертикаль власти.

В условиях переходного периода, предшествующего полному вступлению закона в силу 1 января 2028 г., перед субъектами РФ стоит задача по адаптации региональных систем управления к новым требованиям. Возникает объективная необходимость в анализе существующих моделей взаимодействия органов власти, оценке их готовности к внедрению новых норм, а также в выявлении потенциальных рисков. Научно-практическая

значимость исследования заключается в формировании обоснованных рекомендаций, способствующих обеспечению сбалансированного и эффективного переходного процесса на региональном и муниципальном уровнях.

Целью исследования является комплексный анализ действующей системы управления СЭР и ТП развития муниципальных образований на примере городских округов Челябинской области, оценка её трансформации в контексте адаптации региона к новой модели управления.

Анализ научной литературы показывает, что реформа местного самоуправления, инициированная ФЗ № 33⁴, является предметом активного изучения. Фундаментальные правовые, экономические и организационные аспекты реформы детально проанализированы в работах экспертов РАНХиГС И. Е. Кабановой, Е. В. Кискина [5], А. В. Шуляевой [6], а также в трудах О. Г. Аркадьевой [7], А. А. Шахова [8], И. В. Игнатьевой [9], которые рассматривают как общую «архитектуру» новой системы, так и изменение статуса ее ключевых акторов. Практические аспекты, связанные с оптимизацией управления (Б. Ю. Борисов и др.) [10] и первыми региональными кейсами (Е. В. Колесников) [11], также находят отражение в публикациях. Международный опыт подтверждает, что успешная централизация требует баланса между стратегическим единством и локальной спецификой, включая механизмы цифрового вовлечения граждан [12; 13]. Однако, несмотря на широкий охват темы, большинство работ носит либо общетеоретический, либо узкоспециализированный характер. На данный момент недостаточно изученными остаются именно модели адаптации региональных систем управления ТП к новым условиям, что и определяет актуальность и научную новизну настоящего исследования.

Материалы и методы

Логика исследования основана на переходе от анализа общих нормативно-правовых рамок, связанных с регулированием СЭР и ТП, к изучению их практической реализации и последующему синтезу эмпирических данных для формирования обобщенных выводов.

В соответствии с изложенной логикой исследование включает следующие этапы. Первым этапом является ретроспективный анализ модели

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 25.12.2025).

² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

³ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁴ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

управления ТП в соответствии с ФЗ № 131⁵ для определения исходного состояния системы и предпосылок реформы. Второй этап посвящен теоретико-правовому анализу новой модели управления, устанавливаемой ФЗ № 33⁶, включая изучение принципа «инверсии управленческой вертикали» и новых инструментов. На третьем этапе проводится исследование системы управления СЭР и ТП в Челябинской области для оценки ее готовности к трансформации. Четвертый этап включает сравнительный анализ региональных практик для выявления и классификации различных стратегий осуществления реформы. На заключительном этапе осуществляется синтез полученных результатов, формулируются итоговые выводы о характере и рисках реформы, а также разрабатываются научно-практические рекомендации для органов публичной власти по совершенствованию механизмов согласования СЭР и ТП в новых условиях.

Для обеспечения максимальной репрезентативности выборки и всестороннего охвата особенностей муниципального управления в условиях трансформации системы в ходе данного исследования были детально проанализированы 16 городских округов Челябинской области. Такой подход позволил охватить полный спектр муниципальных образований региона – от малых монопрофильных городов, сталкивающихся с ограниченными ресурсами, до крупных промышленных и агломерационных центров, обладающих развитой инфраструктурой и сложной управленческой структурой. Это гарантирует, что полученные выводы не будут зависеть от случайности выборки и будут применимы к многообразию региональных муниципалитетов, обеспечивая высокую внешнюю валидность исследования. Целенаправленное включение всех городских округов дало возможность выявить типовые модели управления, характерные для различных масштабов

и экономических профилей, что особенно ценно в контексте предстоящей централизации полномочий и необходимости дифференцированных подходов к адаптации.

В качестве полигона для исследования выбрана Челябинская область, что обусловлено комплексом обстоятельств. Во-первых, на текущий момент область сохраняет децентрализованную модель управления ТП, что дает возможность зафиксировать исходное состояние системы, подлежащей реформированию, и оценить стартовые условия для перехода к новым требованиям ФЗ № 33⁷ [14]. Во-вторых, диверсифицированная муниципальная структура региона, включающая крупные промышленные центры, средне-малые и малые городские округа, позволяет на практике проанализировать и сравнить различные модели организации управления. В-третьих, как крупный индустриальный субъект Челябинская область остро сталкивается с проблемами, требующими эффективного сопряжения экономического развития и градостроительной политики, что делает ее показательным примером для изучения предпосылок, вызовов и потенциальных последствий муниципальной реформы в типичных для Российской Федерации условиях [15]. Кроме того, исследования на примере Челябинской области позволяют изучить процессы урбанистической агломерации и ее влияние на СЭР региона [16]. Исторически система расселения Урала, включая Челябинскую область, имеет давние корни в промышленном освоении, что также влияет на современную пространственную организацию [17].

В качестве материалов исследования использованы положения ФЗ № 131⁸, ФЗ № 33⁹, ФЗ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»¹⁰, ФЗ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации»¹¹, а также данные социологических опросов населения Челябинской области за период

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁶ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁷ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁹ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 25.12.2025).

¹¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 23.03.2026) // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 25.12.2025).

с 2019 до 2024 г.¹², проводимых на основании Постановления губернатора Челябинской области от 29.03.2013 г. № 94 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов”»¹³. Методология исследования базируется на системном анализе, качественном сравнении управленческих моделей, анализе статистических показателей удовлетворенности населения услугами (ЖКУ, дороги, транспорт) и экспертной оценке цифровой прозрачности¹⁴ 16 городских округов региона.

Результаты

Проведенный анализ системы управления ТП и СЭР позволил структурировать текущее состояние и перспективы трансформации системы управления СЭР и ТП по нескольким ключевым направлениям.

Челябинская область – крупный субъект Российской Федерации в составе Уральского федерального округа. Экономика региона носит выраженный индустриальный характер, исторически сложившись как центр горнозаводской промышленности.

В структуре ВРП в 2023 г. основными видами экономической деятельности являлись: обрабатывающие производства – 35,9%; оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов – 10,5%; деятельность по операциям с недвижимым имуществом – 8,7%; транспортировка и хранение – 6,7%. В объеме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по добыче полезных ископаемых область занимает 30 место в России (в федеральном округе – 2), по обрабатывающим производствам – 6 (1), по обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха – 48 (3), по водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, деятельности по ликвидации загрязнений – 11 (3)¹⁵.

В то же время пространственная организация области характеризуется системными вызовами: значительным количеством монопрофильных

поселений, неравномерностью развития и активными процессами агломерирования. В регионе выделяется пять ключевых агломераций (включая Челябинскую и Магнитогорскую), которые концентрируют основную часть населения и экономического потенциала.

Крупные города, такие как Челябинск и Магнитогорск, формируют основу расселенческого каркаса и являются ключевыми экономическими центрами региона, специализируясь на металлургии и машиностроении. Кроме того, Челябинская область является одним из лидеров в России по количеству монопрофильных поселений. Развитие группы таких городов, как Верхний Уфалей, Коркино, Копейск, Касли, Катав-Ивановск, Карабаш полностью зависит от одного-двух промышленных предприятий, связанных с освоением недр¹⁶.

Система расселения крайне неоднородна: около 47% населения проживает в ядре Челябинской агломерации. Эти процессы усугубляются демографическим кризисом, проявляющимся как в общей депопуляции, так и во внутренней миграционной поляризации – оттоке человеческих ресурсов из периферийных территорий в агломерационные центры. Таким образом, сочетание мощного индустриального потенциала и острых пространственных дисбалансов делает Челябинскую область репрезентативным полигоном для анализа роли ТП в управлении муниципальными системами. Исследования подтверждают, что Челябинская область является важным объектом для изучения агломерационных процессов и их управления.

Административно-территориальное деление области представлено 16 городскими и 27 муниципальными округами, при этом именно городские округа выбраны в качестве основного объекта исследования. Этот выбор обусловлен тем, что на примере городского округа, как одного из первичных уровней управления, можно проследить прямое взаимодействие между экономикой, социальной сферой и средой, и качество их развития влияет на благополучие региона в целом.

В переходный период, до 1 января 2028 г., в регионе действует модель управления, основанная на положениях ФЗ № 131¹⁷. В соответствии

¹² Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений Челябинской области. // Официальный сайт Правительства Челябинской области. – URL: <https://pravmin.gov74.ru/prav/news/view.htm?id=10453072> (дата обращения: 25.12.2025).

¹³ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 11.06.2021) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁴ Рейтинг муниципальных образований Челябинской области по показателям цифровой трансформации. – URL: <https://digital.gov74.ru/digital/activity/informacionnoeobshhestvo/digitaltransformaion/rejtomsurct.htm> (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁵ Регионы России. Социально-экономические показатели // Федеральная служба государственной статистики. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2025.pdf (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁶ Зорин А. В. Тенденции и перспективы развития городов на нисходящей стадии жизненного цикла функциональной специализации: на примере городов Челябинской области : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Екатеринбург, 2007. 242 с.

¹⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 25.12.2025).

с данным законом, полномочия по подготовке и утверждению ключевых градостроительных документов, таких как генеральные планы и правила землепользования и застройки, закреплены за органами местного самоуправления, что соответствует принципу «снизу-вверх». Однако вступающий в силу ФЗ № 33¹⁸ кардинально изменяет эту управленческую конструкцию, устанавливая, что указанные полномочия переходят на уровень субъекта РФ (принцип «сверху-вниз») в том случае, если не будет принят нормативно-правовой акт о перераспределении полномочий в пользу органа местного самоуправления. Данный переход знаменует собой кардинальную смену модели распределения компетенций, в рамках которой регион становится основным субъектом, ответственным за градостроительную политику, а муниципалитеты могут получить данные полномочия обратно только в порядке их делегирования со стороны региона.

В ходе исследования выявлена зависимость между ресурсной базой муниципалитета

и глубиной проработки управленческих решений. Для выявления типовых подходов к организации управления в сферах экономики и градостроительства был проведен сравнительный анализ административных структур городских округов Челябинской области. Исследование основывалось на изучении официальных данных, размещенных на сайтах администраций муниципалитетов, включая утвержденные структуры, положения о профильных управлениях и отделах, а также данные об исполнении бюджетов и численности населения. Ключевыми параметрами для классификации послужили: масштаб муниципалитета (население, бюджет), наименование и иерархия структурных подразделений («отдел» или «управление»), а также степень функционального разделения полномочий. В результате анализа были выделены три основные организационные модели: модель функционального совмещения, модель частичной функциональной дифференциации и модель полной функциональной дифференциации (рисунок 1).

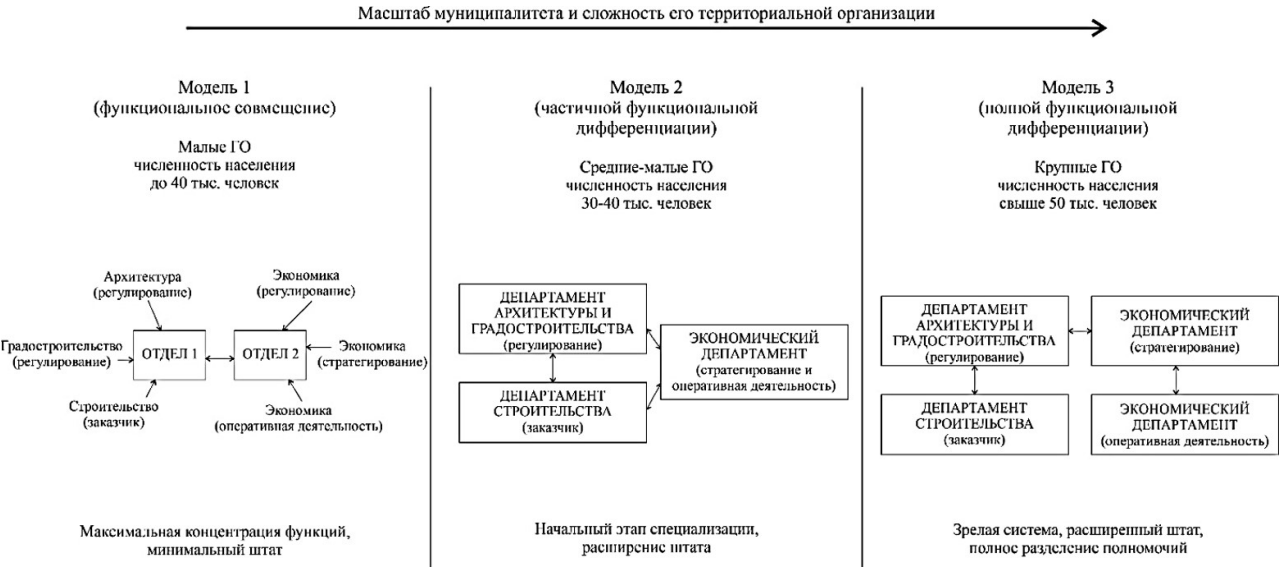


Рисунок 1 – Типология организационных моделей управления СЭР и ТП в городских округах Челябинской области

Figure 1 – Typology of organizational models for managing socio-economic development and territorial planning in urban districts of the Chelyabinsk Region

Источник: составлено автором.

Модель функционального совмещения – модель для малых городских округов (Верхнеуфалейский¹⁹, Карабашский²⁰, Кыштымский²¹, Локомотивный²², Трехгорный²³,

¹⁸ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁹ Структура Администрации Верхнеуфалейского городского округа // Официальный сайт Администрации Верхнеуфалейского ГО. – URL: <https://ufaleyadmin.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁰ Структура Администрации Карабашского городского округа // Официальный сайт Администрации Карабашского ГО. – URL: <https://karabash1822.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²¹ Структура Администрации Кыштымского городского округа // Официальный сайт Администрации Кыштымского ГО. – URL: <https://adminkgo.ru/kyshtym/> (дата обращения: 20.12.2025).

²² Структура Администрации Локомотивного городского округа // Официальный сайт Администрации Локомотивного ГО. – URL: <https://zato-lokomotivny.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²³ Структура Администрации Трехгорного городского округа // Официальный сайт Администрации Трехгорного ГО. – URL: <http://admintrg.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

Усть-Катавский²⁴) с населением до 40 тыс. человек и бюджетом до 2 млрд рублей²⁵. Управление осуществляется через отделы с минимальным штатом, где сотрудники выполняют максимально широкий круг обязанностей. В сфере архитектуры один отдел совмещает функции регулятора (выдача разрешений, ГПЗУ) и муниципального заказчика по строительству. Аналогично экономический отдел объединяет стратегическое планирование, оперативную деятельность (например, поддержку МСП) и организацию закупок. В этих муниципалитетах, как правило, отсутствуют специализированные подразделения для стратегического планирования, и эти функции часто выполняются сотрудниками, ориентированными на текущие операционные задачи. Это приводит к тому, что долгосрочное планирование может быть фрагментарным или недостаточно интегрированным с повседневной деятельностью. Уровень квалификации кадров также может быть ниже по сравнению с крупными городами из-за ограниченных возможностей для привлечения и удержания специалистов.

Модель частичной функциональной дифференциации наблюдается в муниципалитетах (Южноуральский²⁶, Чебаркульский²⁷ ГО) с населением 30–40 тыс. человек²⁸. Структура усложняется: наряду с отделами появляются более крупные управления. Ключевым отличием этой модели является осознанное разделение функций архитектуры (регулятор) и строительства (заказчик), что свидетельствует о понимании рисков их совмещения и введении независимого контроля. Здесь наблюдается начальный этап специализации и расширение штата сотрудников, что позволяет более качественно

прорабатывать узкоспециализированные вопросы ТП и экономического развития. Экономические департаменты в этой модели начинают проявлять более четкую ориентацию на стратегическое планирование, включая разработку программ поддержки малого и среднего бизнеса, а также привлечение инвестиций. Однако, несмотря на прогресс, здесь могут сохраняться отдельные пробелы в координации между различными подразделениями, а также недостаточное использование передовых инструментов планирования и управления.

Модель полной функциональной дифференциации представляет собой зрелую административную систему, характерную для крупных городских округов (Челябинский²⁹, Магнитогорский³⁰, Миасский³¹, Копейский³², Златоустовский³³, Озерский³⁴, Снежинский³⁵, Троицкий³⁶) с населением свыше 50 тыс. человек и значительными бюджетами³⁷. Регулирование осуществляется через крупные управления со сложной внутренней иерархией (отделы, секторы) и штатом, измеряемым десятками человек. Здесь происходит полное разделение функций: управление архитектуры (регулятор) работает независимо от отдельного управления капитального строительства (заказчик), а управление экономики (стратегия) отделено от управления по закупкам. Такая система обеспечивает максимальную специализацию, предотвращает конфликты интересов и позволяет привлекать высококвалифицированных специалистов для решения сложных задач градостроительства и экономического развития. В таких муниципалитетах градостроительная политика активно формируется на основе детальных планов развития, стратегий СЭР и мастер-планов,

²⁴ Структура Администрации Усть-Катавского городского округа // Официальный сайт Администрации Усть-Катавского ГО. – URL: <https://www.ukgo.su/> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁵ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области (Челябинскстат) : [официальный сайт]. – URL: <https://74.rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 19.12.2025).

²⁶ Структура Администрации Южноуральского городского округа // Официальный сайт Администрации Южноуральского ГО. – URL: <https://u-uralsk.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁷ Структура Администрации Чебаркульского городского округа // Официальный сайт Администрации Чебаркульского ГО. – URL: <https://chebarkul.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁸ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области (Челябинскстат) : [официальный сайт]. – URL: <https://74.rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 19.12.2025).

²⁹ Структура Администрации Челябинского городского округа // Официальный сайт Администрации Челябинского ГО. – URL: <https://cheladmin.gov74.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁰ Структура Администрации Магнитогорского городского округа // Официальный сайт Администрации Магнитогорского ГО. – URL: <https://www.magnitogorsk.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³¹ Структура Администрации Миасского городского округа // Официальный сайт Администрации Миасского ГО. – URL: <https://miass.gov74.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³² Структура Администрации Копейского городского округа // Официальный сайт Администрации Копейского ГО. – URL: <https://www.akgo74.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³³ Структура Администрации Златоустовского городского округа // Официальный сайт Администрации Златоустовского ГО. – URL: <https://www.zlat-go.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁴ Структура Администрации Озерского городского округа // Официальный сайт Администрации Озерского ГО. – URL: <https://ozerskadm.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁵ Структура Администрации Снежинского городского округа // Официальный сайт Администрации Снежинского ГО. – URL: <http://www.snzadm.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁶ Структура Администрации Троицкого городского округа // Официальный сайт Администрации Троицкого ГО. – URL: <https://troick.gov74.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁷ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области (Челябинскстат) : [официальный сайт]. – URL: <https://74.rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 19.12.2025).

что позволяет эффективно управлять сложными градостроительными процессами и обеспечивать устойчивый рост.

Установлена прямая корреляция между сложностью административной модели, зависящей от ресурсной базы муниципалитета (численность населения, бюджет), и качеством проработки узкоспециализированных вопросов ТП. Муниципалитеты с более развитой ресурсной базой и сложной структурой управления демонстрируют более высокий уровень стратегического и градостроительного планирования, что проявляется в наличии актуальных и взаимоувязанных документов, а также более эффективных механизмов их реализации. Это подчеркивает значимость системного подхода к управлению, где наличие достаточных ресурсов и четкое распределение функций позволяют эффективно решать комплексные задачи развития.

На основе данных официального ежегодного опроса населения об эффективности деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ), унитарных предприятий и учреждений муниципальных образований Челябинской области, проводимого Правительством Челябинской области за период с 2019 по 2024 г. (число участников в 2024 г. – 35,3 тыс. человек) можно сделать ряд выводов.

Средний уровень удовлетворенности деятельностью ОМСУ в регионе снизился с пикового значения 58,82% (2023 г.) до 54,63% (2024 г.). Наиболее стабильной остается сфера ЖКУ, наиболее проблемной – организация транспортного обслуживания³⁸. Снижение общего показателя удовлетворенности может быть связано как с общими экономическими трудностями, так и с ростом ожиданий населения от качества государственных и муниципальных услуг. Это также может быть индикатором того, что механизмы обратной связи не всегда работают эффективно, или что принимаемые решения не всегда соответствуют ожиданиям жителей.

Лидером рейтинга эффективности системы управления является Магнитогорский ГО. Выделена группа «системных лидеров» (Магнитогорск, Южноуральск) и группа «стагнации» (Верхний Уфалей, Златоуст), характеризующаяся слабой координацией документов СЭР и ТП.

Оценка эффективности деятельности ОМСУ осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ № 607³⁹. Результаты оценки представлены в таблице 1.

На основании проведенного качественного анализа эффективности системы управления СЭР и ТП в городских округах Челябинской области можно сделать следующие общие выводы.

1. Наиболее эффективная модель управления СЭР и ТП сформирована в Магнитогорском и Южноуральском городских округах. Эти территории демонстрируют лидерство («+») практически по всем критериям: от высокой внутренней координации документов СЭР и ТП до образцовой прозрачности и активного вовлечения граждан. Также к группе лидеров с высокими показателями внутренней эффективности и открытости можно отнести Миасский и Усть-Катавский городские округа. Эти муниципалитеты характеризуются зрелыми системами управления, способными интегрировать различные аспекты развития и эффективно взаимодействовать с населением.

2. Анализ выявил специфический дисбаланс в ряде округов. Например, Копейский ГО демонстрирует высокие результаты в координации документов и специализации органов управления, однако является аутсайдером («–») в вопросах вовлеченности населения и активности жителей. Напротив, Карабашский ГО при промежуточных результатах в управленческой деятельности показывает лидерские позиции в вовлечении граждан в оценку работы ОМСУ, что говорит о высокой общественной активности при недостаточно отлаженных внутренних административных процессах. Это согласуется с исследованиями о низком уровне гражданского участия в управлении муниципальными образованиями [18]. Обнаруженный дисбаланс между формальным информированием (высокий уровень) и реальной вовлеченностью (низкий уровень) является критическим вызовом для легитимности принимаемых решений.

3. Наиболее слабым звеном в системе управления территориальным развитием остается взаимосвязанность документов СЭР и ТП, а также их размещение во ФГИС ТП. Такие округа, как Верхнеуфалейский, Златоустовский и Миасский, имеют здесь критические оценки («–»). Это указывает на отсутствие единой методологии и «рассинхронизацию» стратегических целей экономического развития с фактическими планами застройки и использования территорий. Отсутствие синхронизации приводит к неэффективному использованию ресурсов и замедляет устойчивое развитие.

³⁸ Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений Челябинской области. // Официальный сайт Правительства Челябинской области. – URL: <https://pravmi.gov74.ru/prav/News/view.htm?id=10453072> (дата обращения: 25.12.2025).

³⁹ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 11.06.2021) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 25.12.2025).

Таблица 1 – Анализ эффективности системы управления СЭР и ТП в городских округах Челябинской области
 Table 1 – Analysis of the effectiveness of the socio-economic development and territorial planning management system in the urban districts of the Chelyabinsk Region

Наименование ГО	Критерии оценки							
	Эффективность работы ОМСУ ⁴⁰		Уровень координации между субъектами управления ⁴¹		Прозрачность и открытость процессов управления ⁴²		Участие граждан в принятии решений ⁴³	
	Оценка деятельности ОМСУ, унитарных предприятий и учреждений	Уровень специализации ОМСУ	Размещение актуальных документов во ФГИС ТП с соблюдением сроков	Взаимосвязанность документов СЭР и ТП	Доля обращений за получением массовых социально значимых гос. и муниципальных услуг в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг	Эффективность ведения официальных страниц в соцсетях, скорость и качество информирования	Вовлеченность населения в оценке деятельности ОМСУ	Активность жителей в подаче обращений и участии в опросах
Верхнеуфалейский	–	–	+/-	–	+	–	+/-	+/-
Златоустовский	–	+	–	–	+	+/-	–	–
Карабашский	+/-	–	+/-	–	+/-	+/-	+	–
Копейский	–	+	+	+/-	+/-	+/-	+	–
Кыштымский	+/-	–	+/-	+/-	+	–	–	–
Локомотивный	+	–	–	+	–	+	+	+
Магнитогорский	+	+	+/-	+	+	+	+	+
Миасский	–	+	–	–	+	+	–	+
Озерский	+/-	+	–	–	+	+/-	–	+
Снежинский	+/-	+	+	–	+	+	+/-	+
Трехгорный	+/-	–	+/-	+/-	+/-	+	+	–
Троицкий	–	+	–	+/-	+	–	+	+/-
Усть-Катавский	+	–	+/-	–	+/-	+/-	+/-	–
Чебаркульский	–	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+
Челябинский	+/-	+	+	+	+/-	+	–	+/-
Южноуральский	+	+/-	+	+	+	+	+	+

Обозначения: «+» – лидеры; «+/-» – промежуточное значение; «-» – аутсайдеры.

Источник: составлено автором по материалам официальных отчетов, итогов опросов, рейтингов муниципальных образований.

⁴⁰ Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений Челябинской области. // Официальный сайт Правительства Челябинской области. URL: <https://pravmi74.ru/prav/News/view.htm?id=10453072> (дата обращения: 25.12.2025).

⁴¹ Мониторинг ФГИС ТП [Электронный ресурс] // Министерство архитектуры, градостроительства и комплексного развития территории Челябинской области. – URL: <https://minarch.gov74.ru/minarch/activities/gradostroitelstvo/kontrol.htm> (дата обращения: 20.12.2025).

⁴² Рейтинг муниципальных образований Челябинской области по показателям цифровой трансформации [Электронный ресурс] // Министерство информационных технологий, связи и цифрового развития Челябинской области. – URL: <https://digital.gov74.ru/digital/activity/informacio№№oeobshhestvo/digitaltra№sformaio№/rejtomsurct.htm> (дата обращения: 21.12.2025).

⁴³ Рейтинг муниципальных образований Челябинской области по показателям цифровой трансформации [Электронный ресурс] // Министерство информационных технологий, связи и цифрового развития Челябинской области. – URL: <https://digital.gov74.ru/digital/activity/informacio№№oeobshhestvo/digitaltra№sformaio№/rejtomsurct.htm> (дата обращения: 21.12.2025).

4. Большинство городских округов являются лидерами в предоставлении массовых услуг в электронном виде через Единый портал. Однако эффективность ведения официальных страниц в соцсетях и качество информирования часто оцениваются лишь как промежуточные («+/-»). Это свидетельствует о том, что технические каналы связи (порталы услуг) работают эффективно, в то время как «живой» диалог и оперативное информирование в соцсетях остаются зоной роста для половины проанализированных ГО (Златоустовский, Карабашский, Копейский, Озерский). Это подчеркивает необходимость не только наличия цифровых платформ, но и активного и интерактивного взаимодействия через них. Для повышения реальной вовлеченности необходимо не просто публиковать информацию, но и создавать механизмы для ее обсуждения, сбора предложений и учета общественного мнения в процессе принятия решений.

5. Верхнеуфалейский и Златоустовский городские округа показывают наибольшее количество отрицательных оценок. Основные проблемы здесь сосредоточены в низкой эффективности работы органов управления, слабой координации документов и низкой вовлеченности жителей. В этих округах система управления территориальным развитием требует комплексной перезагрузки и усиления контроля за исполнительской дисциплиной.

Система управления СЭР и ТП в Челябинской области характеризуется высокой степенью неоднородности. Успешное территориальное развитие демонстрируют округа, сумевшие объединить жесткую административную координацию документов с открытостью и вовлечением граждан в принятие решений (Магнитогорск, Южноуральск). Главным системным вызовом для большинства ГО остается необходимость преодоления разрыва между «бумажным» планированием и реальным участием жителей в оценке качества управления.

Обсуждение

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты и выводы могут служить научно-методической основой для принятия обоснованных управленческих решений органами публичной власти в условиях реформирования системы местного самоуправления. Результаты работы ориентированы на использование на двух ключевых уровнях – региональном и муниципальном.

На региональном уровне результаты исследования могут быть использованы органами власти для:

1) разработки научно обоснованных «дорожных карт» по переходу к новой модели управления в рамках ФЗ № 33⁴⁴. Анализ существующих моделей и выявление их рисков позволяют выстроить поэтапную и наименее конфликтную стратегию централизации полномочий, адаптированную к специфике региона. Это включает анализ правовых, экономических и организационных аспектов. Особое внимание должно быть уделено потенциальным конфликтам интересов и выстраиванию механизмов их предотвращения при централизации функций;

2) создания региональных центров компетенций. Исследование обосновывает необходимость усиления кадрового и экспертного потенциала на уровне субъекта для выполнения новых, более сложных функций. Его выводы могут быть использованы при определении структуры и задач таких центров, ответственных за разработку градостроительной документации, методическую поддержку муниципалитетов и ведение информационных систем. Эти центры смогут предоставить квалифицированную помощь малым и средним муниципалитетам, у которых нет достаточных ресурсов для создания собственных высокоспециализированных подразделений, тем самым снижая нагрузку на местные бюджеты и повышая качество управленческих решений на всех уровнях.

3) совершенствования механизмов обратной связи с населением. Анализ данных об удовлетворенности граждан выявляет слабые места в коммуникации власти и общества. Результаты могут быть применены для корректировки регламентов общественных обсуждений, развития цифровых платформ с целью преодоления формализма и повышения легитимности принимаемых градостроительных решений в новой централизованной системе. Это включает внедрение более интерактивных и инклюзивных форматов участия, таких как интерактивные карты, онлайн-голосования с прозрачным механизмом учета голосов, публичные слушания в гибридном формате (очное и онлайн), а также создание рабочих групп с участием активных жителей и экспертов. Платформы должны стать не только инструментом информирования, но и реальной площадкой для диалога и принятия совместных решений [18].

Согласно данным международных исследований 2024–2025 гг., внедрение современных цифровых инструментов, включая территориальные цифровые двойники и интерактивные платформы для партисипативного планирования, кардинально улучшает качество и повышает легитимность градостроительных решений [12; 19; 20; 21]. Анализ подтверждает, что эти инструменты способствуют значительному расширению потока

⁴⁴ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

информации от граждан к органам власти при условии успешного устранения цифрового неравенства [19]. Подобные закономерности, касающиеся усиления эффективности управления через цифровизацию, были выявлены и в работах, посвященных концепции и практике создания «умных» городов [20], что подчеркивает глобальный тренд на повышение открытости и вовлеченности в городское планирование.

На муниципальном уровне представленная в исследовании типология организационных моделей («функционального совмещения», «частичной» и «полной функциональной дифференциации») представляет собой практический инструмент для диагностики и стратегического планирования.

Одним из ключевых стратегических приоритетов в контексте формирования новой централизованной управленческой модели является эффективная минимизация рисков, сопряженных с возможной потерей оперативности и гибкости в принятии решений на местном уровне. Опыт показывает, что избыточная централизация полномочий может обернуться не только возрастанием бюрократической нагрузки и увеличением времени на принятие решений, но и существенным снижением способности реагировать на динамично меняющиеся локальные условия и специфические потребности отдельных территорий. Это обстоятельство становится особенно критичным для монопрофильных муниципалитетов, чья устойчивость находится в зависимости от оперативного управления и учета узкоспециализированных факторов, характерных только для данной территории. Принятие решений «сверху» без глубокого понимания местной специфики может привести к неэффективным для локального развития последствиям, таким как «замораживание» инвестиционных проектов, замедление развития инфраструктуры или игнорирование социальных запросов населения. Во избежание этих негативных последствий крайне важно не просто перераспределять, но и оптимизировать управленческие потоки, обеспечивая баланс между централизованным стратегическим видением и децентрализованной тактической гибкостью.

Руководители муниципалитетов могут использовать данную классификацию для:

1) объективной оценки текущей структуры профильных подразделений и осознания ее рисков (например, конфликта интересов в модели функционального совмещения). Это позволит малым муниципалитетам, где функции часто совмещены, идентифицировать потенциальные

проблемы, такие как коррупционные риски или недостаток специализации, и стремиться к постепенной дифференциации функций. Для них также важно будет привлекать внешних экспертов или запрашивать поддержку у региональных центров компетенций для выполнения сложных градостроительных задач;

2) формирования стратегии организационного развития, направленной на оптимизацию структуры, постепенный переход к более зрелой модели управления по мере роста и усложнения задач. Это особенно актуально для муниципалитетов, находящихся на ранних стадиях дифференциации, которые могут использовать опыт крупных городских округов для улучшения своих управленческих практик. Такая стратегия позволит им эффективно адаптироваться к новым требованиям ФЗ № 33⁴⁵, повышая при этом свою устойчивость и способность к инновационному развитию.

Таким образом, исследование предлагает комплексный анализ, полезный как для региональных властей в период стратегического планирования реформы, так и для муниципалитетов в их повседневной работе по повышению эффективности управления на местах.

Проведенное исследование, посвященное трансформации системы управления СЭР и ТП в Челябинской области, позволяет сформулировать ряд выводов.

Во-первых, анализ действующей системы на примере Челябинской области подтвердил, что она характеризуется высокой степенью организационной неоднородности. Были выявлены три ключевые модели управления («функционального совмещения», «частичной» и «полной функциональной дифференциации»), выбор которых зависит от масштаба, финансовых и кадровых ресурсов муниципалитета. Эта гетерогенность является не случайностью, а объективной реальностью, отражающей разный уровень сложности задач, стоящих перед малыми, средними и крупными городскими округами. Данный вывод имеет принципиальное значение для предстоящей реформы: он показывает, что механический, унифицированный подход к централизации полномочий может оказаться неэффективным. Успешная адаптация к новым условиям потребует гибкости и дифференцированного подхода к каждому типу муниципалитетов, учитывающего их специфические потребности и возможности.

Во-вторых, новая модель управления, вводимая ФЗ № 33⁴⁶, представляет собой не просто техническую передачу полномочий,

⁴⁵ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁴⁶ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

а фундаментальную «инверсию управленческой вертикали». Если раньше регион мог опционально забрать полномочия у муниципалитетов, то теперь он обязан их исполнять, имея право лишь делегировать их обратно. Успех предстоящей централизации будет зависеть от способности региональных властей выстроить гибкую систему, которая, с одной стороны, обеспечит стратегическое единство, а с другой – сохранит механизмы учета локальной специфики и интересов, выработанных в условиях существующей неоднородности. В противном случае существует значительный риск принятия оторванных от местной реальности градостроительных решений, что может привести к снижению их легитимности и эффективности. Это требует от региональных органов власти не только контрольных функций, но и активного вовлечения в поддержку и развитие местных инициатив, способствующих устойчивому развитию территорий.

В-третьих, ключевым вызовом, который новая модель призвана решить, но который может и усугубить, остается преодоление разрыва между формальным документальным планированием и реальными потребностями жителей. Анализ данных об удовлетворенности населения показал, что даже при наличии всех необходимых документов ТП и СЭР сохраняется низкая оценка качества дорог, транспортного обслуживания и деятельности местных властей в целом. Это свидетельствует о том, что существующие процедуры, включая общественные обсуждения, часто носят формальный характер. Для того чтобы централизация не привела к еще большему отдалению граждан от процессов планирования, необходим качественный переход от простого информирования к реальному вовлечению жителей через новые форматы диалога, рабочие группы и эффективное использование цифровых платформ. Это требует не только технологических решений, но и изменения культуры

взаимодействия между властью и обществом, а также повышения прозрачности и открытости всех этапов планирования. Согласно международной практике, ключевым фактором, способствующим значительному росту удовлетворенности населения и повышению легитимности управленческих решений, является полноценная интеграция цифровых инструментов партисипативного управления [12; 19; 21].

Заключение

Таким образом, изменение системы местного самоуправления открывает возможности для преодоления фрагментации и повышения стратегической целостности развития территорий. Однако ее успешная реализация требует от региональных властей не только создания мощных центров компетенций и обеспечения финансовыми ресурсами, но и разработки дифференцированных подходов к взаимодействию с муниципалитетами разного типа, а также внедрения современных механизмов партисипативного планирования. Дальнейшие исследования должны быть направлены на мониторинг этих переходных процессов в различных субъектах РФ для выявления наиболее эффективных моделей и практик, способствующих устойчивому развитию и повышению качества жизни населения. В частности, это могут быть исследования по оценке влияния конкретных цифровых инструментов на уровень вовлеченности граждан, а также анализ успешных региональных кейсов по адаптации муниципальных структур к новым федеральным требованиям. Для углубления понимания проблемы целесообразно направить будущие исследования на сравнительный анализ переходных процессов в различных субъектах Российской Федерации, активно интегрируя в этот анализ международный опыт цифрового вовлечения граждан в ТП [13; 20].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Лысяя Д., Сун И., Чжан Ч. О взаимосвязи государственной политики регионального развития, стратегического и территориального планирования и градостроительства в целях устойчивого развития Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. 2019. № 3. С. 78–84. DOI 10.22337/2077-9038-2019-3-78-84. EDN HYSYKW.
- [2] Волкова Е. И., Хапсирокова Е. А. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: эволюция законодательства и правовые новации // Проблемы в российском законодательстве. 2025. № 18 (4). С. 53–59. DOI 10.33693/2072-3164-2025-18-4-53-59. EDN XWGHNTL.
- [3] Абрамова П. Е., Кузнецов С. П. Реформа местного самоуправления в связи с принятием Федерального Закона № 33-ФЗ от 2025 г. // Проблемы права. 2025. № 4 (100). С. 31–37. DOI 10.24412/2075-7913-2025-4(100)-31-37. EDN KNNIRU.
- [4] Шульц А. Э. Принципы местного самоуправления в новом Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ // Образование. Наука. Научные кадры. 2025. № 2. С. 121–126. DOI 10.24412/2073-3305-2025-2-121-126. EDN LBRPUJ.
- [5] Кабанова И. Е., Кискин Е. В., Клишина М. А. [и др.] Новое законодательство о местном самоуправлении: инструкция по применению. Москва : Дело РАН-ХиГС, 2025. 200 с. (Библиотека ВШГУ). ISBN 978-5-85006-761-8. EDN IVZSQL.
- [6] Шуляева А. В. Сравнительный анализ федеральных законов о местном самоуправлении на современном этапе развития России // Власть и управление

- на Востоке России. 2025. № 4 (113). С. 100–109. EDN MRNRPR.
- [7] Аркадьева О. Г., Русская Т. О. Правовые и экономические основы современной муниципальной реформы // Государство и право России в современном мире : материалы международной научно-практической конференции, Кизляр, 15 мая 2024 г. Махачкала : Формат, 2024. С. 84–93. EDN ZVXKMA.
- [8] Шахов А. А. Глава муниципального образования в единой системе публичной власти: начало муниципальной реформы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2025. № 11. С. 110–114. EDN UNYILC.
- [9] Игнатъева И. В., Прудников А. В. Реформирование системы местного самоуправления: нормативно-правовые вопросы, финансовое обеспечение и регулирование // Право и государство: теория и практика. 2025. № 3. С. 663–666. DOI 10.47643/1815-1337_2025_3_663. EDN GHLTGW.
- [10] Борисов Б. Ю., Левщанов А. Е., Рузин И. А. [и др.] Оптимизация управления в муниципальной реформе // Устойчивое развитие и кооперация: содействие внедрению инноваций : сборник трудов V Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, Мытищи, 14–15 апреля 2025 г. Мытищи : Российский университет кооперации, 2025. С. 250–256. EDN CKZGQO.
- [11] Колесников Е. В. Реформа местного самоуправления в Липецкой области: переход от муниципальных районов к муниципальным округам / Актуальные вопросы современной науки : сборник статей XXI Международной научно-практической конференции, Пенза, 25 апреля 2025 г. Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г. Ю.), 2025. С. 218–220. EDN JEKFNZ.
- [12] Strielkowski W., Kalyugina S., Mukhoryanova O., Fursov V. Institutional transformations of Russian local self-government: Lessons for sustainable economic development of the region // Terra Economicus. 2025. Vol. 23, № 1. P. 93–102. DOI 10.18522/2073-6606-2025-23-1-93-102. EDN SESWKC.
- [13] Adade D., De Vries W. T. A systematic review of digital twins' potential for citizen participation and influence in land use agenda-setting // Discover Sustainability. 2025. Vol. 6, № 1. P. 354. DOI 10.1007/s43621-025-01204-x. EDN THKAHQ.
- [14] Tiwari A. K., Antoniuk V. S., Lapo A. S., Vansovich E. R. Managing urban agglomeration processes in Russia in the context of agglomerative and socio-economic development // Heliyon. 2024. Vol. 10, № 7. Article e28654. DOI 10.1016/j.heliyon.2024.e28654. EDN QVFXSC.
- [15] Антипин И. А., Шишкина Е. А., Сурнина А. А. Территориальное планирование в системе управления социально-экономическим развитием старопромышленного региона // Естественно-гуманитарные исследования. 2024. № 3 (53). С. 19–25. EDN NWXTDK.
- [16] Антонюк В. С., Лапо А. С., Вансович Э. Р. [и др.] Воздействие городских агломерационных процессов на общественное здоровье населения // Человек. Спорт. Медицина. 2022. Т. 22, № S2. С. 147–156. DOI 10.14529/hsm22s219. EDN YWYSIL.
- [17] Быстрова Т. Ю. Архитектурно-градостроительное наследие малых горнозаводских поселений Урала в контексте устойчивого развития. Часть 1 // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2017. № 1 (32). С. 45–50. EDN YJTLMJ.
- [18] Заборова Е. Н. К вопросу о массовости гражданского участия в управлении муниципальными образованиями // Муниципалитет: экономика и управление. 2025. № 1 (50). С. 12–20. EDN VFRWXI.
- [19] Shin B., Floch Ja., Rask M. [et al.] A systematic analysis of digital tools for citizen participation // Government Information Quarterly. 2024. Vol. 41, № 3. Article 101954. DOI 10.1016/j.giq.2024.101954. EDN VWOMQO.
- [20] Kummitha R. K. R. Smart city governance: assessing modes of active citizen engagement // Regional Studies. 2025. DOI 10.1080/00343404.2024.2399262.
- [21] Luo Ju., Liu P., Kong X. [et al.] Urban digital twins for citizen-centric planning: A systematic review of built environment perception and public participation // International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation. 2025. Vol. 143. Article 104746. DOI 10.1016/j.jag.2025.104746. EDN OETULN.

REFERENCES

- [1] Lysaya, D., Sun, I., Zhang, C. (2019) About the interrelation between the state policy of regional development, strategic, territorial, and town planning for the sustainable development of the Russian Federation. *Academia. Architecture and Construction*, (3), pp. 78–84. <https://doi.org/10.22337/2077-9038-2019-3-78-84>. <https://elibrary.ru/hysykw>.
- [2] Volkova, E. I., Khapsirokova, E. A. (2025) Local Self-Government in a Unified System of Public Authority: the Evolution of Legislation and Legal Innovations. *Gaps in Russian Legislation*, 18 (4), pp. 53–59. <https://doi.org/10.33693/2072-3164-2025-18-4-53-59>. <https://elibrary.ru/xwghtl>.
- [3] Abramova, P. E., Kuznetsov, S. P. (2025) Reform of Local Government in Connection with the Adoption of Federal Law № 33-FZ of 2025. *Problemy prava (Issues of Law)*, (4), pp. 31–37. [https://doi.org/10.24412/2075-7913-2025-4\(100\)-31-37](https://doi.org/10.24412/2075-7913-2025-4(100)-31-37). <https://elibrary.ru/knnirur>.
- [4] Shults, A. E. (2025) Principles of Local Self-Government in the New Federal Law № 33-FZ dated March 20, 2025. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry*, (2), pp. 121–126. <https://doi.org/10.24412/2073-3305-2025-2-121-126>. <https://elibrary.ru/lbrpuj>.
- [5] Kabanova, I. E., Kiskin, E. V., Klishina, M. A. [et al.] (2025) New legislation on local self-government: instructions for use. Moscow, Delo Publishing House of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 200 p. ISBN 978-5-85006-761-8. <https://elibrary.ru/ivzsol>.
- [6] Shulyayeva, A. V. (2025) Comparative Analysis of Federal Laws on Local Self-Government at the Current Stage of

- the Development of Russia. *Power and Administration in the East of Russia*, (4), pp. 100–109. <https://elibrary.ru/mrnpr>.
- [7] Arkadyeva, O. G., Russkaya, T. O. (2024) Legal and Economic Foundations of Modern Municipal Reform. *State and Law of Russia in the Modern World: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, Kizlyar, May 15, 2024*. Makhachkala, Publ. Format, pp. 84–93. <https://elibrary.ru/zvxxma>.
- [8] Shakhov, A. A. (2025) Head of a municipal entity in a unified system of public authority: the beginning of municipal reform. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, (11), pp. 110–114. <https://elibrary.ru/ynyilc>.
- [9] Ignatieva, I. V., Prudnikov, A. V. (2025) Reforming the local government system: regulatory and legal issues, financial support and regulation. *Law and state: theory and practice*, (3), pp. 663–666. https://doi.org/10.47643/1815-1337.2025_3.663. <https://elibrary.ru/ghltgw>.
- [10] Borisov, B. Yu., Levshchanov, A. E., Ruzin, I. A. [et al.] (2025) Optimization of Management in Municipal Reform. *Sustainable Development and Cooperation: Promoting Innovation: Proceedings of the V International Scientific and Practical Conference of Students, Postgraduate Students, and Young Scientists, Mytishchi, April 14–15, 2025*. Mytishchi, Russian University of Cooperation, pp. 250–256. <https://elibrary.ru/ckzgqo>.
- [11] Kolesnikov, E. V. (2025) Local government reform in the Lipetsk region: transition from municipal districts to municipal districts. *Actual Issues of Modern Science: Collection of Articles from the XXI International Scientific and Practical Conference, Penza, April 25, 2025*. Penza, Science and Education (IP Gulyaev G. Yu.), pp. 218–220. <https://elibrary.ru/jekfnz>.
- [12] Strielkowski, W., Kalyugina, S., Mukhoryanova, O., Fursov, V. (2025) Institutional transformations of Russian local self-government: Lessons for sustainable economic development of the region. *Terra Economicus*, 23 (1), pp. 93–102. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2025-23-1-93-102>. <https://elibrary.ru/seswkc>.
- [13] Adade, D., De Vries, W. T. (2025) A systematic review of digital twins' potential for citizen participation and influence in land use agenda-setting. *Discover Sustainability*, 6 (1), p. 354. <https://doi.org/10.1007/s43621-025-01204-x>. <https://elibrary.ru/thkahq>.
- [14] Tiwari, A. K., Antoniuik, V. S., Lapo, A. S., Vansovich, E. R. (2024) Managing urban agglomeration processes in Russia in the context of agglomerative and socio-economic development. *Heliyon*, 10 (7), article e28654. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e28654>. <https://elibrary.ru/qvfxsc>.
- [15] Antipin, I. A., Shishkina, E. A., Surnina, A. A. (2024) Territorial planning in the management system of socio-economic development of the old industrial region. *Natural humanitarian studies*, (3), pp. 19–25. <https://elibrary.ru/nwxtdk>.
- [16] Antonyuk, V. S., Lapo, A. S., Vansovich, E. R. [et al.] (2022) The impact of urban agglomeration on public health. *Human. Sport. Medicine*, 22 (S2), pp. 147–156. <https://doi.org/10.14529/hsm22s219>. <https://elibrary.ru/ywysil>.
- [17] Bystrova, T. Yu. (2017) The architectural heritage of the small mining settlements of the Urals in the context of sustainable development (Part 1). *Academic bulletin of Uralniiproekt under the Russian Academy of Architecture and Construction Sciences*, (1), pp. 45–50. <https://elibrary.ru/yjtlmj>.
- [18] Zaborova, E. N. (2025) Civic involvement, municipal government, public hearings, strategic planning. *Municipality: economics and management*, (1), pp. 12–20. <https://elibrary.ru/vfrwxi>.
- [19] Shin, B., Floch, Ja., Rask, M. [et al.] (2024) A systematic analysis of digital tools for citizen participation. *Government Information Quarterly*, 41 (3), article 101954. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101954>. <https://elibrary.ru/vwomqo>.
- [20] Kummitha, R.K.R. (2025) Smart city governance: assessing modes of active citizen engagement. *Regional Studies*, 59 (1). <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2399262>.
- [21] Luo, Ju., Liu, P., Kong, X. [et al.] (2025) Urban digital twins for citizen-centric planning: A systematic review of built environment perception and public participation. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, (143), article 104746. <https://doi.org/10.1016/j.jag.2025.104746>. <https://elibrary.ru/oetuln>.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ДО 2030 ГОДА

Т. В. Миногина¹, Е. А. Шишкина¹¹ Уральский государственный экономический университет (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Настоящая статья посвящена конституционно-телеологическому анализу муниципального уровня публично-правового регулирования здравоохранения в Российской Федерации в свете Стратегии развития здравоохранения на период до 2030 г. и Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации с привлечением сравнительно-правового материала по Республике Беларусь, Республике Казахстан, Федеративной Республике Германия и Республике Польша. Актуальность темы предопределена тем, что после конституционных поправок 2020 г. муниципальный уровень включен в единую систему публичной власти, тогда как объем полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья сохраняет нормативную неопределенность.

Материалы и методы. Методологическую основу образуют диалектический, формально-догматический, системно-структурный и телеологический методы правового анализа, а также сравнительно-правовой метод применительно к зарубежному и постсоветскому опыту регулирования муниципального здравоохранения. Эмпирическую базу составляют данные социологических мониторингов Аналитического центра ВЦИОМ (2025 г.), официальная статистика Министерства здравоохранения Российской Федерации и правоприменительная практика субъектов РФ и государств-участников Содружества Независимых Государств.

Результаты и выводы. Обосновывается, что трехуровневая нормативная система регулирования здравоохранения характеризуется структурной диспропорцией: документы стратегического планирования нового поколения закрепили принципиально иные стандарты медицинской деятельности, не обеспеченные надлежащим законодательным инструментарием применительно к полномочиям органов местного самоуправления. Прослеживается устойчивая тенденция централизации публичного управления в сфере здравоохранения, в условиях которой компетенция органов местного самоуправления применительно к организации медицинской помощи населению последовательно сужается. Данные ВЦИОМ (2025 г.) фиксируют двукратный разрыв между удовлетворенностью здравоохранением в мегаполисах и малых городах (66% против 33%), что в системно-структурном измерении выступает индикатором несоответствия нормативной модели конституционным требованиям территориального равенства.

Обсуждение. Полученные результаты обсуждаются в контексте трех ключевых дискуссионных направлений отечественной муниципально-правовой доктрины. Во-первых, обосновывается тезис о необратимости тенденции административизации публичного управления здравоохранением, рассматриваемой не как локальное явление, но как структурная характеристика постконституционной модели разграничения полномочий. Во-вторых, анализируется конкуренция доктринальных позиций о месте муниципального уровня в единой системе публичной власти после конституционных поправок 2020 г.: «жесткой инкорпорации» (А. А. Шахов, М. В. Демидов) против «сохранения автономии» (Н. С. Конева, О. И. Баженова). В-третьих, в свете современных иностранных исследований 2024–2026 гг. (Escano-Arias et al., Bisht S., Lilly et al.) обсуждается применимость в российских условиях стратегии «здоровье во всех политиках» (Health in All Policies) как нормативного механизма преодоления территориального неравенства.

© Миногина Т. В., Шишкина Е. А., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Принцип законности, публично-правовое регулирование, муниципальное здравоохранение, конституционные гарантии, местное самоуправление, административизация, нормативный разрыв, телеология права, сравнительное правоведение.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Миногоина Т. В., Шишкина Е. А. Муниципальный уровень публично-правового регулирования здравоохранения в Российской Федерации: конституционно-телеологический анализ в контексте Стратегии развития здравоохранения до 2030 года // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 63–79. EDN UPENHO.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Миногоина Татьяна Вячеславовна – Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62) – *ассистент кафедры экономики социальной сферы; ГБУЗ СО «ЦГКБ № 6» – врач-рентгенолог; t.minogina1@gmail.com. SPIN 6177-1766, ORCID 0009-0009-8248-8276, Researcher J TU-5385-2023.*

Шишкина Елена Александровна – доктор экономических наук, доцент; Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62) – *профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления; le_gre@mail.ru. SPIN 4795-8400, ORCID 0000-0002-1280-3105, Researcher AAB-4409-2021.*

ВКЛАД АВТОРОВ

Шишкина Е. А. – научное руководство исследованием, разработка концепции и методологии статьи, доработка окончательного варианта рукописи.

Миногоина Т. В. – определение замысла исследования, обзор и анализ нормативно-правовой базы и научной литературы, сбор и систематизация эмпирических данных (мониторинги ВЦИОМ, статистика Минздрава России, правоприменительная практика субъектов РФ и государств-участников СНГ), сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта (Республика Беларусь, Республика Казахстан, ФРГ, Республика Польша), формулировка итоговых выводов, подготовка начального варианта текста рукописи.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Авторы заявляют о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 02.05.2026; рецензия получена 24.06.2026; принята к публикации 30.07.2026.

RESEARCH ARTICLE

RUSSIAN FEDERATION HEALTHCARE SYSTEM MUNICIPAL LEVEL PUBLIC LAW REGULATION: CONSTITUTIONAL-TELEOLOGICAL ANALYSIS IN THE HEALTHCARE SYSTEM DEVELOPMENT STRATEGY CONTEXT UNTIL 2030

T. V. Minogina¹, E. A. Shishkina¹

¹ Ural State University of Economics (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. This article offers a constitutional-teleological analysis of the municipal level of public-law regulation of the healthcare system in the Russian Federation in the light of the Healthcare Development Strategy for the period until 2030 and the Strategy for Scientific and Technological Development of the Russian Federation, drawing on comparative-legal evidence from the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Federal Republic of Germany, and the Republic of Poland. The relevance of the topic stems from the fact that, following the 2020 constitutional amendments, the municipal level has been incorporated into the unified system of public authority, while the scope of local self-government powers in the sphere of public health protection retains normative indeterminacy that calls for doctrinal resolution.

Materials and methods. The methodological framework rests on the dialectical, formal-dogmatic, systemic-structural, and teleological methods of legal analysis, together with the comparative-legal method applied to foreign and post-Soviet experience in regulating municipal healthcare; the empirical basis comprises the sociological monitoring data of the VCIOM Analytical Centre (2025), official statistics of the Ministry of Health of the Russian Federation, and the law-enforcement practice of the constituent entities of the Russian Federation and of the Member States of the Commonwealth of Independent States.

Results and conclusions. It has been substantiated that the three-tier regulatory system governing healthcare exhibits a structural disproportion: the new generation of strategic-planning instruments has enshrined fundamentally new standards of medical activity that are not supported by an adequate legislative toolkit with respect to the powers of local self-government bodies. A consistent trend towards the centralization of public administration in the healthcare sphere is observed, under which the competence of local self-government bodies with regard to the organization of medical care for the population is being progressively narrowed; the VCIOM monitoring data (2025) record a twofold gap between satisfaction with healthcare in megacities and in small towns (66% versus 33%), which, in its systemic-structural dimension, serves as an indicator of the discrepancy between the regulatory model and the constitutional requirements of territorial equality.

Discussion. The findings have been discussed within three principal directions of Russian municipal-law doctrine. First, the irreversibility of the administrativization trend in public healthcare governance has been substantiated as a structural rather than local feature of the post-constitutional model of competence allocation. Second, the doctrinal competition between the «hard incorporation» view (A. A. Shakhov, M. V. Demidov) and the «preserved autonomy» view (N. S. Koneva, O. I. Bazhenova) on the place of local self-government within the unified system of public power after the 2020 constitutional amendments has been analysed. Third, in the light of contemporary international research from 2024–2026 (Escano-Arias et al., Bisht S., Lilly et al.), the applicability of the «Health in All Policies» strategy to the Russian context as a normative instrument to overcome territorial inequality has been discussed.

KEYWORDS

Principle of legality, public-law regulation, municipal healthcare, constitutional guarantees, local self-government, administrativisation, regulatory gap, teleology of law, comparative jurisprudence.

FUNDING

The article has been written without external funding.

FOR CITATION

Minogina, T. V., Shishkina, E. A. (2026) Russian Federation healthcare system municipal level public law regulation: constitutional-teleological analysis in the Healthcare system development strategy context until 2030. *Municipality: Economics and Management*, (3), 63–79. <https://elibrary.ru/upehoo>.

AUTHORS' INFORMATION

Tatyana V. Minogina – Ural State University of Economics (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 62) – *Assistant Lecturer at the Department of Social Sphere Economics*; State Budgetary Healthcare Institution of the Sverdlovsk Region «Central City Clinical Hospital № 6» – *Radiologist*; t.minogina1@gmail.com. SPIN 6177-1766, ORCID 0009-0009-8248-8276, Researcher JTU-5385-2023.

Elena A. Shishkina – Doctor of Sciences (Economics), Associate Professor; Ural State University of Economics (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 62) – *Professor at the Department of Regional, Municipal Economics and Management*; le_gre@mail.ru. SPIN 4795-8400, ORCID 0000-0002-1280-3105, Researcher AAB-4409-2021.

AUTHORS' CONTRIBUTION

Shishkina E. A. – research supervision, development of the conceptual framework and methodology, critical analysis of the text finalization of the manuscript.

Minogina T. V. – research design, review and analysis of the regulatory framework and scholarly literature, collection and systematization of empirical data (VCIOM monitoring, Ministry of Health of Russia statistics, law-enforcement practice of the constituent entities of the Russian Federation and the CIS Member States), comparative-legal analysis of foreign experience (Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, Federal Republic of Germany, Republic of Poland), , formulation of final conclusions, preparation of the initial manuscript draft.

CONFLICT OF INTEREST

The authors declare no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

All authors declare that they have not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 02.05.2026; reviewed 24.06.2026; accepted for publication 30.07.2026.

Введение

Конституция Российской Федерации (далее – РФ), провозглашая в ст. 41 право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь и одновременно закрепляя в ст. 130–133 право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения, формирует, на первый взгляд, цельную нормативную архитектуру, в которой муниципальный уровень публичной власти органически встроен в систему реализации социальных прав граждан. Однако детальный анализ законодательного воплощения данных конституционных норм обнаруживает глубокое противоречие. Оно нарастает особенно рельефно на фоне принятия Стратегии развития здравоохранения в РФ на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента РФ от 8 декабря 2025 г. № 896 (далее – Стратегия-2030). Параллельно действует Стратегия научно-технологического развития, утвержденная Указом Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 (далее – Стратегия НТР). Органы местного самоуправления, конституционно наделенные статусом ближайшей к гражданину публичной власти, оказываются *de facto* лишены каких-либо действенных рычагов воздействия на состояние местного здравоохранения. Стратегические документы государства, между тем, требуют для своей реализации именно того уровня территориальной включенности в управление, которым могли бы и должны бы располагать органы местного самоуправления.

Показательным с точки зрения нормативного содержания институциональной асимметрии является то обстоятельство, что в действующем законодательном регулировании глава муниципального образования не наделен правовыми инструментами, позволяющими ему воздействовать на деятельность государственной медицинской организации субъекта РФ, расположенной на территории муниципалитета, в том числе по вопросам капитального ремонта объектов,

кадрового обеспечения, маршрутизации пациентов и организации круглосуточной работы экстренных служб. С 2012 г., когда организация первичной медико-санитарной помощи была исключена из перечня вопросов местного значения и отнесена к компетенции региональных органов государственной власти, муниципальный уровень публичного управления был выведен за пределы системы организации медицинской помощи в ее непосредственно-исполнительском измерении. Указанная тенденция, обнаруживая системный характер, не только сохраняется, но и последовательно углубляется в законодательной практике, что находит отражение в аналогичной эволюции компетенционных основ муниципального уровня в сферах образования и социальной защиты [1, с. 39–47; 2, с. 15–18; 3, с. 86–97].

Актуальность настоящего исследования определяется не только теоретической значимостью конституционно-правового анализа данного противоречия, но и практическими последствиями описанного нормативного разрыва, наглядно отраженными в данных социологических мониторингов. По сведениям Аналитического центра ВЦИОМ, опубликованным в декабре 2025 г., 52% граждан РФ не удовлетворены качеством медицинского обслуживания, причем в городах с населением до 100 тысяч человек, то есть на территориях, применительно к которым проблематика компетенции органов местного самоуправления приобретает наибольшую практическую остроту, доля неудовлетворенных составляет 60%, тогда как в городах федерального значения – 30%, что образует двукратный разрыв, выступающий в системно-структурной интерпретации индикатором нарастающего территориального неравенства в реализации базовой конституционной гарантии^{1,2}. Цель настоящего исследования состоит в конституционно-телеологическом анализе нормативной системы публичного управления здравоохранением на муниципальном уровне,

¹ ВЦИОМ. Здравоохранение в России: мониторинг. Декабрь 2025 г. // Аналитический центр ВЦИОМ. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

² ВЦИОМ. Удовлетворенность качеством медицинской помощи в разрезе типов населенных пунктов: данные мониторинга 2025 года // Аналитический центр ВЦИОМ. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

выявлении ее структурных диспропорций с учетом сравнительно-правового опыта Республики Беларусь, Республики Казахстан, Федеративной Республики Германия и Республики Польша [4, с. 77–81; 5, с. 45–58].

Публично-правовое регулирование здравоохранения в РФ образует иерархически выстроенную нормативную систему, конституционную вершину которой занимает ст. 41 Конституции РФ, обязывающая государство обеспечить каждому право на охрану здоровья и медицинскую помощь, причем применительно к государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения – бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и иных поступлений. Данная конституционная норма, как обосновано отмечают исследователи эффективности конституционно-правовых норм, представляет собой не простое управомочивающее или обязывающее предписание, но правовой принцип, пронизывающий всю систему позитивного права и телеологически определяющий законодательный процесс [6, с. 2–6]. Применительно к здравоохранению это означает, что дискреция законодателя при определении форм и механизмов публично-правового регулирования медицинских услуг ограничена конституционным идеалом их доступности, качества и безопасности вне зависимости от места проживания гражданина.

Конституционный механизм разграничения предметов ведения и полномочий, закрепленный в ст. 71 и 72 Конституции РФ, конструирует для сферы здравоохранения специфическую нормативную архитектуру: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относятся к исключительному ведению РФ (ст. 71), тогда как координация вопросов здравоохранения и социальная защита граждан отнесены к совместно ведению Федерации и ее субъектов (ст. 72). Муниципальный уровень при этом формально не упоминается в нормах о разграничении предметов ведения. Вместе с тем, ст. 130 Конституции РФ, закрепляя право местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения, в совокупности с ч. 2 ст. 132 создает конституционное основание для наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями в социальной сфере, включая здравоохранение, при условии, что соответствующее наделение осуществлено законом с обязательной передачей необходимых финансовых средств.

Принципиально важным с точки зрения конституционной телеологии является то обстоятельство, что конституционный законодатель, закрепляя в ст. 41 бесплатность медицинской помощи именно в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, тем самым конститутивно встраивает муниципальный уровень в систему публично-правовых гарантий

права на охрану здоровья, возлагая на органы местного самоуправления соответствующие обязательства публично-правового характера. Конституционные поправки 2020 г., закрепившие принцип единства системы публичной власти, в которую органы местного самоуправления отныне включены в качестве органической составляющей (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), создают принципиально новое нормативное основание для пересмотра полномочий органов МСУ в сфере здравоохранения. Встроенность в единую систему публичной власти логически предполагает наличие реальных, а не декларативных полномочий по участию в решении вопросов здоровья граждан на местах, иначе декларация единства публичной власти превращается в конституционную фикцию.

Нельзя не обратить внимание на то, что ст. 18 Конституции РФ прямо устанавливает: права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Данная конституционная норма распространяет функцию обеспечения прав граждан непосредственно на органы местного самоуправления, что в совокупности со ст. 41 формирует, по существу, конституционный мандат муниципального управления здравоохранением. Органы МСУ не просто вправе, но конституционно обязаны принимать меры для обеспечения реализации права на охрану здоровья на своей территории. Расхождение между данным конституционным мандатом и реальным положением дел, при котором глава городского округа лишен каких-либо правовых инструментов воздействия на работу районной больницы, представляет собой не частный законотворческий просчет, но системную конституционно-правовую патологию, требующую принципиального законодательного исправления.

Материалы и методы

Методологическую основу настоящего исследования образует комплексное применение общенаучных и специальных методов познания. К числу общенаучных отнесены диалектический и системно-структурный подходы, позволяющие рассматривать публично-правовое регулирование муниципального здравоохранения как развивающуюся целостность, находящуюся в диалектическом взаимодействии с конституционно-правовым статусом органов местного самоуправления и стратегическим целеполаганием государства. Среди специальных методов применительно к решению поставленных задач задействованы формально-догматический метод, направленный на установление содержания и нормативной сути соответствующих правовых

норм; телеологический метод, ориентированный на выявление целевого назначения норм Конституции РФ, Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», Указа Президента РФ от 8 декабря 2025 г. № 896 (Стратегия-2030); наконец, сравнительно-правовой метод, примененный к правовым порядкам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Федеративной Республики Германия и Республики Польша.

Эмпирическую базу исследования составили: данные социологических мониторингов Аналитического центра ВЦИОМ за 2025 год, отражающие удовлетворенность граждан РФ качеством медицинской помощи в разрезе типов населенных пунктов; официальная статистика Министерства здравоохранения РФ о состоянии кадрового и инфраструктурного обеспечения первичного звена здравоохранения; правоприменительная практика органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления применительно к реализации полномочий в сфере охраны здоровья; нормативные правовые акты государств-участников Содружества Независимых Государств, регулирующие вопросы муниципального участия в управлении здравоохранением. Привлечение указанных эмпирических источников обеспечило возможность сопоставления нормативной модели муниципального здравоохранения с реальным состоянием отрасли и оценки эффективности действующего правового регулирования с точки зрения реализации конституционных гарантий права на охрану здоровья. Существенным эмпирическим источником выступила также практика привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи населению, систематизированная применительно к Уральскому федеральному округу.

Теоретическую базу исследования образуют научные труды по конституционному праву (С. А. Васильев, Н. С. Конева, М. В. Демидов, А. А. Шахов, Е. В. Годованик, А. Н. Путренко), административному праву и теории публичного управления (Ю. Н. Стариков, Н. Н. Бакурова, С. М. Зубарев), муниципальному праву (Е. Ю. Комлев, О. И. Баженова, О. А. Кожевников, Б. Н. Матулов, Е. В. Кискин), а также исследования зарубежного и постсоветского опыта регулирования муниципального здравоохранения (П. И. Сивоконева, K. Pachucki-Włosek, K. A. Sabitov, R. Escano-Arias, S. Bisht, A. Simonović, C. L. Lilly, O. A. Alawode), а также работы по правовому регулированию цифрового здравоохранения (М. В. Некотенева, Д. В. Понамарева, K. Jürgens et al., S. Gilbert).

Результаты

Законодательное закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере здравоохранения претерпело в 2011–2012 гг. трансформацию, последствия которой по своей системной значимости для реализации конституционных прав граждан оказались весьма серьезными. До принятия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» (далее – ФЗ № 323) организация первичной медико-санитарной помощи в муниципальных учреждениях входила в перечень вопросов местного значения применительно к городским округам и муниципальным районам в силу прямого указания Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее – ФЗ № 131). С принятием ФЗ № 323 данное полномочие было передано на региональный уровень, что фактически вывело органы местного самоуправления за пределы системы публичного управления здравоохранением в части непосредственной организации медицинской помощи. Как обоснованно указывается в современной административно-правовой литературе, деятельность органов исполнительной власти осуществляется «исключительно в пределах предоставленных полномочий и компетенций», что выступает базовым требованием обеспечения законности в публичном управлении [7, с. 27–31], применительно к муниципальному уровню это означает, что сужение полномочий органов МСУ законодателем влечет за собой неизбежное «выпадение» данного уровня из системы публичного управления отраслью.

Проведенный анализ действующего перечня вопросов местного значения городского округа, закрепленного ст. 16 ФЗ № 131, позволяет установить, что из всего многообразия вопросов, связанных с жизнеобеспечением населения, здравоохранение практически полностью исключено. Органы местного самоуправления вправе создавать условия для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи, однако данное правомочие носит откровенно вспомогательный, координационный характер и не предоставляет органу МСУ ни финансового, ни организационного, ни кадрового инструментария для непосредственного воздействия на систему местного здравоохранения. Практические последствия данного законодательного выбора оказываются предельно наглядными. Мэр крупного промышленного города не вправе обязать районную больницу отремонтировать кровлю, привлечь недостающих врачей-специалистов, изменить режим работы приемного покоя или перераспределить потоки пациентов для снижения очередей, все это находится исключительно в компетенции регионального

уровня власти, тогда как сам мэр, ежедневно сталкивающийся с жалобами граждан на состояние местной медицины, лишен каких-либо правовых рычагов для их разрешения.

Особую остроту данная ситуация приобретает в части финансирования объектов здравоохранения. Региональные медицинские организации, расположенные на территории муниципального образования, финансируются из регионального бюджета через Фонд обязательного медицинского страхования, минуя муниципальный бюджет полностью, вследствие чего глава муниципального образования лишен не только управленческих, но и финансово-правовых инструментов влияния. В современной доктрине административного права обоснованно подчеркивается, что «обеспечение прав граждан требует от всех уровней публичной власти наличия четко определенной компетенции и соответствующих правовых средств ее реализации» как надлежащей основы парадигмы российского административного права [8, с. 42–54]: именно это условие применительно к муниципальному уровню управления здравоохранением не выполняется – компетенция отсутствует, правовые средства не предусмотрены, а конституционный мандат по обеспечению права на охрану здоровья формально никем не отменен, что порождает правовой вакуум, принципиально несовместимый с принципом законности в его конституционно-правовом измерении.

Закон РФ о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ и принятый в его развитие Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в части полномочий в сфере здравоохранения не только не устранили это противоречие, но и не создали новых правовых механизмов восстановления действенной роли органов МСУ в системе публичного управления здравоохранением. Перечень вопросов местного значения в ФЗ № 33 воспроизводит ту же «координационную» формулировку о «создании условий», которая давно превратилась в правовой симулякр, не порождающий реальных полномочий. Тенденция к постепенному изъятию из компетенции органов МСУ вопросов, непосредственно затрагивающих качество жизни граждан – сначала образования, затем здравоохранения, затем социальной защиты – свидетельствует о системном выборе в пользу централизованного государственного управления отраслями социальной сферы, принципиальная несовместимость которого с конституционной моделью местного самоуправления как формы народовластия (ст. 3, 130 Конституции РФ) требует доктринального осмысления.

Анализ регионального и местного нормотворчества Свердловской области наглядно демонстрирует, что даже в условиях законодательного

исключения первичной медико-санитарной помощи из перечня вопросов местного значения отдельные субъекты РФ в течение почти десяти лет сохраняли практику делегирования соответствующих государственных полномочий органам местного самоуправления: Закон Свердловской области от 21 ноября 2012 г. № 91-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями РФ, переданными для осуществления органам государственной власти Свердловской области, по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения», а ранее Закон Свердловской области от 9 ноября 2011 г. № 120-ОЗ закрепляли модель целевого финансирования отдельных функций здравоохранения через бюджеты муниципальных образований при сохранении методического контроля субъекта РФ. Применительно к городу Екатеринбургу указанная модель получила развитие в Постановлении Главы Екатеринбурга от 1 ноября 2010 г. № 5081 и Постановлении Администрации города Екатеринбурга от 22 ноября 2013 г. № 3958, утвердившем муниципальную программу «Развитие и поддержка муниципальных учреждений здравоохранения» с общим объемом финансирования 8587 млн рублей на период 2014–2020 гг., обеспечившую содержание сети муниципальных лечебно-профилактических учреждений до момента их полной передачи в государственную собственность Свердловской области во исполнение Постановления Правительства Свердловской области от 24 марта 2011 г. № 309-ПП. Указанный опыт, прекративший свое существование с 1 января 2021 г. в связи с окончательной централизацией системы здравоохранения на уровне субъекта РФ, представляет существенный научный интерес именно потому, что в период своего действия он эмпирически демонстрировал жизнеспособность смешанной модели публично-правового регулирования муниципального здравоохранения, при которой методическое и финансовое руководство сосредоточено на региональном уровне, тогда как оперативное управление, содержание имущественного комплекса и обеспечение территориальной доступности медицинской помощи возлагаются на органы местного самоуправления, располагающие необходимыми инструментами учета местной специфики [9, с. 491–527].

Данная нормативная ситуация представляет собой частное проявление более широкой тенденции, которую Ю. Н. Старилов квалифицировал как «административизацию» публичного управления, понимая под ней процесс постепенного замещения децентрализованных форм публичного управления административно-иерархическими, в рамках которого вышестоящие уровни власти принимают на себя компетенцию нижестоящих, мотивируя

это соображениями обеспечения единства государственной политики и повышения управленческой эффективности [10, с. 25–37; 11, с. 16–29]. По оценке указанного исследователя, устойчивое движение к административизму представляет угрозу для конституционного принципа местного самоуправления, поскольку превращает органы местного самоуправления в технических агентов государственных органов, лишенных самостоятельной функции и собственного публично-правового статуса [10, с. 25–37]. Сформулированный в общеметодологическом регистре, данный вывод с особой точностью описывает положение муниципального уровня применительно к сфере здравоохранения [3, с. 86–97; 12, с. 29–33; 13, с. 11–14].

Конституционный механизм наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями, закрепленный в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и предполагающий законодательное оформление передачи с обязательной передачей финансовых средств, на практике работает крайне неограниченно именно в сфере здравоохранения. В большинстве субъектов РФ органам МСУ государственные полномочия в части организации медицинской помощи не передаются, а финансовое обеспечение здравоохранения осуществляется непосредственно через региональные ТФОМС и региональные бюджеты, минуя муниципальный уровень. Ю. А. Тихомиров и Э. В. Талапина, исследуя проблематику административных процедур, обоснованно указывали на то, что ненормативная практика, при которой полномочия фактически осуществляются без законного основания или с выходом за пределы предоставленной компетенции, является нарушением принципа законности, сколь бы целесообразными ни казались соответствующие действия [14, с. 3–13]: применительно к муниципальному здравоохранению данный тезис приобретает обратный смысл – полномочия не осуществляются не потому, что органы МСУ выходят за их пределы, а потому, что самих полномочий не существует, хотя конституционный мандат их осуществление недвусмысленно предполагает.

Сопоставительное исследование практики наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере охраны здоровья граждан, осуществленное применительно к ряду субъектов РФ, обнаруживает существенную дифференциацию региональных моделей. Помимо описанной выше свердловской модели, концептуальное значение имеют: во-первых, законодательство Московской области, в рамках которого Закон Московской области от 7 декабря 2011 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области по организации оказания медицинской помощи на территории Московской области» закрепил

наиболее объемный среди субъектов РФ перечень переданных полномочий, включая планирование развития сети медицинских организаций, согласование штатной численности медицинского персонала и контроль качества медицинской деятельности на территории муниципального образования. Во-вторых, опыт Самарской области, где Постановление Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 г. № 674 утвердило механизм межбюджетного субсидирования муниципальных программ развития здравоохранения, получивший развитие в региональной программе модернизации первичного звена с объемом финансирования 12,95 млрд рублей на период 2021–2025 гг. В-третьих, практика Хабаровского края, в рамках которой соглашения между администрацией городского округа «Город Хабаровск» и правительством края регулярно опосредуют передачу муниципалитету отдельных функций по организационному и инфраструктурному обеспечению медицинской помощи. В-четвертых, опыт Республики Татарстан, где модель финансирования муниципального уровня выстраивалась через целевые субвенции из регионального бюджета с одновременным сохранением муниципальной собственности на здания и сооружения медицинского назначения. В-пятых, законодательство Ленинградской области, реализовавшее в начале 2010-х годов промежуточную модель сохранения за муниципальными районами полномочий по содержанию имущества медицинских организаций при одновременной передаче функций по обеспечению медицинской помощью на уровень субъекта РФ. Концептуальное значение указанного компаративного материала состоит в том, что во всех пяти рассмотренных региональных случаях фактически апробированы различные конфигурации сочетания централизованного финансирования и децентрализованного оперативного управления медицинскими организациями, причем ни одна из них не привела к нарушению принципа единства системы публичной власти, а напротив, способствовала более тонкой настройке правоприменительной практики применительно к территориальным особенностям соответствующего субъекта РФ. Указанный опыт, к сожалению, был свернут к 2020–2021 гг. в силу общей тенденции централизации, что в полной мере подтверждает справедливость вывода О. И. Баженовой о том, что переходные положения соответствующих федеральных законов о местном самоуправлении функционируют не как технико-юридический механизм адаптации правовой системы к новым институциональным условиям, а как самостоятельный «инструмент воздействия государства на местное самоуправление», направленный на постепенное вытеснение муниципального уровня публичной власти из социально значимых сфер [15, с. 33–41]. Развивая указанный

тезис применительно к реформе местного самоуправления 2025 г., О. И. Баженова обоснованно констатирует, что реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в РФ, начатая поправками 2020 г. и юридически завершенная принятием ФЗ № 33, в части социальных полномочий органов местного самоуправления не сопровождается восстановлением их компетенции в сфере здравоохранения, что свидетельствует о сохранении прежнего вектора нормативно-правового регулирования и одновременно – об углублении противоречия между конституционно гарантированным статусом местного самоуправления как формы народовластия и фактическим объемом его публично-правовых возможностей [16, с. 30–40].

Терминологические коллизии в правовом регулировании здравоохранения на субфедеральном уровне усугубляют описанную картину. Федеральный закон № 323-ФЗ в ст. 2 проводит принципиальное разграничение между понятиями «медицинская помощь» как родовой категорией, охватывающей весь комплекс мероприятий по поддержанию и восстановлению здоровья, и «медицинская услуга» как ее видовым элементом – медицинским вмешательством, имеющим самостоятельное законченное значение. Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ в сфере организации здравоохранения выявляет систематическую терминологическую несогласованность. Постановления правительств ряда субъектов используют оба понятия как взаимозаменяемые, что на практике создает условия для произвольного замещения конституционно гарантированной бесплатной медицинской помощи платными медицинскими услугами – практики, которую С. М. Зубарев квалифицирует как нарушение общих условий обеспечения законности в публичном управлении [17, с. 47–58].

По результатам мониторинга Аналитического центра ВЦИОМ, проведенного в августе 2025 г. с охватом 1600 совершеннолетних жителей РФ, установлено: 52% граждан выражают неудовлетворенность качеством медицинского обслуживания и лишь 42% в той или иной степени удовлетворены им. За 19 лет систематических наблюдений доля удовлетворенных увеличилась на семь процентных пунктов, то есть в среднем менее чем на 0,4 процентных пункта в год, что при сохранении указанной динамики предполагает достижение порога преобладающей удовлетворенности лишь в долгосрочной перспективе³.

Еще более значимым с конституционно-правовой точки зрения является территориальный разрез данных: в Москве и Санкт-Петербурге медицинской помощью довольны 66% жителей, недовольны 30%. В городах с населением до 100 тысяч человек – то есть именно там, где вопрос об участии органов МСУ в управлении здравоохранением наиболее актуален, довольны лишь 33%, недовольны 60%⁴. Данный двукратный разрыв является, по существу, индикатором конституционного нарушения: ст. 41 Конституции РФ гарантирует каждому право на охрану здоровья вне зависимости от места проживания, тогда как реальность свидетельствует о формировании двух принципиально различных систем здравоохранения в рамках одной страны – качественной мегаполисной и дефицитной малгородской. Параллельно с ростом неудовлетворенности фиксируется тревожная тенденция снижения обращаемости в государственные медицинские учреждения: если в 2006 г. при болезни в государственные клиники обращались 52% граждан, то в 2025 г. – лишь 41%; при этом 35% россиян прибегали к самолечению, а доля частной медицины выросла с 6 до 17%⁵.

Структура неудовлетворенности, зафиксированная в мониторинге ВЦИОМ, непосредственно указывает на те предметные области, разрешение которых объективно предполагает участие органов местного самоуправления. 83% жалоб связаны с дефицитом медицинских кадров и уровнем профессиональной компетентности врачей. Привлечение специалистов в малые города и сельскую местность представляет собой задачу, в отношении которой муниципальный уровень публичной власти располагает специфическими инструментами социальной интеграции (предоставление служебного жилья, обеспечение местами в дошкольных образовательных организациях, формирование культурной среды) [1, с. 39–47; 9, с. 491–527]. 70% жалоб касаются недоступности медицинских услуг (длительные сроки ожидания записи на прием, дефицит лекарственного обеспечения). Обеспечение транспортной доступности медицинских организаций, поддержка функционирования фельдшерско-акушерских пунктов, организация социального транспорта для доставки пациентов в медицинские учреждения относятся к числу типичных задач муниципального уровня, эффективное разрешение которых из регионального центра без участия местной власти представляется методологически затруднительным⁶ [1, с. 39–47].

³ ВЦИОМ. Здравоохранение в России: мониторинг. Декабрь 2025 г. // Аналитический центр ВЦИОМ. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

⁴ ВЦИОМ. Удовлетворенность качеством медицинской помощи в разрезе типов населенных пунктов: данные мониторинга 2025 года // Аналитический центр ВЦИОМ. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

⁵ ВЦИОМ. Здравоохранение в России: мониторинг. Декабрь 2025 г. // Аналитический центр ВЦИОМ. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

⁶ ВЦИОМ. Удовлетворенность качеством медицинской помощи в разрезе типов населенных пунктов: данные мониторинга 2025 года // Аналитический центр ВЦИОМ. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

Таблица 1 – Удовлетворенность качеством медицинской помощи в разрезе типов населенных пунктов (РФ, по данным мониторинга ВЦИОМ, 2025 г.)

Table 1 – Satisfaction with the quality of medical care by type of settlement (Russian Federation, VCIOM monitoring data, 2025)

Тип населенного пункта	Довольны, %	Недовольны, %	Затрудн. ответить, %
Москва и Санкт-Петербург	66	30	4
Крупные города (100–500 тыс. чел.)	44	50	6
Малые города (до 100 тыс. чел.)	33	60	7
Сельская местность	31	62	7

Источник: составлено авторами на основе данных Аналитического центра ВЦИОМ (2025 г.).

Обращение к зарубежному и постсоветскому опыту правового регулирования муниципального здравоохранения представляется методологически необходимым, поскольку позволяет идентифицировать апробированные законодательные решения, способные, будучи адаптированными к конституционно-правовой идентичности РФ, служить ориентиром при формировании отечественного правового регулирования. Сравнительный анализ правопорядков Республики Беларусь, Республики Казахстан, Федеративной Республики Германия и Республики Польша обнаруживает принципиально различные модели встраивания муниципального уровня в систему публично-правового регулирования здравоохранения.

Республика Беларусь представляет модель, при которой конституционный механизм местного самоуправления сохраняет существенную институциональную включенность в управление здравоохранением. Конституция Республики Беларусь в ст. 117–122 закрепляет систему местного управления и самоуправления, в рамках которой местные Советы депутатов, а также местные исполнительные и распорядительные органы наделены широкими полномочиями в области организации медицинского обеспечения населения соответствующей территории, что отмечается в современной сравнительно-правовой литературе [4, с. 77–81]. Принципиально значимым с правовой точки зрения является то обстоятельство, что в белорусской модели местный исполнительный орган выступает учредителем территориальных медицинских организаций первичного звена, что обеспечивает реальные правовые средства управленческого воздействия на их деятельность.

Республика Казахстан демонстрирует иную модель баланса между централизацией публичного управления и муниципальной включенностью в сферу здравоохранения. Конституция Республики Казахстан в ст. 86–89 закрепляет систему местного государственного управления и самоуправления, в рамках которой акимы как главы соответствующих территориальных

уровней несут ответственность за социально-экономическое развитие подведомственной территории, включая организацию доступной медицинской помощи [5, с. 45–58; 18, с. 239–248]. Государственные программы развития здравоохранения Республики Казахстан возлагали на центральные и местные исполнительные органы совместную ответственность за реализацию соответствующих мероприятий, предусматривая необходимые полномочия и финансовые механизмы на местном уровне [4, с. 77–81; 5, с. 45–58].

Германская модель муниципального здравоохранения, основанная на принципе субсидиарности, конструирует для общин (Gemeinden) отчетливые полномочия в области общественного здравоохранения (öffentlicher Gesundheitsdienst) при параллельном функционировании системы обязательного медицинского страхования. Показательным примером нормативной интеграции цифровых технологий служит германская система цифровых медицинских приложений (Digitale Gesundheitsanwendungen, DiGA), формирующая регуляторную среду для возмещения цифровых терапевтических инструментов через систему обязательного медицинского страхования. Применительно к приложениям с компонентами искусственного интеллекта введено требование об обязательном соответствии стандартам Регламента ЕС об искусственном интеллекте (EU AI Act) [19; 20].

Польская модель представляет существенный интерес для отечественной правовой доктрины, поскольку Республика Польша осуществила реформирование системы управления здравоохранением, во многом сопоставимое по исходным условиям с российским опытом, однако избрала принципиально иные нормативно-правовые решения. В правовой системе Польши повяты (районы) и гмины (коммуны) выступают учредителями медицинских организаций первичного и вторичного звена, что обеспечивает реальную правовую ответственность местных органов публичной власти за состояние здравоохранения на подведомственной территории. Проведенный сравнительно-правовой анализ убедительно

демонстрирует, что ни один из рассмотренных право порядков не избрал модель полного отстранения муниципального уровня от регулирования здравоохранения [4, с. 77–81; 5, с. 45–58].

Современные международные исследования 2024–2026 гг. подкрепляют сделанные сравнительно-правовые наблюдения. Так, исследование R. Escano-Agias и соавторов на материале постсоциалистических юрисдикций обосновывает, что устойчивое укрепление местных систем здравоохранения требует институциональной автономии муниципального уровня в части первичной медико-санитарной помощи [24]. На индийском материале S. Bisht демонстрирует обратную корреляцию между централизацией здравоохранения и удовлетворенностью граждан качеством медицинской помощи [25]. Аналогичные выводы для европейских юрисдикций получены в работе A. Simonović и соавторов, показавших, что децентрализация медицинской помощи статистически значимо коррелирует с улучшением территориально-выравненных показателей здоровья населения [26].

Систематизация преимуществ и недостатков отечественной модели публично-правового регулирования муниципального здравоохранения, осуществленная на основе сопоставления региональной правоприменительной практики 2011–2021 г. и сравнительно-правового материала, позволяет сформулировать развернутую доктринальную оценку существующего нормативного режима. К числу содержательных преимуществ модели делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, апробированной в перечисленных выше пяти субъектах РФ, относятся: реализация конституционного принципа субсидиарности, в силу которого решение задач публичного управления должно осуществляться на уровне, наиболее приближенном к гражданину и располагающем необходимым институциональным потенциалом; повышение оперативности реагирования на конкретные потребности населения соответствующей территории в части материально-технического обеспечения медицинских организаций, в том числе через возможность оперативного перераспределения средств муниципального бюджета на устранение аварийных ситуаций в зданиях лечебно-профилактических учреждений; учет территориальной специфики, выражающийся в способности органов местного самоуправления формулировать программы развития здравоохранения, учитывающие демографическую структуру, эпидемиологическое состояние, транспортную доступность и социально-экономический профиль населенного

пункта; сохранение муниципальной собственности на имущественные комплексы медицинского назначения, выступающее значимой гарантией предотвращения деградации материально-технической базы здравоохранения в малых и средних городах; обеспечение более эффективного общественного контроля за качеством медицинской помощи через институты местного самоуправления, в частности через публичные слушания и отчетность главы муниципального образования перед местным сообществом. Вместе с тем, доктринальный анализ указанной модели обнаруживает и существенные риски: хроническая недостаточность субвенций, направляемых субъектами РФ на исполнение переданных полномочий, в силу чего муниципальные образования вынуждены покрывать соответствующие расходы из собственных источников, не предусмотренных для целей здравоохранения; размытие ответственности между уровнями публичной власти за состояние здоровья населения, порождающее в правоприменительной практике феномен «правового пинг-понга»; усиление территориального неравенства между муниципальными образованиями одного субъекта РФ, обусловленное различиями в их собственной финансовой обеспеченности (ярким эмпирическим подтверждением указанной тенденции является уже отмеченный двукратный разрыв в показателях удовлетворенности качеством медицинской помощи между мегаполисами и малыми городами, зафиксированный мониторингом ВЦИОМ за 2025 год⁷); риск снижения качества медицинской помощи в случае отсутствия адекватной методической поддержки со стороны региональных органов государственной власти; наконец, риск частой ротации полномочий между уровнями публичной власти, дестабилизирующей правоприменительную практику и затрудняющей долгосрочное планирование развития сети медицинских организаций. Сбалансированная оценка перечисленных преимуществ и недостатков, осуществляемая в логике конституционно-телеологического анализа, приводит к выводу о том, что устранение указанных рисков объективно возможно лишь при условии законодательного закрепления стабильного, методически обеспеченного и финансово гарантированного перечня обязательных муниципальных полномочий в сфере охраны здоровья, тогда как полное исключение муниципального уровня из соответствующей системы публичного управления, реализованное в действующем регулировании, представляет собой не разрешение, а скорее принципиальное игнорирование описанного доктринального противоречия.

⁷ ВЦИОМ. Удовлетворенность качеством медицинской помощи в разрезе типов населенных пунктов: данные мониторинга 2025 года // Аналитический центр ВЦИОМ. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

Таблица 2 – Сравнительный анализ полномочий органов местного самоуправления в сфере здравоохранения в Российской Федерации, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Федеративной Республике Германия и Республике Польша
Table 2 – Comparative analysis of the powers of local self-government bodies in healthcare in the Russian Federation, Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, Federal Republic of Germany, and Republic of Poland

Критерий	Россия (РФ)	Беларусь	Казахстан	Германия (ФРГ)	Польша
Учредитель мед. учреждения первичного звена	Субъект РФ	Местный исп. орган	Аким (местный)	Городской совет / община	Гмина / повят
Реальные рычаги влияния главы МО на работу больницы	Нет	Да	Частично	Да	Да
Финансирование через МСУ	Нет (ТФОМС)	Да (часть)	Да (часть)	Да (гмина)	Да (часть)
Кадровое влияние МСУ	Нет	Да	Частично	Да	Да
Конституционная основа полномочий МСУ в здравоохранении	Ст. 41 (норм. разрыв)	Ст. 117–122	Ст. 86–89	GG Art. 28	Конституция РП, ст. 163–172

Источник: составлено авторами на основе сравнительно-правового анализа [25; 26; 27].

Обсуждение

Полученные результаты позволяют сформулировать три дискуссионных тезиса, обсуждение которых открывает направления дальнейших исследований.

Во-первых, эмпирически зафиксированный двукратный разрыв в удовлетворенности здравоохранением между мегаполисами и малыми городами обнаруживает не временную, но структурную дисфункцию модели регулирования. В отечественной доктрине прослеживаются две принципиально различные позиции относительно конституционно-правовой природы этой дисфункции. Сторонники «жесткой инкорпорации» муниципального уровня в единую систему публичной власти (А. А. Шахов [12, с. 29–33], М. В. Демидов [30, с. 49–51]) рассматривают данный разрыв как закономерное следствие конституционных поправок 2020 г. и допускают его сохранение в качестве переходного явления. В противоположность этому представители подхода «сохранения автономии» (Н. С. Конева [31, с. 2–6], О. И. Баженова [15, с. 33–41; 16, с. 30–40]) усматривают в указанном разрыве конституционно-правовую патологию, требующую законодательного исправления через расширение перечня вопросов местного значения в сфере здравоохранения. Перераспределение полномочий как новая модель регулирования муниципальной компетенции, предложенная Е. В. Кискиным [32, с. 60–75], требует, по справедливому замечанию автора, стратегического подхода, не сводимого к простому изменению перечня вопросов местного значения.

Во-вторых, сравнительно-правовой анализ обнаруживает, что современная зарубежная доктрина 2024–2026 гг. движется в направлении, противоположном российскому. Исследования R. Escano-Arias и соавторов (2025) [24] свидетельствуют, что страны со схожими стартовыми условиями (постсоциалистические системы с трехуровневой моделью публичного управления) последовательно расширяют автономию муниципального уровня в части первичной медико-санитарной помощи. Работа S. Bisht (2025) [25] на материале Индии демонстрирует обратную корреляцию между централизацией здравоохранения и удовлетворенностью граждан качеством медицинской помощи; аналогичные выводы для европейских юрисдикций получены в исследовании A. Simonović и соавторов (2025) [26]. Данный международный контекст ставит под сомнение тезис о неизбежности административизации как универсальной модели и требует от российского законодателя теоретической рефлексии относительно избранного пути.

В-третьих, конструктивной альтернативой текущей модели может выступать концепция «здоровье во всех политиках» (Health in All Policies), активно развиваемая в современной зарубежной науке (C. L. Lilly et al., 2024 [27]) и предполагающая институциональное закрепление обязанности органов публичной власти всех уровней, включая муниципальный, учитывать последствия принимаемых решений для здоровья населения. Данная концепция содержательно созвучна конституционному принципу единства системы

публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) и при надлежащей нормативной операционализации могла бы стать основанием для перераспределения полномочий между уровнями публичной власти в сфере здравоохранения. Опыт африканских юрисдикций (О. А. Alawode et al., 2026 [38]) подтверждает, что автономия муниципального уровня в первичной медико-санитарной помощи статистически значимо коррелирует с улучшением территориально-выравненных показателей здоровья населения.

Стратегия-2030, будучи документом стратегического планирования в значении соответствующего федерального законодательства, не создает самостоятельно нормативных предписаний для органов местного самоуправления, однако формирует нормативный контекст, в рамках которого надлежащее исполнение конституционных обязательств в сфере здравоохранения объективно требует расширения и конкретизации компетенции муниципального уровня публичной власти. Стратегия прямо относит к числу вызовов национальной безопасности «недостаточно высокий уровень территориальной доступности медицинских организаций» и ставит задачу «развития выездных методов работы с гражданами, проживающими в труднодоступных районах и сельской местности». Реализация перечисленных стратегических задач предполагает активное участие органов местного самоуправления в организации логистики медицинской помощи на местном уровне – обеспечении транспортной доступности, информировании населения, содействии функционированию фельдшерско-акушерских пунктов. Действующее законодательство о применении телемедицинских технологий не предусматривает какой-либо нормативно закреплённой роли органов местного самоуправления в организации телемедицинской помощи, оставляя соответствующие вопросы исключительно в компетенции региональных органов государственной власти и медицинских организаций, тогда как именно на муниципальном уровне аккумулированы сведения о реальном состоянии телекоммуникационной инфраструктуры в конкретных сельских населённых пунктах [21, с. 117–128].

Профилактическое направление Стратегии-2030 также обнаруживает существенный нормативный дефицит на муниципальном уровне. Реализация профилактической модели медицинской помощи как стратегического приоритета предполагает интеграцию медицинских, образовательных, физкультурно-спортивных и культурных программ в единый механизм охраны и укрепления здоровья населения, при этом именно органы местного самоуправления, в силу своего конституционного статуса ближайшего к гражданину уровня публичной власти, объективно располагают институциональным потенциалом для

организации такой межсекторной деятельности. М. В. Некотенева и Д. В. Пономарева, исследуя европейский опыт правового регулирования мобильных медицинских технологий, обоснованно указывают на то, что эффективное правовое регулирование цифрового здравоохранения требует четкого определения компетенции каждого уровня публичного управления с соответствующим ресурсным обеспечением [21, с. 117–128; 29, с. 121–132] – вывод, в полной мере применимый и к отечественной правовой ситуации [19; 20].

Особого доктринального внимания заслуживает категория «муниципальной медицины» как самостоятельного юридико-социального феномена, в недостаточной мере отрефлексированного в действующем нормативно-правовом регулировании. Под муниципальной медициной в современной правовой доктрине понимается совокупность правовых, организационных и материально-технических условий обеспечения первичной медико-санитарной помощи и иных видов медицинской деятельности, осуществляемой на территории муниципального образования с участием органов местного самоуправления в формах, не ограниченных «созданием условий» в смысле ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Указанная категория получает развернутое теоретическое обоснование в современных исследованиях природы местного самоуправления как формы народовластия и его соотношения с народным суверенитетом, обоснованно квалифицирующих местное самоуправление не только как форму осуществления публичной власти, но и как онтологически необходимый элемент конституционной модели народовластия, обладающий особыми функциями применительно к организации жизнедеятельности местного сообщества, включая обеспечение его медицинских и санитарно-эпидемиологических потребностей [22, с. 14–18]. В этом контексте обращение к доктринальному наследию российской школы муниципального права приобретает не только академическое, но и практико-правовое значение, поскольку именно в ее рамках сформулирована концепция местного самоуправления как онтологически необходимого элемента системы публичной власти, лишение которого реальных полномочий в социально значимых сферах равнозначно подрыву конституционных основ народовластия. Применительно к сфере здравоохранения указанное теоретическое положение приобретает особую актуальность в свете вступившего в силу 19 июня 2025 г. Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ, ст. 32 которого закрепляет трехзвенную классификацию полномочий органов местного самоуправления (неотъемлемые, передаваемые и перераспределенные), относя участие в охране здоровья граждан к категории неотъемлемых полномочий (ч. 1 ст. 32). Указанное законодательное

решение, формально подтверждающее конституционный мандат муниципального уровня в сфере здравоохранения, однако, не сопровождается ни конкретизацией содержания соответствующих полномочий, ни закреплением источников их финансового обеспечения, что в доктринальном плане воспроизводит ту же модель «правового симулякра», против которой обоснованно возражает современная муниципально-правовая доктрина, последовательно настаивающая на необходимости содержательного, а не формального наполнения компетенции органов местного самоуправления [22, с. 14–18; 23, с. 26–31]. Системная интеграция категории муниципальной медицины в действующее правовое регулирование предполагала бы, как минимум, законодательное закрепление перечня обязательных муниципальных полномочий в сфере охраны здоровья (с обязательным финансовым обеспечением), кодификацию административных процедур доступа граждан к медицинской помощи на муниципальном уровне, введение института «муниципального стандарта доступности медицинских услуг», предусматривающего предельно допустимые сроки ожидания и расстояния до ближайшей медицинской организации соответствующего профиля, а также формирование механизма межуровневого взаимодействия органов местного самоуправления и территориальных фондов обязательного медицинского страхования при разработке территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи.

Заключение

Проведенный конституционно-телеологический анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

Нормативная система публично-правового регулирования здравоохранения на муниципальном уровне характеризуется структурной диспропорцией. Конституционный статус органов местного самоуправления как элемента единой системы публичной власти, обязанного участвовать в реализации конституционных гарантий права на охрану здоровья, системно разрывается с фактическим объемом законодательно закрепленных полномочий органов МСУ, явно недостаточным применительно к стратегическим задачам, сформулированным в Стратегии-2030.

Устойчивая тенденция административизации публичного управления в сфере здравоохранения, описанная в доктрине Ю. Н. Старилова [10, с. 25–37; 11, с. 16–29] и подтвержденная законодательной эволюцией периода 2011–2025 гг.,

повлекла за собой положение, при котором органы местного самоуправления фактически утратили нормативно закрепленные средства воздействия на организацию медицинской помощи. Глава муниципального образования не наделен ни одним правовым инструментом воздействия на деятельность государственной медицинской организации субъекта РФ, что находится в существенном противоречии с конституционным мандатом, вытекающим из системного толкования статей 18, 41, 130–133 Конституции РФ [3, с. 86–97; 12, с. 29–33; 13, с. 11–14]. Данный нормативный разрыв не находит подтверждения в качестве инструмента повышения качества здравоохранения: по данным ВЦИОМ (2025), 52% граждан выражают неудовлетворенность качеством медицинской помощи. Двукратный разрыв в показателях удовлетворенности между мегаполисами и малыми городами сохраняется. Обращаемость в государственные медицинские организации демонстрирует тенденцию к снижению^{8,9}.

Сравнительно-правовой анализ опыта Республики Беларусь, Республики Казахстан, Федеративной Республики Германия и Республики Польша свидетельствует о том, что ни один из изученных правовых порядков не избрал модель полного отстранения органов местного самоуправления от управления здравоохранением. Напротив, во всех изученных системах муниципальный уровень рассматривается как необходимое условие обеспечения территориальной доступности медицинской помощи [4, с. 77–81; 5, с. 45–58; 18, с. 239–248]. Современные международные исследования 2024–2026 гг. подтверждают универсальность данной закономерности, обосновывая обратную корреляцию между централизацией здравоохранения и удовлетворенностью граждан качеством медицинской помощи [24; 25; 26].

Механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, предусмотренный ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, применительно к здравоохранению функционирует крайне ограниченно, что в сочетании с тенденцией к административизации создает риск необратимого функционального ослабления муниципального уровня в системе публичного управления социальной сферой [10, с. 25–37; 3, с. 86–97; 13, с. 11–14]. Конструктивной альтернативой выступает законодательное закрепление концепции «здоровье во всех политиках» (Health in All Policies) [27; 28] и стратегическое перераспределение полномочий между уровнями публичной власти в сфере здравоохранения [32, с. 60–75].

⁸ ВЦИОМ. Здравоохранение в России: мониторинг. Декабрь 2025 г. // Аналитический центр ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

⁹ ВЦИОМ. Удовлетворенность качеством медицинской помощи в разрезе типов населенных пунктов: данные мониторинга 2025 года // Аналитический центр ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews> (дата обращения: 04.05.2026).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Платонова Н. И. Роль органов местного самоуправления в развитии системы здравоохранения в России // Юрист. 2025. № 5. С. 39–47. DOI 10.18572/1812-3929-2025-5-39-47. EDN BFYOHM.
- [2] Комлев Е. Ю. Этапы и тенденции развития законодательства о местном самоуправлении в современной России с учетом муниципальной реформы 2025 года // Государственная власть и местное самоуправление. 2025. № 10. С. 15–18. DOI 10.18572/1813-1247-2025-10-15-18. EDN NDACLU.
- [3] Васильев С. А. Ценность местного самоуправления в процессе его соотношения с государством: конституционно-правовой аспект // Lex Russica (Русский закон). 2024. Т. 77, № 4 (209). С. 86–97. DOI 10.17803/1729-5920.2024.209.4.086-097. EDN SFTMZC.
- [4] Сивоконева П. С. Право на охрану здоровья в конституциях стран Содружества Независимых Государств: сравнительно-правовое исследование // Правовая парадигма. 2024. Т. 23, № 1. С. 77–81. DOI 10.15688/lc.jvolsu.2024.1.10. EDN SAAHPU.
- [5] Pachucki-Włosek K. The Present and Future of Local Self-Government in the Republic of Kazakhstan // Polish Political Science Yearbook. 2024. Vol. 53, Iss. 2. P. 45–58. DOI 10.15804/ppsy202415. EDN ZQKXDJ.
- [6] Годованик Е. В., Путренко А. Н. Концептуальные подходы к определению уровня эффективности конституционно-правовых норм // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 2–6. DOI 10.18572/1812-3767-2024-8-2-6. EDN GYKXKP.
- [7] Бакурова Н. Н. Обеспечение законности в сфере реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2026. № 3. С. 27–31. DOI 10.18572/2071-1166-2026-3-27-31. EDN WAJAFW.
- [8] Старилов Ю. Н. Требования правового государства как надлежащая основа установления российской парадигмы административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 42–54. DOI 10.18572/2071-1166-2021-2-42-54. EDN LPHTNK.
- [9] Бегичева С. В., Калабина Е. Г., Назаров Д. М. Сравнительный анализ эффективности муниципального здравоохранения методом DEA: кейс Свердловской области // Journal of Applied Economic Research. 2025. Т. 24, № 2. С. 491–527. DOI 10.15826/vestnik.2025.24.2.017. EDN VADWLS.
- [10] Старилов Ю. Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Л. Л. Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 25–37. DOI 10.18572/2071-1166-2020-7-25-37. EDN EFHPZ.
- [11] Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24). С. 125–151. EDN RFOSLT.
- [12] Шахов А. А. Осторожный разворот: Конституционный Суд РФ о месте местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 3. С. 29–33. DOI 10.18572/1812-3767-2024-3-29-33. EDN RGQBCX.
- [13] Майборода В. А. Оценка органов местного самоуправления как органов публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2024. № 2. С. 11–14. DOI: 10.18572/2072-4314-2024-2-11-14. EDN QQTENU.
- [14] Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13. EDN QYUJIR.
- [15] Баженова О. И. «Переходные положения» закона как инструмент воздействия государства на местное самоуправление. Акт третий // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 6. С. 33–41. DOI 10.18572/1812-3767-2025-6-33-41. EDN QIKRCS.
- [16] Баженова О. И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30–40. DOI 10.18572/1812-3767-2020-12-30-40. EDN DNFDUSU.
- [17] Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 9 (154). С. 47–58. DOI 10.17803/1994-1471.2023.154.9.047-058. EDN VPSYHE.
- [18] Sabitov K. A., Alibayeva G. A., Rakimbayev E. N. On the Correlation of Terminology in the Local Self-Government System in the Republic of Kazakhstan. Defining Terms // Bulletin of L. N. Gumilyov ENU. Law Series. 2024. Vol. 148, № 3. P. 239–248. DOI: 10.32523/2616-6844-2024-148-3-239-248. EDN QJGVBG.
- [19] Jürgens K., Raddatz A., Tausendfreund F., Clemens T. Market access regulations for mHealth applications in Germany, Austria and Switzerland // Health Policy and Technology. 2024. Vol. 13, Iss. 5. Art. 100934. DOI: 10.1016/j.hlpt.2024.100934. EDN HTIUCP.
- [20] Gilbert S. The EU passes the AI Act and its implications for digital medicine are unclear // npj Digital Medicine. 2024. Vol. 7. Art. 135. DOI: 10.1038/s41746-024-01116-6. EDN IRIPTK.
- [21] Некотенева М. В., Пономарева Д. В. Развитие правового регулирования применения мобильных медицинских технологий (mHealth) в праве международных интеграционных объединений: опыт Европейского Союза // Lex Russica (Русский закон). 2023. Т. 76, № 11 (204). С. 117–128. DOI 10.17803/1729-5920.2023.204.11.117-128. EDN MQRGBK.
- [22] Кожевников О. А. Местное самоуправление и народный суверенитет: проблемные аспекты соотношения // Муниципальная собственность: экономика, право, управление. 2025. № 1. С. 14–18. DOI: 10.18572/2500-0349-2025-1-14-18. EDN LYUSXT.
- [23] Матулов Б. Н. Социальная компетенция местного самоуправления: формирование и содержание // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 3. С. 26–31. DOI 10.18572/1813-1247-2020-3-26-31. EDN VVYUXC.

- [24] Escano-Arias R., et al. Strengthening local health systems and governance for Universal Health Coverage: experiences and lessons from the COVID-19 pandemic response in Quezon City, Philippines. 2025. Vol. 40 (3). P. 436–442. DOI 10.1093/heapol/czaf002. EDN RUYPQV.
- [25] Bisht S. Role of local self-government in strengthening public health services: a comprehensive review // *Lex Localis*. 2025. Vol. 23, № S5. DOI 10.52152/801520. EDN TXPEUC.
- [26] Simonović P., et al. Decentralization of mental health care as one of the key pillars of the Republic of Serbia health reform: the importance of the information integration // *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. 2025. Vol. 23, № 1. P. 210–231. DOI 10.52152/23.1.210-231(2025). EDN KGCKWX.
- [27] Lilly C. L., et al. Local government policymaking environment for Health in All Policies: a case study research investigation // *Critical Public Health*. 2024. Vol. 34, № 1. P. 1–11. DOI 10.1080/09581596.2024.2334364.
- [28] Alawode O. A., et al. An enabler or a barrier: implications of local government autonomy for effective primary health care (PHC) reforms in Nigeria // *Pan African Medical Journal*. 2026. Vol. 53. Art. 30. DOI 10.11604/pamj.2026.53.30.49847.
- [29] Пантелеев В. Ю., Миногина Т. В. Актуальные проблемы привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи населению // *Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования*. 2025. Т. 11, № 3 (43). С. 121–132. DOI 10.21684/2411-7897-2025-11-3-121-132. EDN CGHOWR.
- [30] Демидов М. В. Органы местного самоуправления как составная часть единой системы региональной публичной власти // *Конституционное и муниципальное право*. 2024. № 3. С. 49–51. DOI 10.18572/1812-3767-2024-3-49-51. EDN PTQVMD.
- [31] Конева Н. С. Системные противоречия конституционной модели местного самоуправления в России: имманентная диалектика доктрины и практики // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2025. № 4. С. 2–6. DOI 10.18572/2072-4314-2025-4-2-6. EDN NZTKLO.
- [32] Кискин Е. В. Перераспределение полномочий как новая модель регулирования муниципальной компетенции: необходим стратегический подход // *Федерализм*. 2025. Т. 30, № 3. С. 60–75. DOI 10.21686/2073-1051-2025-3-60-75. EDN PANQHK.

REFERENCES

- [1] Platonova, N. I. (2025) The role of local self-government bodies in the development of healthcare system in Russia. *Jurist*, (5), pp. 39–47. <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2025-5-39-47>. <https://elibrary.ru/bfyohm>.
- [2] Komlev, E. Yu. (2025) Stages and tendencies of development of local self-government laws in modern Russia taking into account the municipal reform 2025. *State Power and Local Self-government*, (10), pp. 15–18. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2025-10-15-18>. <https://elibrary.ru/ndaclu>.
- [3] Vasilyev, S. A. (2024) The value of local self-government in the process of its interaction with the state: constitutional and legal aspect. *Lex russica*, 77 (4), pp. 86–97. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2024.209.4.086-097>. <https://elibrary.ru/sftmzc>.
- [4] Sivokoneva, P. S. (2024) The Right to Health Protection in the Constitutions of the Countries of the Commonwealth of Independent States: A Comparative Legal Study. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 23 (1), pp. 77–81. <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2024.1.10>. <https://elibrary.ru/saahpu>.
- [5] Pachucki-Włosek, K. (2024) The present and future of local self-government in the Republic of Kazakhstan. *Polish Political Science Yearbook*, 53 (2), pp. 45–58. <https://doi.org/10.15804/ppsy202415>. <https://elibrary.ru/zqkxdj>.
- [6] Godovanik, E. V., Putrenko, A. N. (2024) Conceptual approaches to determining the level of effectiveness of constitutional and legal norms. *Constitutional and Municipal Law*, (8), pp. 2–6. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2024-8-2-6>. <https://elibrary.ru/gykkxp>.
- [7] Bakurova, N. N. (2026) Ensuring legality in the sphere of executive power implementation. *Administrative Law and Procedure*, (3), pp. 27–31. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2026-3-27-31>. <https://elibrary.ru/wajafw>.
- [8] Starilov, Yu. N. (2021) Requirements of a law-governed state as a due basis for the establishment of the russian administrative law paradigm. *Administrative Law and Procedure*, (2), pp. 42–54. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-2-42-54>. <https://elibrary.ru/lphtnk>.
- [9] Begicheva, S. V., Kalabina, E. G., Nazarov, D. M. (2025) Comparative analysis of municipal healthcare efficiency using the DEA method: the case of Sverdlovsk region. *Journal of Applied Economic Research*, 24 (2), pp. 491–527. <https://doi.org/10.15826/vestnik.2025.24.2.017>. <https://elibrary.ru/vadwls>.
- [10] Starilov, Yu. N. (2020) Has the public administration renaissance epoch really begun in Russia? On the anniversary of professor L. L. Popov. *Administrative Law and Procedure*, (7), pp. 25–37. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-25-37>. <https://elibrary.ru/efhppz>.
- [11] Starilov, Yu. N., Davydov, K. V. (2011) Administrative reform in Russian Federation at the present stage: basis achievements, problems and perspectives. *A Legal science and reform of legal education*, (1), pp. 125–151. <https://elibrary.ru/rfostl>.
- [12] Shakhov, A. A. (2024) A careful u-turn: the constitutional court of the Russian Federation on the place of local self-government within the framework of the unified public government system. *Constitutional and Municipal Law*, (3), pp. 29–33. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2024-3-29-33>. <https://elibrary.ru/rqgbcx>.
- [13] Maiboroda, V. A. (2024) An evaluation of local self-government authorities as public government authorities.

- Municipal Service: Legal Issues*, (2), pp. 11–14. <https://doi.org/10.18572/2072-4314-2024-2-11-14>. <https://elibrary.ru/qqtfnu>.
- [14] Tikhomirov, Yu. A., Talapina, E. V. (2002) Administrative procedures and law. *Journal of Russian Law*, (4), pp. 3–13. <https://elibrary.ru/qyujir>.
- [15] Bazhenova, O. I. (2025) Transitional legal provisions as an instrument of impact of the state on local self-government. Part three. *Constitutional and Municipal Law*, (6), pp. 33–41. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2025-6-33-41>. <https://elibrary.ru/qikrcs>.
- [16] Bazhenova, O. I. (2020) Implementation of the transformed constitutional model of local self-government in Russia: first steps. *Constitutional and Municipal Law*, (12), pp. 30–40. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-12-30-40>. <https://elibrary.ru/dnfdsu>.
- [17] Zubarev, S. M. (2023) General Conditions (Prerequisites) for Ensuring Legality in Public Administration. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, 18 (9), pp. 47–58. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2023.154.9.047-058>. <https://elibrary.ru/vpsyhe>.
- [18] Sabitov, K. A., Alibayeva, G. A., Rakimbayev, E. N. (2024) On the correlation of terminology in the local self-government system in Republic of Kazakhstan defining terms. *Bulletin of the L.N. Gumilyov Eurasian National University. Law Series*, (3), pp. 239–248. <https://doi.org/10.32523/2616-6844-2024-148-3-239-248>. <https://elibrary.ru/qjgvbg>.
- [19] Jürgens, K., Raddatz, A., Tausendfreund, F. and Clemens, T. (2024) Market access regulations for mhealth applications in Germany, Austria and Switzerland: a review. *Health Policy and Technology*, 13 (5), article 100934. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2024.100934>. <https://elibrary.ru/htiucp>.
- [20] Gilbert, S. (2024) The EU passes the AI Act and its implications for digital medicine are unclear. *NPJ Digital Medicine*, 7 (1), article 135. <https://doi.org/10.1038/s41746-024-01116-6>. <https://elibrary.ru/iriptk>.
- [21] Nekoteneva, M. V. and Ponomareva, D. V. (2023) Development of legal regulation of the use of mobile medical technologies (mhealth) in the law of international integration associations: European Union experience. *Lex Russica*, 76 (11), pp. 117–128. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2023.204.11.117-128>. <https://elibrary.ru/mqrgbk>.
- [22] Kozhevnikov, O. A. (2025) Local self-government and popular sovereignty: problematic aspects of correlation. *Municipal property: economics, law, management*, (1), pp. 14–18. <https://doi.org/10.18572/2500-0349-2025-1-14-18>. <https://elibrary.ru/lyusxt>.
- [23] Matulov, B. N. (2020) Social competence of local self-government: the establishment and content. *State Power and Local Self-government*, (3), pp. 26–31. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-3-26-31>. <https://elibrary.ru/vvyuxc>.
- [24] Escano-Arias, E. A. [et al]. (2025) Strengthening local health systems and governance for universal health coverage: experiences and lessons from the COVID-19 pandemic response in Quezon City, Philippines. *Health Policy and Planning*, 40 (3), pp. 436–442. <https://doi.org/10.1093/heapol/czaf002>. <https://elibrary.ru/ruypqv>.
- [25] Bisht, S. (2025) The role of local self-government in healthcare: institutional autonomy and territorial equity. *Lex Localis*, 23 (S5), pp. 1987–1995. <https://doi.org/10.52152/801520>. <https://elibrary.ru/txpeuc>.
- [26] Simonović, P. [et al]. (2025) Decentralization of mental health care as one of the key pillars of the Republic of Serbia health reform: the importance of the information integration. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 23 (1), pp. 210–231. [https://doi.org/10.52152/23.1.210-231\(2025\)](https://doi.org/10.52152/23.1.210-231(2025)). <https://elibrary.ru/kgckwx>.
- [27] Lilly, C. L. et al. (2024) Health in all policies at the municipal level: critical public health perspectives. *Critical Public Health*, 34 (1), pp. 1–11. <https://doi.org/10.1080/09581596.2024.2334364>.
- [28] Alawode, O. A. et al. (2026) An enabler or a barrier: implications of local government autonomy for effective primary health care (PHC) reforms in Nigeria. *Pan African Medical Journal*, 53, article 30. <https://doi.org/10.11604/pamj.2026.53.30.49847>.
- [29] Panteleev, V. Yu., Minogina, T. V. (2025) Actual problems of bringing to administrative responsibility for violations in the sphere of health protection and medical care provision. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 11 (3), pp. 121–132. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2025-11-3-121-132>. <https://elibrary.ru/cghowr>.
- [30] Demidov, M. V. (2024) LOCAL Self-government authorities as a constituent part of the single regional public government system. *Constitutional and Municipal Law*, (3), pp. 49–51. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2024-3-49-51>. <https://elibrary.ru/ptqvmd>.
- [31] Koneva, N. S. (2025) Systemic contradictions of the constitutional model of local self-government in Russia: the immanent dialectic of doctrine and practice. *Municipal Service: Legal Issues*, (4), pp. 2–6. <https://doi.org/10.18572/2072-4314-2025-4-2-6>. <https://elibrary.ru/nztklo>.
- [32] Kiskin, E. V. (2025) Redistribution of powers as a new model for regulating municipal competence: a strategic approach is required. *Federalism*, 30 (3), pp. 60–75. <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2025-3-60-75>. <https://elibrary.ru/panqhk>.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

МЕХАНИЗМ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Е. В. Попов¹, И. П. Челак¹, С. В. Власов²

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (Екатеринбург, Россия)

² Администрация Железнодорожного района города Екатеринбурга (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Актуальность исследования обусловлена сохраняющимся разрывом между стратегическим целеполаганием и практической реализуемостью документов территориального развития в условиях институциональной фрагментированности, проектной разобщенности и многоуровневого публичного управления. В современных муниципальных практиках стратегии нередко носят декларативный характер, не обеспечивая трансляцию стратегических приоритетов в устойчивые проектные решения. Научная новизна исследования заключается в развитии проектного подхода к стратегическому управлению территорией на основе институциональной логики и транзакционного анализа, а также в обосновании проектной деятельности как формы стратегического проектирования территории, интегрированной в процесс стратегического целеполагания и институционального оформления управленческих взаимодействий.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составляют положения институциональной экономической теории и теории транзакционных издержек, концепции проектного и портфельного управления в публичном секторе, а также современные подходы к стратегическому планированию территорий. В работе использованы методы структурно-функционального анализа, стейкхолдер-анализа, институционального моделирования и проектного конфигурирования. Эмпирической базой послужили материалы стратегического и территориального планирования, а также данные мастер-планирования муниципального уровня, позволившие проанализировать механизмы согласования стратегических целей и проектных инициатив.

Результаты и выводы. В результате исследования предложен механизм проектной деятельности в системе стратегического управления территорией, интегрированный в процесс стратегического проектирования и основанный на принципах транзакционного конфигурирования взаимодействий между участниками развития. Механизм включает стратегический, проектно-портфельный, институциональный, ресурсно-финансовый и контрольно-аналитический блоки, обеспечивающие согласование стратегических приоритетов с конфигурацией управленческих транзакций и проектных решений. Показано, что снижение транзакционных издержек выступает не самостоятельной целью, а условием повышения реализуемости стратегических решений и устойчивости проектных портфелей.

Обсуждение. Теоретическая применимость предложенного механизма проиллюстрирована на материалах мастер-плана развития территории Железнодорожного района г. Екатеринбурга, что позволило продемонстрировать возможности транзакционного конфигурирования при формировании портфеля стратегических инициатив. Полученные результаты уточняют представления о роли проектной деятельности в стратегическом управлении муниципальным развитием и расширяют инструментарий институционального анализа территориальных стратегий. Практическая значимость исследования заключается в возможности использования разработанного механизма органами местного самоуправления при разработке и реализации стратегий территориального развития, а также при формировании и управлении портфелями муниципальных проектов.

© Попов Е. В., Челак И. П., Власов С. В.

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Стратегия развития территории, проектная деятельность, транзакционные издержки, транзакционное конфигурирование, портфель проектов, стратегическое управление, территориальное развитие.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда и Правительства Свердловской области № 24-18-20036, <https://rscf.ru/project/24-18-20036/>.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Попов Е. В., Челак И. П., Власов С. В. Механизм проектной деятельности в разработке стратегии развития территории // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 80–98. EDN XIEFUN.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Попов Евгений Васильевич – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66) – *директор Центра социально-экономических исследований*; erorov@mail.ru. SPIN 9980-7417, ORCID 0000-0002-5513-5020.

Челак Игорь Павлович – кандидат экономических наук; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66) – *заместитель директора Центра социально-экономических исследований*; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина – *доцент кафедры гуманитарного образования «Специализированный учебно-научный центр» (СУНЦ УрФУ)*; chelak@mail.ru. SPIN 3281-6437, ORCID 0000-0001-8770-0533.

Власов Семен Васильевич – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66) – *соискатель*; Администрация Железнодорожного района города Екатеринбурга (620027, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мельковская, 7) – *заместитель главы администрации*; i@semenvlasov.ru. SPIN 9531-2642, ORCID 0000-0002-3930-5384.

ВКЛАД АВТОРОВ

Попов Е. В. – осуществил общее научное руководство исследованием, участвовал в формировании концепции и методологической основы исследования, разработке институциональной логики и теоретических положений, связанных с применением транзакционного подхода и проектной деятельности в стратегическом управлении территорией. Принял участие в интерпретации результатов исследования, формулировке научной новизны и выводов, а также в редактировании и финальной доработке текста статьи.

Челак И. П. – принял участие в разработке концепции исследования и методологического инструментария. Участвовал в анализе научной литературы, обосновании проектно-портфельного подхода в системе территориального стратегического управления, а также в подготовке разделов, посвященных методологии и обсуждению результатов исследования.

Власов С. В. – участвовал в разработке концепции исследования, сборе и анализе эмпирических материалов, подготовке и интерпретации кейса мастер-плана развития территории Железнодорожного района города Екатеринбурга. Осуществил разработку и описание механизма проектной деятельности на основе транзакционного конфигурирования, участвовал в написании основных разделов статьи, формулировке научной новизны, формулировке выводов и практических рекомендаций, финальной доработке текста статьи.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Авторы заявляют о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 05.02.2026; рецензия получена 23.06.2026; принята к публикации 30.07.2026.

RESEARCH ARTICLE

A PROJECT-BASED ACTIVITY MECHANISM IN THE TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGY OPERATION

E. V. Popov¹, I. P. Chelak¹, S. V. Vlasov²

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (Yekaterinburg, Russia)

² Administration of the Zheleznodorozhny District of Yekaterinburg (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The relevance of the study is determined by the persistent gap between strategic goal setting and the practical feasibility of territorial development documents under conditions of institutional fragmentation, project disconnection, and multi-level public governance. In contemporary municipal practice, strategies often remain declarative and fail to translate strategic priorities into sustainable project-based solutions. The scientific novelty of the study lies in the development of a project-based approach to territorial strategic management grounded in institutional logic and transaction cost analysis, as well as in substantiating project-based activity as a form of territorial strategic design integrated into the process of strategic goal setting and the institutional structuring of managerial interactions.

Materials and Methods. The methodological framework of the study is based on the principles of institutional economic theory and transaction cost theory, concepts of project and portfolio management in the public sector, and contemporary approaches to territorial strategic planning. The research employs methods of structural-functional analysis, stakeholder analysis, institutional modeling, and project configuration. The empirical basis includes materials of strategic and territorial planning, as well as municipal-level master planning data, which made it possible to analyze mechanisms for aligning strategic goals with project initiatives.

Results and Conclusions. As a result of the study, a project-based activity mechanism within the territorial strategic management system has been proposed, integrated into the strategic design process and grounded in the principles of transactional configuration of interactions among development actors. The mechanism comprises strategic, project and portfolio, institutional, resource and financial, and control and analytical blocks that ensure the alignment of strategic priorities with the configuration of managerial transactions and project decisions. It has been demonstrated that the reduction of transaction costs does not constitute an independent development goal, but rather serves as a condition for enhancing the feasibility of strategic decisions and the sustainability of project portfolios.

Discussion. The theoretical applicability of the proposed mechanism has been illustrated using the materials of the territorial development master plan of the Zheleznodorozhny District of the city of Yekaterinburg, which made it possible to demonstrate the potential of transactional configuration in forming a portfolio of strategic initiatives. The obtained results refine existing views on the role of project-based activity in the strategic management of municipal development and expand the toolkit of institutional analysis of territorial strategies. The practical significance of the study lies in the possibility of applying the developed mechanism by local self-government bodies in the development and implementation of territorial development strategies, as well as in the formation and management of municipal project portfolios.

KEYWORDS

Territorial development strategy, project-based activity, transaction costs, transactional configuration, project portfolio, strategic management, territorial development.

FUNDING

The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation and the Government of the Sverdlovsk Region No. 24-18-20036. <https://rscf.ru/project/24-18-20036/>.

FOR CITATION

Popov, E. V., Chelak, I. P., Vlasov, S. V. (2026) A project-based activity mechanism in the territorial development strategy operation. *Municipality: Economics and Management*, (3), 80–98. <https://elibrary.ru/xiefun>.

AUTHORS' INFORMATION

Evgeny V. Popov – Doctor of Economic Sciences, Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 66) – *Director of the Center for Social and Economic Research*; epopov@mail.ru. SPIN 9980-7417, ORCID 0000-0002-5513-5020.

Igor P. Chelak – Candidate of Economic Sciences; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 66) – *Deputy Director of the Center for Social and Economic Research*; Ural Federal University named after the First President of Russia B. N. Yeltsin – *Associate Professor of the Department of Humanitarian Education «Specialized Educational and Scientific Center» (SUNC UrFU)*; chelak@mail.ru. SPIN 3281-6437, ORCID 0000-0001-8770-0533.

Semyon V. Vlasov – Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 66) – *Academic Degree Applicant*; Administration of the Zheleznodorozhny district of the city of Yekaterinburg (620027, Russia, Yekaterinburg, Melkovskaya St., 7) – *Deputy Head of the District Administration*; i@semenvlasov.ru. SPIN 9531-2642, ORCID 0000-0002-3930-5384.

AUTHORS' CONTRIBUTION

Popov E. V. – provided overall scientific supervision of the study and contributed to the development of the research concept and methodological framework, including the elaboration of institutional logic and theoretical provisions related to the application of the transaction cost approach and project-based activity in territorial strategic management, participated in the interpretation of the research results, the formulation of scientific novelty and conclusions, as well as in the editing and final revision of the manuscript.

Chelak I. P. – contributed to the development of the research concept and methodological toolkit, participated in the analysis of the scientific literature, the justification of the project and portfolio approach within the territorial strategic management system, and the preparation of the sections devoted to the methodology and discussion of the research results.

Vlasov S. V. – contributed to the development of the research concept, the collection and analysis of empirical materials, and the preparation and interpretation of the case study of the territorial development master plan of the Zheleznodorozhny District of the city of Yekaterinburg, responsible for the development and description of the project-based activity mechanism based on transactional configuration and participated in writing the main sections of the article, as well as in formulating conclusions and practical recommendations, the formulation of scientific novelty and final revision of the manuscript.

CONFLICT OF INTEREST

The authors declare no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

All authors declare that they have not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 05.02.2026; reviewed 23.06.2026; accepted for publication 30.07.2026.

Введение

В условиях нарастания социально-экономической дифференциации территорий и усложнения задач муниципального управления возрастает значимость качества разработки стратегий развития территории как основы долгосрочного социально-экономического роста. Вместе с тем в практике стратегического планирования сохраняется устойчивый разрыв между целеполаганием и фактической реализацией стратегических документов [1], что выражается в низкой связности стратегических целей с программно-проектными инструментами и бюджетными механизмами.

Современные подходы к территориальному развитию всё в большей степени опираются на проектные формы организации деятельности [2], позволяющие концентрировать

ресурсы, координировать действия различных стейкхолдеров и обеспечивать измеримость результатов [3]. Однако проектная деятельность в большинстве случаев рассматривается как инструмент реализации уже разработанной стратегии [4], тогда как потенциал проектного подхода как инструмента институционального проектирования на этапе разработки стратегии остается недостаточно раскрытым [5].

Особенно наглядно данная проблема проявляется на уровне территорий, включая муниципальный уровень, где стратегические документы нередко формируются в логике формального соответствия нормативным требованиям, но не трансформируются в устойчивые портфели взаимосвязанных проектов развития. В результате стратегия теряет прикладной управленческий характер и не становится действенным

инструментом координации социально-экономических процессов.

Российская практика муниципального стратегирования подтверждает наличие указанного разрыва между содержанием стратегических документов и механизмами их практической реализации. В современных исследованиях отмечается, что качество документов муниципального стратегического планирования во многом определяется не только полнотой диагностического анализа и корректностью целеполагания, но и наличием процедур вовлечения стейкхолдеров, сценарной проработки, формирования проектных инициатив и механизмов последующего сопровождения стратегии [6]. При этом особое значение приобретает институционализация проектной модели реализации стратегии муниципального образования, включая организацию проектного офиса, формализацию ответственности участников, план-графики, паспорта проектов, мониторинг и инструменты публичной ответственности [7]. Отдельное значение для российских городов имеет развитие практики мастер-планирования, которое позволяет увязывать стратегическое и пространственное планирование, однако требует методического включения в действующую систему муниципального стратегического управления, чтобы избежать дублирования документов и разрыва между стратегическими ориентирами и механизмами их реализации [8].

С учетом этого проектная деятельность в разработке стратегии развития территории должна рассматриваться не только как способ последующей реализации уже принятых решений, но и как механизм предварительной институциональной сборки стратегических приоритетов, участников, ресурсов, процедур согласования и проектных инициатив.

В этой связи возникает необходимость формирования механизма, обеспечивающего интеграцию проектной деятельности в процесс разработки стратегии развития территории, с учетом институциональных особенностей территориального управления и специфики экономических взаимодействий между участниками развития территории.

При этом недостаточное внимание к институциональной организации взаимодействий между участниками стратегического развития и связанным с ними транзакционным издержкам существенно снижает реализуемость стратегических решений.

Разработка стратегии развития территории традиционно включает анализ социально-экономического положения, формирование системы целей и приоритетов [9], определение ключевых направлений развития и инструментов реализации. На уровне территорий, включая муниципальный, данный процесс дополнительно осложняется высокой зависимостью от межбюджетных трансфертов, нормативных ограничений и необходимостью согласования с региональными и федеральными приоритетами.

При этом в стратегических документах часто отсутствует четкая операционализация целей через конкретные управляемые проекты и программы, что снижает управляемость реализации стратегии и затрудняет мониторинг достижения результатов [10].

Проектная деятельность рассматривается как эффективный инструмент концентрации ресурсов и межсекторного взаимодействия [11], обеспечивающий достижение конкретных измеримых результатов в установленные сроки. В контексте территориального развития в ряде исследований проекты рассматриваются как форма институционализации стратегических приоритетов, перевода абстрактные цели в конкретные управленческие решения.

Однако в большинстве исследований проектная деятельность позиционируется преимущественно как механизм реализации стратегии [12], а не как структурообразующий элемент самого процесса стратегического планирования. Это приводит к разрыву между стратегическим целеполаганием и проектным управлением, что снижает согласованность управленческих воздействий и эффективность использования ресурсов.

Реализация стратегии развития территории предполагает сложную систему взаимодействий между органами власти, бизнесом, институтами развития и населением. Эти взаимодействия сопровождаются значительными транзакционными издержками, связанными с согласованием интересов, распределением полномочий, подготовкой документации, проведением закупочных процедур и контролем исполнения обязательств [13].

Игнорирование транзакционного измерения стратегического управления приводит к недооценке институциональных барьеров реализации стратегических решений и формированию нереалистичных программных документов, не учитывающих фактическую сложность организационных взаимодействий.

Несмотря на активное развитие проектного управления в публичном секторе и распространение проектных офисов, в научной литературе и управленческой практике отсутствует целостный механизм проектной деятельности именно в разработке стратегии развития территории, учитывающий структуру транзакций между стейкхолдерами и направленный на снижение транзакционных издержек как условия институциональной реализуемости стратегии уже на этапе стратегического проектирования [14].

Это формирует исследовательский разрыв между стратегическим планированием как процессом целеполагания и проектным управлением как инструментом реализации, что обуславливает необходимость разработки институционально и организационно обоснованного механизма проектной деятельности, интегрированного в процесс

стратегирования территории на основе принципов транзакционного конфигурирования [15].

Материалы и методы

Объектом исследования выступает экономическая экосистема территории, включающая совокупность субъектов социально-экономического развития, институтов публичного управления, инфраструктурных организаций и механизмов межсекторного взаимодействия, формирующих условия реализации стратегии развития территории.

Предметом исследования являются организационно-экономические отношения, возникающие в процессе разработки стратегии развития территории при использовании проектных форм координации деятельности и институциональных механизмов управления транзакциями между стейкхолдерами.

Методологическую основу исследования составляют положения институциональной экономической теории, теории транзакционных издержек¹, концепции проектного управления в публичном секторе, а также системный и функциональный подходы к стратегическому управлению территориальным развитием.

В рамках исследования применяются следующие методы:

- структурно-функциональный анализ при моделировании механизма проектной деятельности;
- институциональный анализ для выявления типов и характеристик транзакций между участниками территориального развития [16];
- стейкхолдер-анализ при определении конфигурации участников проектных взаимодействий [17];
- логико-структурное моделирование при формировании функциональной структуры механизма проектной деятельности в процессе разработки стратегии².

Информационную базу исследования составляют научные публикации, проиндексированные в международных и российских базах данных (ScienceDirect, eLIBRARY), нормативно-правовые акты в сфере стратегического планирования и проектного управления, а также авторские разработки по системе показателей, оценке эффективности и методике реализации стратегии развития территории на основе проектной деятельности.

В методологическом отношении исследование основывается на многоуровневом подходе к анализу процессов стратегического управления территориальным развитием. На философско-методологическом уровне используется

институциональная логика, рассматривающая стратегическое развитие территории как результат взаимодействия формальных и неформальных институтов, а также устойчивых правил координации экономических и управленческих взаимодействий. На общенаучном уровне применяются системный и функциональный подходы, позволяющие рассматривать стратегию развития территории как целостную управляемую систему, включающую взаимосвязанные цели, инструменты, участников и институциональные условия реализации. На прикладном уровне используются методы проектного и портфельного управления, обеспечивающие операционализацию стратегических приоритетов в форме управляемых проектных инициатив.

Выбор теории транзакционных издержек в качестве одного из ключевых методологических оснований исследования обусловлен спецификой территориального стратегического управления, характеризующегося высокой сложностью координации, многообразием участников и значительными издержками согласования управленческих решений. В отличие от подходов, ориентированных преимущественно на результативность или формальное соответствие стратегических документов нормативным требованиям, транзакционный подход позволяет анализировать институциональные условия реализации стратегии, выявлять барьеры взаимодействия между стейкхолдерами и оценивать реализуемость стратегических решений с учетом организационной и институциональной среды территории.

В рамках исследования ключевые категории стратегического управления территорией операционализируются через призму проектной деятельности. Стратегические цели и приоритеты рассматриваются как основания для формирования проектных инициатив, а управленческие взаимодействия между участниками развития территории – как совокупность управляемых транзакций, подлежащих институциональному оформлению и координации. Проектная деятельность в данном контексте выступает не только инструментом реализации стратегии, но и аналитической рамкой, позволяющей структурировать стратегическое целеполагание с учетом институциональных ограничений и ресурсных возможностей территории.

Формирование механизма проектной деятельности осуществляется с использованием логико-структурного моделирования, позволяющего выявить функциональные связи между элементами стратегического управления, проектного портфеля и институциональной среды. Данный метод

¹ Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая» контракция : пер. с англ. СПб. : Лениздат, 1996. 702 с.

² Sterman J. D. Business dynamics: systems thinking and modeling for a complex world. Boston: Irwin/McGraw-Hill, 2000. 982 p. ISBN 978-0-07-231135-8.

обеспечивает формализацию этапов проектного конфигурирования, включая идентификацию транзакций, выбор институциональных режимов их координации, проектную упаковку и портфельную интеграцию стратегических инициатив.

Следует отметить, что исследование имеет ряд методологических ограничений. В частности, предлагаемый механизм проектной деятельности ориентирован на анализ институциональной реализуемости стратегии развития территории и не предполагает количественной оценки социально-экономических эффектов реализации проектов. Эмпирическая апробация носит иллюстративно-методологический характер и направлена на демонстрацию логики транзакционного конфигурирования в процессе стратегического проектирования. Полученные результаты не претендуют на универсальность и требуют дальнейшей проверки на территориях с различными институциональными и социально-экономическими характеристиками.

Результаты и выводы

В рамках территориального развития проектная деятельность может рассматриваться не только как инструмент реализации уже сформированных стратегических приоритетов, но и как форма стратегического проектирования [18], позволяющая на этапе разработки стратегии трансформировать цели и приоритеты развития в систему конкретных управляемых инициатив. В данном контексте проекты выступают институциональной формой согласования интересов, ресурсов и управленческих полномочий участников территориального развития.

Стратегические цели территории, как правило, носят комплексный и межсекторный характер, что обуславливает необходимость координации действий органов публичной власти, бизнеса, институтов развития и общественных организаций [19]. Проектная деятельность позволяет структурировать данную координацию, обеспечивая формирование устойчивых конфигураций взаимодействия между участниками и перевод стратегических приоритетов в прикладные управленческие решения [20].

В рамках проведенного исследования данный тезис конкретизируется и развивается за счет формализации проектной деятельности не только как организационной практики, но и как институционального механизма стратегического проектирования территории. Полученный результат заключается в переходе от общего утверждения о значимости проектного подхода к разработке структурированной модели, описывающей функции, элементы и логику взаимодействия проектной деятельности с процессом стратегического целеполагания и институционального оформления

управленческих решений. Тем самым проектная деятельность встраивается в контур стратегирования территории не постфактум, а на этапе формирования стратегических приоритетов.

Включение проектной логики в процесс разработки стратегии обеспечивает переход от декларативного описания направлений развития к формированию совокупности стратегических инициатив, каждая из которых характеризуется целями, показателями результативности, ответственными исполнителями и ресурсным обеспечением [21]. Тем самым стратегия развития территории приобретает прикладной управленческий характер и становится инструментом системной координации социально-экономических процессов.

На рисунке 1 представлен механизм проектной деятельности в разработке стратегии развития территории, основанный на принципах транзакционного конфигурирования. В рамках проектного контура стратегирования транзакционный конфигурактор обеспечивает идентификацию управляемых транзакций между стейкхолдерами, выбор институциональных режимов их координации, проектную упаковку и портфельную конфигурацию стратегических инициатив, а также мониторинг транзакционных эффектов и адаптацию институциональных условий реализации стратегии. Снижение транзакционных издержек рассматривается как условие повышения реализуемости стратегических решений, а не как самостоятельная цель развития территории³.

Функционирование механизма проектной деятельности обеспечивается совокупностью взаимосвязанных управленческих функций транзакционного конфигурактора, реализуемых итеративно и адаптивно в зависимости от институциональных условий и характеристик взаимодействий между участниками территориального развития.

В рамках предлагаемого механизма управляемые транзакции территориального развития целесообразно рассматривать как неоднородные по своему содержанию и институциональной природе. В зависимости от характера взаимодействий и состава участников могут быть выделены регуляторные транзакции (связанные с принятием и согласованием управленческих решений), инвестиционно-контрактные транзакции (контрактование инвесторов, подрядчиков, партнеров), инфраструктурные транзакции (подключение к сетям и объектам инфраструктуры), межведомственные транзакции (координация действий органов власти различных уровней) и публичные транзакции, связанные с участием населения и общественных институтов. Такая дифференциация позволяет обосновать необходимость использования различных институциональных режимов координации и избежать универсализации управленческих инструментов в рамках проектной деятельности.

³ Williamson O. E. The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting. New York : Free Press, 1985. 450 p.



Рисунок 1 – Схема механизма проектной деятельности в разработке стратегии развития территории на основе транзакционного конфигурировщика

Figure 1 – Diagram of the Project-Based Activity Mechanism in the Development of a Territorial Development Strategy Based on a Transactional Configurator

Источник: разработано авторами.

Ключевой функцией транзакционного конфигурировщика является идентификация транзакций и стейкхолдеров, в рамках которой выявляются участники стратегического развития территории, их интересы, ресурсы и полномочия, а также содержание и направленность взаимодействий, необходимых для достижения стратегических приоритетов⁴. На данном этапе формируется представление о структуре управляемых транзакций, сопровождающих разработку и реализацию стратегических инициатив.

Следующей функцией является выбор институционального режима управления транзакциями, предполагающий определение оптимальных форм координации взаимодействий между участниками проектной деятельности [22]. Выбор институционального режима осуществляется с учетом характеристик транзакций, включая уровень неопределенности, специфичность активов, частоту повторяемости взаимодействий и асимметрию информации. В зависимости от этих параметров используются административные регламенты, договорные механизмы, проектные комитеты, партнерские соглашения или цифровые платформы взаимодействия⁵.

В рамках функции институциональной стандартизации и проектной упаковки транзакций экономические и управленческие взаимодействия формализуются в виде проектных

инициатив. На данном этапе определяются цели проектов, роли и ответственность участников, контрольные точки, показатели результативности и процедуры мониторинга. Проектная упаковка обеспечивает перевод транзакций из неструктурированной формы в управляемые проектные продукты, согласованные с институциональной средой территории.

Центральное место в механизме занимает функция формирования портфеля проектной деятельности, обеспечивающая согласование отдельных проектных инициатив с системой стратегических целей развития территории. Формирование портфеля осуществляется на основе совокупности критериев, включающих вклад проектов в достижение стратегических приоритетов, институциональную реализуемость, ресурсную обеспеченность, а также уровень транзакционных издержек координации участников. При этом учет транзакционных издержек направлен не на изменение стратегических целей, а на оценку институциональной реализуемости проектных решений.

Проектный портфель рассматривается не как механическая совокупность независимых проектов, а как связанная система инициатив, объединенных логикой достижения стратегических эффектов [23]. Такая связанность обеспечивает синергетический эффект реализации проектов

⁴ Freeman R. E. Strategic management: A stakeholder approach. - Boston: Pitman, 1984. - 276 p.

⁵ Williamson O.E. (1995). Transaction Cost Economics: How It Works; Where It is Headed. Berkeley Olin Program in Law & Economics, Berkeley Olin Program in Law & Economics, Working Paper Series. 146. 10.1023/A:1003263908567.

и снижает вероятность фрагментарного развития территории, а также создает основу для последующего программно-бюджетного планирования и межведомственной координации.

Завершающей функцией механизма является мониторинг транзакционных эффектов и институциональная корректировка, направленная на оценку устойчивости сформированных конфигураций взаимодействия и адаптацию институциональных условий реализации стратегии. Мониторинг осуществляется на основе сочетания стратегических показателей развития территории и показателей эффективности проектных и институциональных механизмов [24], включая сроки согласований, число итераций взаимодействий, административные затраты и степень достижения контрольных точек проектов.

Интеграция проектной деятельности в процесс разработки стратегии развития территории на основе транзакционного конфигурирования позволяет сформировать систему управления, ориентированную не только на достижение конечных социально-экономических результатов, но и на обеспечение институциональной реализуемости стратегических решений.

К ключевым эффектам функционирования механизма относятся снижение транзакционных издержек согласования управленческих решений, повышение связности проектов и программ развития, рост реализуемости стратегических инициатив и повышение прозрачности распределения ресурсов и ответственности между участниками территориального развития.

Организационная реализация предложенного механизма предполагает не создание самостоятельной параллельной структуры управления, а организационное обеспечение функций транзакционного конфигуратора в рамках специализированного проектно-аналитического контура разработки стратегии. В муниципальной практике таким контуром может выступать рабочая группа по разработке стратегии, проектный офис администрации, стратегический совет территории либо межведомственная проектная команда, объединяющая представителей функциональных подразделений администрации, финансово-экономического блока, градостроительного и имущественного блока, инфраструктурных организаций, институтов развития, бизнеса и общественных представителей.

Встраивание механизма проектной деятельности в существующий регламент разработки стратегии не требует замены базовых процедур стратегического планирования, а предполагает их методическое дополнение проектно-транзакционным контуром. На этапе стратегической диагностики проектно-аналитическая группа

уточняет исходную карту стейкхолдеров, выявляет ключевые институциональные ограничения и формирует предварительную карту управляемых транзакций. На этапе целеполагания стратегические приоритеты соотносятся с потенциальными проектными инициативами и типами взаимодействий, необходимыми для их последующей реализации. На этапе разработки механизмов реализации стратегии осуществляется проектная упаковка инициатив, определяются ответственные участники, институциональные режимы координации, контрольные точки, ресурсные условия и риски транзакционного характера. На этапе согласования и общественного обсуждения использование транзакционного конфигуратора позволяет заранее выявлять конфликтные зоны, издержки межведомственной координации и риски несогласованности интересов. После утверждения стратегии данный контур становится организационно-методической основой мониторинга проектного портфеля и институциональной корректировки.

Таким образом, организационный аспект механизма заключается в распределении функций транзакционного конфигурирования между действующими субъектами стратегического управления территорией. Координационный или стратегический совет согласует рамку стратегических приоритетов и ключевые проектные решения; проектный офис или рабочая группа обеспечивает методическое сопровождение, сбор информации, подготовку проектных паспортов и организацию мониторинга; отраслевые подразделения администрации отвечают за содержательную проработку инициатив; финансово-экономический блок оценивает ресурсную обеспеченность и бюджетную увязку; внешние стейкхолдеры участвуют в согласовании интересов, ресурсном участии и общественной легитимации проектных решений. В результате транзакционный конфигуратор выступает не параллельной управленческой структурой, а организационно-методическим способом встраивания проектной деятельности в действующие процедуры разработки, согласования и последующего сопровождения стратегии.

Для формализации данного организационного аспекта может быть использована логика распределения функций, приведенная в таблице 1.

В целях демонстрации применимости предложенного механизма проектной деятельности в разработке стратегии развития территории выполнена иллюстративная теоретическая апробация на материале нормативно-проектной документации территориального уровня. Апробация носит методологический характер

Таблица 1 – Организационное встраивание транзакционного конфигуратора
в процесс разработки стратегии развития территории
Table 1 – Organizational embedding of the transactional configurator into
the process of developing a territorial development strategy

Этап разработки стратегии	Элемент / функция транзакционного конфигуратора	Организационный носитель функции	Управленческий результат
1. Организация разработки стратегии и стратегическая диагностика	Формирование входных условий конфигурирования: нормативные рамки, публичные обязательства, проблемные зоны, исходная карта стейкхолдеров	Уполномоченное подразделение администрации, рабочая группа по разработке стратегии, отраслевые подразделения	Исходная информационно-институциональная база разработки стратегии
2. Стратегическая диагностика и анализ институциональной среды	Идентификация транзакций и стейкхолдеров: интересы, ресурсы, полномочия, направления взаимодействий	Рабочая группа, проектный офис, отраслевые подразделения администрации, представители инфраструктурных организаций и институтов развития	Уточненная карта стейкхолдеров и карта управляемых транзакций
3. Формирование стратегических целей и приоритетов	Соотнесение стратегических приоритетов с потенциальными проектными инициативами и необходимыми типами транзакций	Координационный совет, стратегический совет территории, администрация муниципального образования, экспертная группа	Перечень стратегических инициатив, связанных с целями развития территории
4. Разработка механизмов реализации стратегии	Выбор институционального режима управления транзакциями: регламентного, контрактного, партнерского или платформенного	Проектный офис, юридический блок, финансово-экономический блок, отраслевые подразделения, внешние стейкхолдеры	Закрепленные формы координации участников и правила взаимодействия по ключевым инициативам
5. Проектная детализация стратегических инициатив	Институциональная стандартизация и проектная упаковка транзакций	Проектный офис, отраслевые подразделения, финансово-экономический блок, ответственные участники проектов	Проектные модули / паспорта инициатив с целями, сроками, ответственными, ресурсами, контрольными точками и рисками
6. Портфельная сборка стратегии	Формирование портфеля проектной деятельности с учетом вклада инициатив в стратегические цели, ресурсной обеспеченности и институциональной реализуемости	Координационный совет, проектный офис, финансово-экономический блок, отраслевые подразделения	Портфель стратегических инициатив, увязанный с целями, показателями и ресурсными условиями
7. Согласование стратегии и общественное обсуждение	Уточнение конфликтных зон, публичных транзакций, ответственности и процедур взаимодействия	Администрация муниципального образования, общественные советы, представители бизнеса, жители, институты развития	Согласованные институциональные условия реализации стратегии и снижение рисков несогласованности интересов
8. Подготовка плана реализации и системы сопровождения стратегии	Мониторинг транзакционных эффектов и институциональная корректировка, закладываемые в контур реализации стратегии	Проектный офис, контрольно-аналитический блок, отраслевые подразделения, координационный совет	Система мониторинга проектного портфеля, показатели транзакционных эффектов и процедуры институциональной корректировки

Источник: составлено авторами.

и направлена на показ логики транзакционного конфигурирования при структурировании стратегических направлений в проектную форму. Полученные результаты не претендуют на эмпирическую оценку эффективности реализации проектов.

Информационной основой апробации выступили: проект мастер-плана развития Железнодорожного района города Екатеринбурга как документ, фиксирующий стратегические направления и механизмы реализации, и подготовленный Администрацией Железнодорожного района города Екатеринбурга в развитие мастер-плана перечень районных стратегических проектов⁶, содержащий описания целей, задач, участников, этапов и рисков по ключевым направлениям (КРТ и редевелопмент, социальная инфраструктура, благоустройство, транспортная связность, туристический потенциал). Выбор данного кейса обусловлен его типичностью для крупных городских территорий с многоуровневой системой управления и высокой плотностью институциональных взаимодействий. При этом проекты рассматриваются не как «готовые данные» мастер-плана, а как результат проектной интерпретации стратегических направлений, позволяющий перейти от описательной модели реализации к управляемому проектно-портфельному контуру.

На первом шаге транзакционного конфигуратора выполнена идентификация ключевых стейкхолдеров и управляемых транзакций, необходимых для реализации стратегических направлений. Для выбранных направлений фиксируются типовые взаимодействия между органами местного самоуправления (город/район), региональными структурами, инфраструктурными собственниками, ресурсоснабжающими организациями, инвесторами/девелоперами и жителями. В отличие от описательного представления взаимодействий в стратегическом документе конфигуратор трактует их как управляемые транзакции (согласования, контрактование, закупочные процедуры, общественные процедуры, техприсоединение), для которых подбираются формы координации и инструменты снижения неопределенности.

На втором шаге определяются институциональные режимы управления транзакциями (регламентные, контрактные, партнерские и, при наличии, платформенные), что позволяет дифференцировать управленческие подходы к различным типам взаимодействий. На третьем шаге выполняется проектная упаковка: выделенные транзакции оформляются в проектные модули

с закреплением ролей участников, контрольных точек и процедур мониторинга. Тем самым стратегическое направление получает операциональную форму управляемых инициатив, а ключевые взаимодействия – институциональное оформление, обеспечивающее прослеживаемость ответственности и согласованность действий.

На четвертом шаге проектные модули интегрируются в портфель стратегических инициатив, выстроенный по вкладу в достижение целей и по институциональной реализуемости, включая учет рисков, связанных с координацией участников. На пятом шаге вводится контрольно-аналитический контур мониторинга транзакционных параметров (например, динамики согласовательных процедур, числа итераций взаимодействий, административных затрат), который используется не как доказательство достигнутых эффектов, а как элемент управляемости реализации стратегии и основание для институциональной корректировки. Итоговая логика преобразования «описательной модели реализации» в «проектно-управляемую модель» представлена в таблице 2 (было → стало), фиксирующей переход от имплицитной координации к конфигурированию управляемых транзакций.

Следует подчеркнуть, что представленные в таблице 2 количественные интервалы и направления изменений имеют экспертно-аналитический, а не эмпирико-измерительный характер. Они используются для демонстрации логики транзакционного конфигурирования и показывают потенциальное направление изменения параметров реализации стратегии при переходе от описательной модели мастер-плана к проектно-управляемой модели. Указанные значения не являются результатом статистического замера фактических сроков, издержек или числа итераций по завершенным проектам.

Методологический смысл данной апробации состоит в качественной проверке применимости предложенного механизма к материалам муниципального стратегического и мастер-планирования. Для последующего развития исследования требуется проведение пилотных замеров по отдельным проектам, включая фиксацию длительности согласовательных процедур, числа возвратов и доработок, административных затрат, сроков закупочных и контрактных процедур, а также динамики достижения контрольных точек. Такие данные позволят перейти от эвристической модели реализуемости стратегии к эмпирической оценке транзакционных эффектов проектной деятельности.

⁶ Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 12.09.2025 № 2113 «О разработке мастер-планов развития административно-территориальных единиц муниципального образования «город Екатеринбург» // КонсультантПлюс, 1992–2026. – URL: <https://www.consultant.ru/law/review/reg/rflaw/rflaw0712025-09-19.html> (дата обращения: 04.03.2026).

Таблица 2 – Апробация механизма проектной деятельности
(на примере мастер-плана Железнодорожного района г. Екатеринбурга)
Table 2 – Approbation of the Project-Based Activity Mechanism
(Case of the Master Plan of the Zheleznodorozhny District of the City of Yekaterinburg)

Параметр	Логика мастер-плана (без конфигуратора)	Проектная логика после транзакционного конфигурирования
Стратегическая основа	Стратегические направления и механизмы реализации заданы в нормативно-описательной форме	Стратегические направления интерпретированы как основания для формирования портфеля проектных инициатив
Структура реализации	Набор направлений и мероприятий без единого проектного формата	Мероприятия сгруппированы в проектные модули, сформированные в результате конфигурирования
Проектная форма	Проектная логика в мастер-плане отсутствует	Проекты формируются как результат проектной интерпретации стратегических направлений
Координация участников	Участники перечислены, взаимодействие описано в общем виде	Для каждого проектного модуля сформирована конфигурация стейкхолдеров с разграничением ролей
Идентификация транзакций	Управленческие взаимодействия (межведомственные согласования, градостроительные решения, подключение к инфраструктуре, закупочные и контрактные процедуры, общественные процедуры) представлены описательно и не сведены в единую структуру управляемых транзакций	Выполняется выделение и классификация управляемых транзакций по типам координации (административные, контрактные, партнерские): согласования КРТ, контрактование инвесторов и подрядчиков, закупки, техприсоединение, общественные процедуры, взаимодействие с инфраструктурными собственниками
Институциональный режим	Преобладает универсальный административный режим	Используются дифференцированные режимы (регламенты, проектные комитеты, соглашения, партнерские формы)
Сроки согласования решений	Последовательные и фрагментарные процедуры (12–18 месяцев и более)	Процедуры встроены в проектный контур (прогнозируемый интервал 6–9 месяцев)
Число итераций взаимодействия	Многочисленные возвраты и доработки (5–7 итераций)	Сокращение числа итераций за счет проектной упаковки (2–3 итерации)
Закупочные и контрактные процедуры	Разрозненный запуск процедур с временными разрывами	Синхронизация закупок и контрактов в проектном графике (сокращение сроков на 20–30%)
Административные издержки	Высокие издержки ручной координации и дублирования функций	Снижение административных издержек за счет стандартизации и портфельного управления
Институциональная реализуемость	Высокий риск затягивания и фрагментации реализации	Повышение реализуемости за счет управляемости транзакций и адаптивной корректировки

Источник: составлено авторами. Количественные интервалы и процентные оценки приведены как экспертно-аналитические ориентиры, отражающие потенциальное направление изменения управленческих параметров при применении механизма транзакционного конфигурирования; они не являются результатом эмпирического измерения по завершенным проектам.

В обобщенном виде реализуемость стратегии развития территории может быть представлена как функция характеристик управляемых транзакций, институциональных режимов их координации и уровня проектной конфигурации стратегических инициатив:

$$Rs = f(Ct, Ir, Pc),$$

где реализуемость стратегии Rs определяется характеристиками управляемых транзакций между участниками развития территории (Ct), институциональными режимами их координации (Ir) и уровнем проектной конфигурации стратегических инициатив (Pc). Данная зависимость носит эвристический характер и используется для объяснения логики функционирования механизма, а не для количественной оценки эффектов.

Для повышения строгости интерпретации данной зависимости целесообразно раскрыть качественный характер влияния каждого аргумента на реализуемость стратегии. В рамках предложенной модели параметр Ct трактуется как совокупная сложность, неопределенность и издержкоёмкость управляемых транзакций между участниками территориального развития. При прочих равных условиях рост Ct снижает реализуемость стратегии, поскольку увеличение числа согласований, итераций взаимодействия, административных процедур и информационной асимметрии повышает вероятность задержек и фрагментации реализации. Следовательно, качественно можно предположить отрицательный знак частной производной: $\partial Rs / \partial Ct < 0$.

Параметр Ir отражает качество и адекватность институциональных режимов координации транзакций. Чем выше соответствие выбранных регламентных, контрактных, партнерских или платформенных режимов характеристикам взаимодействий между стейкхолдерами, тем выше реализуемость стратегии. В этом случае предполагается положительный знак частной производной: $\partial Rs / \partial Ir > 0$.

Параметр Pc характеризует уровень проектной конфигурации стратегических инициатив, то есть степень их структурированности в виде проектных модулей, портфеля проектов, системы ответственных участников, контрольных точек и показателей мониторинга. Рост Pc повышает управляемость стратегии и снижает риск декларативности стратегических приоритетов, поэтому качественно предполагается положительный знак частной производной: $\partial Rs / \partial Pc > 0$.

Дополнительно можно предположить наличие положительного взаимодополняющего эффекта между Ir и Pc : проектная конфигурация стратегических инициатив дает больший управленческий результат при наличии институциональных режимов, соответствующих характеру транзакций. Тем самым функция $Rs = f(Ct, Ir, Pc)$ фиксирует

не количественную зависимость, а качественную логику: реализуемость стратегии возрастает при снижении сложности и издержкоёмкости транзакций, повышении качества институциональной координации и усилении проектной конфигурации стратегических инициатив.

Несмотря на эвристический характер предложенной функции, ее дальнейшее развитие предполагает возможность операционализации входящих в нее аргументов через систему качественных и количественных показателей. Параметр Ct может быть раскрыт через показатели транзакционной сложности и издержкоёмкости взаимодействий: среднюю длительность согласовательных процедур, число итераций возврата документов на доработку, количество участников, вовлеченных в принятие решения, долю процедур, требующих межведомственного согласования, административные затраты на сопровождение проекта, число конфликтных или несогласованных позиций между стейкхолдерами. Чем выше значения указанных показателей, тем выше транзакционная сложность и тем ниже, при прочих равных условиях, реализуемость стратегии.

Параметр Ir может быть операционализирован через показатели качества институционального режима координации: наличие утвержденного регламента взаимодействия, закрепление ответственных участников, наличие соглашений или проектных комитетов по ключевым инициативам, регулярность межведомственных совещаний, долю процедур, переведенных в цифровой или стандартизированный формат, степень прозрачности распределения полномочий и ответственности. Рост данных показателей отражает повышение институциональной упорядоченности взаимодействий и положительно влияет на реализуемость стратегии.

Параметр Pc может быть представлен через показатели уровня проектной конфигурации стратегических инициатив: долю стратегических направлений, обеспеченных проектными паспортами; долю проектов, имеющих цели, показатели, сроки, ответственных и ресурсное обеспечение; степень связности проектов внутри портфеля; наличие контрольных точек и календарного графика; долю проектов, увязанных с муниципальными программами, бюджетными инструментами и документами территориального планирования. Повышение уровня Pc означает, что стратегические приоритеты получают операциональную проектную форму, что снижает риск декларативности стратегии.

В прикладном варианте данные показатели могут быть нормированы по шкале от 0 до 1 и объединены в интегральные оценки соответствующих аргументов функции. При этом для Ct целесообразно использовать обратную нормировку, поскольку рост транзакционной сложности снижает

реализуемость стратегии, тогда как для Ir и Pc применяется прямая нормировка. Такая логика позволяет сохранить эвристический характер модели на текущем этапе исследования, но одновременно обозначает направление ее последующей эмпирической проверки.

Представление реализуемости стратегии в функциональной форме позволяет зафиксировать принципиально важный результат исследования: реализуемость стратегических решений определяется не только содержанием стратегических целей, но и институциональной конфигурацией условий их реализации. В отличие от традиционных подходов, в которых реализуемость стратегии подразумевается априорно или связывается преимущественно с ресурсной обеспеченностью, предложенная зависимость акцентирует внимание на управляемости транзакций и качестве институциональных режимов координации. Это позволяет рассматривать стратегию развития территории как динамическую систему, реализуемость которой может быть повышена за счет институционального и проектного конструирования, не изменяя самих стратегических приоритетов.

В исходной логике мастер-плана стратегические направления и механизмы реализации представлены в нормативно-описательной форме, что соответствует низкому уровню проектной конфигурации (Pc^0) и имплицитному характеру управляемых транзакций (Ct^0). Институциональные режимы координации взаимодействий носят преимущественно универсальный административный характер (Ir^0), что ограничивает управляемость реализации стратегических решений.

Применение механизма проектной деятельности на основе транзакционного конфигурирования предполагает проектную интерпретацию стратегических направлений, идентификацию и структурирование управляемых транзакций, а также дифференциацию институциональных режимов их координации. В результате возрастает уровень проектной конфигурации ($Pc^1 > Pc^0$), снижается сложность и неопределенность транзакций ($Ct^1 < Ct^0$), а институциональные режимы координации становятся более адаптированными к характеристикам взаимодействий (Ir^1).

Изменение параметров функции реализуемости стратегии отражено в таблице, где сопоставлены характеристики реализации мастер-плана до и после применения механизма проектной деятельности. Представленные в таблице параметры не являются результатом эмпирического измерения, однако позволяют качественно зафиксировать направление изменения аргументов функции f .

Таким образом, реализуемость стратегии развития территории после применения

транзакционного конфигулятора может быть представлена как:

$$Rs^1 = f(Ct^1, Ir^1, Pc^1) > Rs^0 = f(Ct^0, Ir^0, Pc^0).$$

Полученный результат интерпретируется не как количественно измеренный эффект, а как повышение институциональной реализуемости стратегии за счет управляемости транзакций и проектной конфигурации стратегических инициатив.

В данном представлении увеличение уровня проектной конфигурации не изменяет стратегические цели, но трансформирует условия их реализации за счет снижения неопределенности и упорядочивания взаимодействий между участниками.

Обсуждение

Представленные результаты позволяют интерпретировать механизм проектной деятельности как институциональный посредник между стратегическим целеполаганием и практической реализуемостью стратегических решений⁷. Его отличие от традиционной логики стратегического планирования заключается не только в использовании проектных инструментов, но и в предварительном проектировании условий реализации стратегии: состава участников, режимов координации, процедур согласования, ответственности и проектно-портфельной структуры инициатив.

В сравнении с подходами, в которых проектная деятельность рассматривается преимущественно как инструмент реализации уже сформированной стратегии, предложенная модель переносит проектную логику на более ранний этап – этап стратегического проектирования. Это позволяет рассматривать проекты не как последующее приложение к стратегии, а как форму институционального оформления стратегических приоритетов. В данном отношении механизм дополняет исследования по projectification публичного управления, поскольку акцентирует внимание не только на распространении проектной формы в публичном секторе, но и на институциональных условиях, при которых проектная форма становится средством повышения реализуемости стратегии.

Сопоставление предложенного подхода с концепцией governance-as-practice показывает, что транзакционный конфигулятор конкретизирует практику управления взаимодействиями через последовательность управленческих действий: идентификацию транзакций, выбор институционального режима, проектную упаковку, портфельную интеграцию и мониторинг транзакционных эффектов [3; 12; 15]. Тем самым модель не ограничивается общим описанием координации стейкхолдеров, а задает воспроизводимую логику

⁷ March J. G., Olsen J. P. The new institutionalism: Organizational factors in political life // American Political Science Review. 1984. Vol. 78, № 3. P. 734–749.

организационного оформления взаимодействий в процессе разработки стратегии [15; 18], что не означает подмену стратегических целей задачами снижения транзакционных издержек⁸.

По отношению к программно-целевому подходу предлагаемая модель также имеет самостоятельное значение. Программно-целевой подход обеспечивает связь целей, мероприятий, ресурсов и показателей, однако не всегда раскрывает институциональную сложность взаимодействий между участниками реализации. Транзакционное конфигурирование позволяет дополнить программно-целевую логику анализом согласований, контрактных процедур, межведомственной координации, публичных обсуждений и иных управленческих транзакций, без которых стратегические цели не переходят в устойчивые проектные решения.

С позиции российской практики муниципального стратегирования предложенный механизм может рассматриваться как способ методического соединения стратегии, мастер-плана, муниципальных программ и портфеля проектов. Его прикладное значение состоит в том, что он позволяет не только сформировать перечень мероприятий, но и заранее определить организационную архитектуру их реализации: ответственных участников, режимы согласования, контрольные точки, риски взаимодействия и параметры мониторинга. Это особенно важно для крупных городских территорий, где реализация стратегических инициатив зависит от согласованных действий муниципального, регионального, инфраструктурного, инвестиционного и общественного контуров управления.

В рамках институциональной трактовки экономического механизма рассматривается как структурно-функциональная система взаимодействий, в которой участие экономических субъектов и правила координации выступают неотъемлемыми условиями достижения поставленных целей. В этом контексте транзакционный конфигуриратор может быть интерпретирован как механизм экономического характера, формирующий устойчивые конфигурации взаимодействий между участниками территориального развития и обеспечивающий реализацию стратегических целей территории, что в целом соответствует выделенным А. Н. Бычковой подходам к пониманию сущности экономического механизма [25]. Его специфика состоит в соединении вертикальной координации, характерной для публичного управления, и горизонтальной координации стейкхолдеров, необходимой для реализации межсекторных проектных инициатив.

Следовательно, научное значение предложенного механизма состоит в уточнении роли

проектной деятельности в стратегическом управлении территорией. Проектная деятельность рассматривается не только как инструмент достижения конечных результатов, но и как способ институционального проектирования условий их достижения. Практическое значение заключается в возможности его использования как организационно-методического контура разработки стратегии, позволяющего связать стратегические цели, проектный портфель, управленческие транзакции и институциональные режимы координации.

С точки зрения практики территориального управления, функционирование предлагаемого механизма способствует повышению согласованности действий участников развития территории, сокращению временных лагов между принятием стратегических решений и запуском проектных инициатив, повышению прозрачности распределения ответственности и ресурсов, а также адаптивности стратегии к изменениям институциональной и социально-экономической среды. В практике муниципального управления применение предлагаемого механизма означает возможность перехода от фрагментарного использования проектных инструментов к системному управлению портфелем стратегических инициатив. Это создает предпосылки для повышения согласованности действий органов местного самоуправления, региональных структур и внешних стейкхолдеров, а также для более гибкой корректировки стратегии развития территории к изменениям институциональной и социально-экономической среды без пересмотра базовых стратегических приоритетов.

В существующих исследованиях стратегического планирования территориального развития проектная деятельность, как правило, рассматривается либо как инструмент реализации уже сформированных стратегических решений, либо как элемент программно-целевого управления. При этом институциональные аспекты согласования интересов стейкхолдеров и управления транзакциями на этапе разработки стратегии остаются недостаточно формализованными. Предлагаемый механизм восполняет данный пробел, предлагая рассматривать проектную деятельность как форму стратегического проектирования, в рамках которой институциональные условия реализации стратегических приоритетов формируются одновременно с их целеполаганием.

Научная новизна исследования заключается в обосновании механизма проектной деятельности в разработке стратегии развития территории, основанного на принципах транзакционного конфигурирования, при котором стратегические приоритеты не только формулируются,

⁸ Williamson O. E. Transaction cost economics and organization theory // *Industrial and Corporate Change*. 1993. Vol. 2, № 2. P. 107–156. EDN IPZRJZ.

но и институционально оформляются через систему взаимосвязанных проектных инициатив и механизмов координации стейкхолдеров. В отличие от существующих подходов, рассматривающих проектное управление преимущественно как инструмент реализации стратегии, предложенный механизм интегрирует проектную деятельность в процесс стратегического проектирования, обеспечивая институциональную реализуемость стратегических решений на этапе их формирования.

Заключение

В условиях усложнения социально-экономических процессов, роста институциональной фрагментированности и возрастания роли межотраслевого взаимодействия возрастает значимость институциональных механизмов, обеспечивающих согласование стратегического целеполагания и практических управленческих решений в рамках территориального развития и проектной деятельности. Традиционные подходы к стратегическому планированию, ориентированные преимущественно на формирование целевых ориентиров и перечней мероприятий, все в меньшей степени отвечают требованиям управляемости и реализуемости стратегических решений на муниципальном и территориальном уровнях. Особое значение в данном контексте приобретает необходимость перехода от формально-декларативных стратегических документов к управляемым моделям стратегического развития, ориентированным на институциональную реализуемость и практическую координацию участников.

Проведенное исследование позволяет обосновать целесообразность интеграции проектной деятельности в процесс разработки стратегии развития территории на основе принципов транзакционного конфигурирования и использования транзакционного конфигуратора как ядра механизма стратегического проектирования. В рамках предложенного подхода проектная деятельность рассматривается не как вспомогательный инструмент реализации стратегии, а как институционально оформленная форма стратегического проектирования, обеспечивающая увязку стратегических приоритетов с конфигурацией управляемых транзакций, институциональных режимов координации и проектных инициатив.

Разработанный механизм проектной деятельности обеспечивает формирование устойчивых конфигураций взаимодействий между участниками территориального развития, снижает институциональные барьеры реализации стратегических инициатив и повышает управляемость стратегических процессов за счет структурирования управленческих транзакций и их проектной

упаковки. При этом снижение транзакционных издержек интерпретируется не как самостоятельная цель развития территории, а как условие повышения институциональной реализуемости стратегических решений и устойчивости проектных портфелей.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в развитии институционального подхода к стратегическому управлению территориальным развитием за счет обоснования механизма проектной деятельности, интегрированного в процесс стратегического целеполагания. Предложенная трактовка механизма как устойчивой структурно-функциональной системы взаимодействий дополняет существующие представления о проектном управлении в публичном секторе и расширяет инструментарий анализа реализуемости стратегий развития территорий.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности использования предложенного механизма органами местного самоуправления и региональными структурами при разработке и актуализации стратегий социально-экономического развития территорий, формировании программ развития и управлении портфелями стратегических проектов. Применение механизма позволяет повысить согласованность действий участников территориального развития, сократить временные лаги между принятием стратегических решений и запуском проектных инициатив, а также повысить прозрачность распределения ответственности и ресурсов.

Направления дальнейших исследований связаны с эмпирической апробацией механизма проектной деятельности на различных типах территорий, включая муниципальные образования с разным уровнем институциональной зрелости и ресурсной обеспеченности. Перспективными являются разработка количественных методов оценки транзакционных эффектов и транзакционных издержек проектной деятельности, а также формирование системы показателей для эмпирической операционализации функции реализуемости стратегии $R_s = f(C_t, I_r, P_c)$. Такая система может включать показатели длительности согласовательных процедур, числа итераций взаимодействия, административных затрат, качества институциональных режимов координации, уровня проектной упаковки стратегических инициатив и степени связности проектного портфеля. Отдельным направлением дальнейшего анализа выступает оценка влияния различных организационных моделей – проектного офиса, стратегического совета, межведомственной рабочей группы – на устойчивость и адаптивность стратегических результатов территориального развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] George B. Towards purposeful strategic planning: A mixed research synthesis across disciplines // *Long Range Planning*. 2025. Vol. 58. Issue 4. Article 102563. DOI 10.1016/j.lrp.2025.102563. EDN JMAFKC.
- [2] Sundström A., Svärdsten F. Modes of strategic control: Shifting dynamics between planning and control tools in strategy implementation // *Public Management Review*. 2025. Vol. 28. Issue 4. P. 1062–1086. DOI 10.1080/14719037.2025.2492299.
- [3] Li Y., Wang M., Ding R., Luo S., Xie C. Projectification and governance evolution in public sector strategy: A case study of Shenzhen Qianhai mega new town development in China // *International Journal of Project Management*. 2025. Vol. 43, № 6. Article 102751. DOI 10.1016/j.ijproman.2025.102751. EDN ENFQKA.
- [4] Моисеев А. В. Технология проектного управления в системе государственного стратегического управления // *Новизна. Эксперимент. Традиции*. 2021. Т. 7, № 4. С. 38–43. EDN AYFSRZ.
- [5] Li J., Tang S.-Y., Wen B. Unpacking resilience in public administration: Insights from a meta-narrative review // *Public Administration Review*. 2026. P. 1–20. DOI 10.1111/puar.70083. EDN DJMJKS.
- [6] Пивоварова О. В., Кузнецов Ю. Г., Максимов А. Н. Муниципальное стратегическое планирование: практические аспекты реализации // *Креативная экономика*. 2024. Т. 18, № 12. С. 3785–3804. DOI 10.18334/се.18.12.122249. EDN CNGZPQ.
- [7] Пивоварова О. В. Инструментарий управления реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования // *Экономика, предпринимательство и право*. 2025. Т. 15, № 6. С. 3775–3788. DOI 10.18334/epp.15.6.123147. EDN ELANQC.
- [8] Шпакова Р. Н., Городецкий Д. И. Мастер-планы в системе стратегического планирования муниципальных образований // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2025. № 110. С. 148–165. DOI 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-148-165. EDN IVRUQQ.
- [9] Vandersmissen L., George B. Strategic planning in public organizations: Reviewing 35 years of research // *International Public Management Journal*. 2024. Vol. 27, № 4. P. 633–658. DOI 10.1080/10967494.2023.2271901.
- [10] Valkokari K., Paasi J., Nystén-Haarala S., Paasi A. Governance mechanisms and practices in project-based interorganisational collaboration for innovation // *International Journal of Project Management*. 2024. Vol. 42, № 8. Article 102652. DOI 10.1016/j.ijproman.2024.102652. EDN IKPJZB.
- [11] Manuilova K., Pirozhenko N., Chistiakova I. European strategies for cross-sectoral cooperation through a project-based approach in public administration // *Economic Scope*. 2025. № 197. P. 187–192. DOI 10.30838/ep.197.187-192. EDN YDOTZM.
- [12] Ongaro E., Parker S. The contribution of project management to public management: Developing conceptual linkages // *International Journal of Public Sector Management*. 2025. Vol. 38, № 7. P. 847–871. DOI 10.1108/IJPSM-11-2024-0382. EDN HPNWXL.
- [13] Elbanna S., Colak M., AlQubaisi F. Challenges and mitigating factors in strategic plan implementation: Insights from the GCC public-sector organizations // *Management & Sustainability: An Arab Review*. 2026. Vol. 5, № 1. P. 109–130. DOI 10.1108/MSAR-06-2024-0052. EDN BEXLMM.
- [14] Chan Y. F., Bheekie Y. V. Digital development models and transaction costs: Empirical evidence from equity-focused versus scale-intensive approaches in emerging economies // *Economies*. 2025. Vol. 13, № 9. Article 264. DOI 10.3390/economies13090264. EDN GTYWIL.
- [15] Ul Musawir A., Mohd Danuri M. S., Abd-Karim S. B. Making sense of project governance and its role in strategy implementation: A governance-as-practice perspective // *International Journal of Managing Projects in Business*. 2024. Vol. 17, № 1. P. 50–76. DOI 10.1108/IJMPB-07-2023-0148. EDN UIAQJF.
- [16] Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики : пер. с англ. М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с. ISBN 5-88581-006-0. EDN YQDVYE.
- [17] Knox S., Marin-Cadavid C., Oziri V. Stakeholder engagement-as-practice in public sector innovation // *International Public Management Journal*. 2025. Vol. 28, № 1. P. 153–168. DOI 10.1080/10967494.2024.2423952.
- [18] Savignon A. B., Costumato L. Project management logics for agile public strategic management: Propositions from the literature and a research agenda // *Information Polity*. 2024. Vol. 29, № 2. P. 153–178. DOI 10.3233/IP-230061. EDN QCFCZD.
- [19] Mikkelsen K. H., Røiseland A. Managing portfolios of co-creation projects in the public sector organization // *Public Management Review*. 2024. Vol. 26, Issue 12. P. 3741–3762. DOI 10.1080/14719037.2024.2360028.
- [20] Попов Е. В., Челак И. П., Власов С. В. Трансакционный конфигуризатор как механизм реализации стратегии региона // *Мир экономики и управления*. 2025. Т. 25, № 2. С. 64–92. DOI 10.25205/2542-0429-2025-25-2-64-92. EDN BVPCUQ.
- [21] Martinsuo M., Vuorinen L., Killen C. P. Project portfolio formation as an organizational routine: Patterns of actions in implementing innovation strategy // *International Journal of Project Management*. 2024. Vol. 42, № 4. Article 102592. DOI 10.1016/j.ijproman.2024.102592. EDN QTBNMO.
- [22] Xue X., Xue H. Practical project governance approaches to achieving inter-organization collaboration between stakeholders in off-site construction projects: An adaptive dynamic perspective // *Buildings*. 2025. Vol. 15, № 5. Article 760. DOI 10.3390/buildings15050760. EDN ZUQSPH.
- [23] Berge T. T., Hussein B., Haaskjold H. A new holistic framework for megaproject portfolio success // *Project Leadership and Society*. 2025. Vol. 6. Article 100190. DOI 10.1016/j.plas.2025.100190. EDN DQQEXF.

- [24] Bosch-Rekvelde M., Bourne M., Forster R., Kirkham R., Pesämaa O. Performance measurement in project management // *International Journal of Project Management*. 2023. Vol. 41, № 7. Article 102518. DOI 10.1016/j.ijproman.2023.102518. EDN CDMPDY.
- [25] Бычкова А. Н. Экономический механизм: определение, классификация и применение // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2010. № 4. С. 37–43. EDN OGCNQN.

REFERENCES

- [1] George, B. (2025) Towards purposeful strategic planning: A mixed research synthesis across disciplines. *Long Range Planning*, 58 (4), Article 102563. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2025.102563>. <https://elibrary.ru/jmafkc>.
- [2] Sundström, A., Svärdesten, F. (2025) Modes of strategic control: Shifting dynamics between planning and control tools in strategy implementation. *Public Management Review*, 28 (4), pp. 1062–1086. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2492299>.
- [3] Li, Y., Wang, M., Ding, R., Luo, S., Xie, C. (2025) Projectification and governance evolution in public sector strategy: A case study of Shenzhen Qianhai mega new town development in China. *International Journal of Project Management*, 43 (6), Article 102751. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2025.102751>. <https://elibrary.ru/enfqka>.
- [4] Moiseev, A. V. (2021) Project management technology in the system of state strategic management. *Administrative consulting*, 7 (4), pp. 38–43. <https://elibrary.ru/ayfsrz>.
- [5] Li, J., Tang, S.-Y., Wen, B. (2026) Unpacking resilience in public administration: Insights from a meta-narrative review. *Public Administration Review*, pp. 1–20. <https://doi.org/10.1111/puar.70083>. <https://elibrary.ru/djmjks>.
- [6] Pivovarova, O. V., Kuznetsov, Yu. G., Maksimov, A. N. (2024) Municipal strategic planning: Practical aspects of implementation. *Creative Economy*, 18 (12), pp. 3785–3804. <https://doi.org/10.18334/ce.18.12.122249>. <https://elibrary.ru/cngzpq>.
- [7] Pivovarova, O. V. (2025) Management tools for the municipality's socio-economic development strategy. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, 15 (6), pp. 3775–3788. <https://doi.org/10.18334/epp.15.6.123147>. <https://elibrary.ru/elanqc>.
- [8] Shpakova, R. N., Gorodetsky, D. I. (2025) Urban master plans in the strategic planning system of municipalities. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*, (110), pp. 148–165. <https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-110-2025-148-165>. <https://elibrary.ru/ivruqq>.
- [9] Vandersmissen, L., George, B. (2024) Strategic planning in public organizations: Reviewing 35 years of research. *International Public Management Journal*, 27 (4), pp. 633–658. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2271901>.
- [10] Valkokari, K., Paasi, J., Nystén-Haarala, S., Paasi, A. (2024) Governance mechanisms and practices in project-based interorganisational collaboration for innovation. *International Journal of Project Management*, 42 (8), Article 102652. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2024.102652>. <https://elibrary.ru/ikpjzb>.
- [11] Manuilova, K., Pirozhenko, N., Chistiakova, I. (2025) European strategies for cross-sectoral cooperation through a project-based approach in public administration. *Economic Scope*, (197), pp. 187–192. <https://doi.org/10.30838/ep.197.187-192>. <https://elibrary.ru/ydotzm>.
- [12] Ongaro, E., Parker, S. (2025) The contribution of project management to public management: Developing conceptual linkages. *International Journal of Public Sector Management*, 38 (7), pp. 847–871. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2024-0382>. <https://elibrary.ru/hpnwxi>.
- [13] Elbanna, S., Colak, M., AlQubaisi, F. (2026) Challenges and mitigating factors in strategic plan implementation: Insights from GCC public-sector organizations. *Management & Sustainability: An Arab Review*, 5 (1), pp. 109–130. <https://doi.org/10.1108/MSAR-06-2024-0052>. <https://elibrary.ru/bexlmm>.
- [14] Chan, Y. F., Bheekie, Y. V. (2025) Digital development models and transaction costs: Empirical evidence from equity-focused versus scale-intensive approaches in emerging economies. *Economies*, 13 (9), Article 264. <https://doi.org/10.3390/economies13090264>. <https://elibrary.ru/gtywil>.
- [15] Ul Musawir, A., Mohd Danuri, M. S., Abd-Karim, S. B. (2024) Making sense of project governance and its role in strategy implementation: A governance-as-practice perspective. *International Journal of Managing Projects in Business*, 17 (1), pp. 50–76. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-07-2023-0148>. <https://elibrary.ru/uiaqjf>.
- [16] North, D. C. (1997) Institutions, institutional change and economic performance (Russian translation). Moscow, Foundation for Economic Literature “Nachala”, 180 p. <https://elibrary.ru/yqdvye>.
- [17] Knox, S., Marin-Cadavid, C., Oziri, V. (2025) Stakeholder engagement-as-practice in public sector innovation. *International Public Management Journal*, 28 (1), pp. 153–168. <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2423952>.
- [18] Savignon, A. B., Costumato, L. (2024) Project management logics for agile public strategic management: Propositions from the literature and a research agenda. *Information Polity*, 29 (2), pp. 153–178. <https://doi.org/10.3233/IP-230061>. <https://elibrary.ru/qcfcdz>.
- [19] Mikkelsen, K. H., Røiseland, A. (2024) Managing portfolios of co-creation projects in the public sector organization. *Public Management Review*, 26 (12), pp. 3741–3762. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2360028>.
- [20] Popov, E. V., Chelak, I. P., Vlasov, S. V. (2025) Transaction configurator as a mechanism for implementing the region's strategy. *World of Economics and Management*,

- 25 (2), pp. 64–92. <https://doi.org/10.25205/2542-0429-2025-25-2-64-92>. <https://elibrary.ru/bvpcuq>.
- [21] Martinsuo, M., Vuorinen, L., Killen, C. P. (2024) Project portfolio formation as an organizational routine: Patterns of actions in implementing innovation strategy. *International Journal of Project Management*, 42 (4), Article 102592. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2024.102592>. <https://elibrary.ru/qtbno>.
- [22] Xue, X., Xue, H. (2025) Practical project governance approaches to achieving inter-organization collaboration between stakeholders in off-site construction projects: An adaptive dynamic perspective. *Buildings*, 15 (5), Article 760. <https://doi.org/10.3390/buildings15050760>. <https://elibrary.ru/zuqsph>.
- [23] Berge, T. T., Hussein, B., Haaskjold, H. (2025) A new holistic framework for megaproject portfolio success. *Project Leadership and Society*, 6, Article 100190. <https://doi.org/10.1016/j.plas.2025.100190>. <https://elibrary.ru/dogexf>.
- [24] Bosch-Rekvelde, M., Bourne, M., Forster, R., Kirkham, R., Pesämaa, O. (2023) Performance measurement in project management. *International Journal of Project Management*, 41 (7), Article 102518. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2023.102518>. <https://elibrary.ru/cdmpdy>.
- [25] Bychkova, A. N. (2010) Economic mechanism: to be defined, ranged and applied. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, (4), pp. 37–43. <https://elibrary.ru/ogcnqn>.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ В УСЛОВИЯХ ВЫСОКОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ: СЕТЕЦЕНТРИЧНЫЙ ПОДХОД

М. Ю. Плюхин¹, Д. В. Матушко²¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы, Западный филиал (Калининград, Россия)² Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (Москва, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. В условиях высокой турбулентности, характерной для современного мира, объективно возникает необходимость перехода от линейных форм управления к динамическому, риск-ориентированному стратегированию и использованию инновационных, более совершенных методов управления. Цель исследования – обосновать потенциал сетецентричного подхода для управления рисками в управлении большими социально-экономическими системами в сложившихся условиях. Объектом исследования выступил класс систем управления большими социально-экономическими системами. Предметом исследования явился методический подход к выбору направлений совершенствования управления в больших системах управления.

Материалы и методы. Теоретико-методологической основой исследования послужили научные публикации (преимущественно 2023–2026 гг.) иностранных и российских исследователей по онтологии турбулентности в современном мире, сетецентричному подходу и управлению рисками в турбулентной среде, а также проводимые в обособленной Калининградской области прикладные исследования по обеспечению развития и жизнеобеспечения территории в сложных условиях. Использовались методы системного и сравнительного анализа для концептуализации сетецентрического управления применительно к региональной практике в условиях нарастающей турбулентности.

Результаты. Рассмотрены направления модернизации систем управления ТСЭС. Сформулированы требования к системам управления ТСЭС в условиях нарастающей турбулентности. Оценены возможности внедрения элементов сетецентричности в системы управления ТСЭС. Выделены управленческие операции, которые могут выполняться в условиях Калининградской ТСЭС, преимущественно в рамках сетецентричного подхода. Исследование подтвердило возможность использования в рамках гибридной управленческой модели в Калининградской ТСЭС элементов сетецентричности для мониторинга рисков. Полученные результаты могут быть использованы для дальнейшего распространения сетецентрических методов в больших социально-экономических системах.

Обсуждение. Перспективы развития: интеграция сетецентричных систем управления с другими технологиями, такими как блокчейн, интернет вещей и 6G; совершенствование вводимых элементов сетецентричности на базе больших данных, облачных технологий, применения агентов ИИ, машинного обучения; обеспечение защиты персональных данных, конфиденциальность исходных данных и конечных результатов. Особое внимание следует уделять обеспечению работоспособности гибридных распределенных систем, в которых критически важны достоверность, своевременность и согласованность данных. Статья может быть полезна государственным и муниципальным служащим, представителям экспертного сообщества, преподавателям, аспирантам и студентам вузов, изучающим развитие социально-экономических систем.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Региональная экономика, турбулентность, территориальная социально-экономическая система (ТСЭС), система управления, сетецентрический подход, управление рисками, Калининградская область.

© Плюхин М. Ю., Матушко Д. В., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Плюхин М. Ю., Матузко Д. В. Управление территориальными системами в условиях высокой турбулентности: сетевый подход // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 99–117. EDN PLSOBL.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Плюхин Михаил Юрьевич – кандидат экономических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы, Западный филиал (236038, Россия, г. Калининград, ул. Артиллерийская, д. 62) – *директор филиала*; plyukhin-my@ranepa.ru. SPIN 2281-1130.

Матузко Данила Витальевич – Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (125993, Россия, г. Москва, Газетный пер., д. 3–5) – *аспирант*; matuzkod@gmail.com. SPIN 2339-3195.

ВКЛАД АВТОРОВ

Плюхин М. Ю. – научное руководство, определение замысла и методологии статьи, подготовка и организация экспертизы, критический анализ текста и доработка окончательного текста статьи.

Матузко Д. В. – участие в разработке методологии статьи, теоретический анализ литературы по проблеме исследования, сбор, обработка и анализ данных экспертизы, подготовка начального варианта текста, анкетирование респондентов, анализ литературы.

Все авторы участвовали в обсуждении результатов исследования, согласовании выводов и утверждении окончательной версии рукописи.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Авторы заявляют о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 14.05.2026; рецензия получена 29.06.2026; принята к публикации 11.08.2026.

RESEARCH ARTICLE

TERRITORIAL SYSTEMS MANAGEMENT IN HIGH TURBULENCE CONDITIONS: A NETWORK-CENTRIC APPROACH

M. Yu. Plyukhin¹, D. V. Matuzko²

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Western Branch (Kaliningrad, Russia)

² Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russia)

ABSTRACT

Introduction. In the context of high turbulence, which is characteristic of the modern world, there is an objective need to transition from linear forms of management to dynamic, risk-oriented strategic planning and the use of innovative, more advanced management methods. The aim of the study is to substantiate the potential of a network-centric approach for risk management in the management of large socio-economic systems under the current conditions. The object of the study is the class of management systems for large socio-economic systems. The subject of the study is the methodological approach to selecting directions for improving management in large management systems.

Materials and methods. The theoretical and methodological basis of the study consisted of scientific publications (mainly from 2023–2026) by foreign and Russian researchers on the ontology of turbulence in the modern world, a network-centric approach, and risk management in a turbulent environment, as well as applied studies conducted in the isolated Kaliningrad Region on ensuring the development and life support of the territory under

the challenging conditions. The methods of system and comparative analysis have been used to conceptualize network-centric management in relation to regional practice under conditions of increasing turbulence.

Results. The directions for modernizing TSES management systems have been examined. The requirements for TSES management systems in the context of growing turbulence have been formulated. The possibilities of introducing network-centric elements into TSES management systems have been assessed. The management operations that can be carried out in the conditions of the Kaliningrad TSES, primarily within the framework of a network-centric approach, have been identified. The study has confirmed the possibility of using network-centric elements for risk monitoring within a hybrid management model in the Kaliningrad TSES. The results obtained can be used to further disseminate network-centric methods in general.

Discussion. Development prospects: integration of network-centric control systems with other technologies, such as blockchain, the Internet of Things, and 6G; improvement of the introduced network-centric elements based on big data, cloud technologies, the use of AI agents, and machine learning; ensuring the protection of personal data, confidentiality of source data and final results. Special attention should be paid to ensuring the operability of hybrid distributed systems, in which the reliability, timeliness, and consistency of data are critically important. The article may be useful to government and municipal officials, representatives of the expert community, teachers, postgraduate students, and university students studying the development of socio-economic systems.

KEYWORDS

Regional economy, turbulence, territorial socio-economic system (TPS), management system, network-centric management, risk management, Kaliningrad region.

FUNDING

The article has been written without external funding.

FOR CITATION

Plyukhin, M. Yu., Matuzko, D. V. (2026) Territorial Systems Management in High Turbulence Conditions: A Network-Centric Approach. *Municipality: Economics and Management*, (3), 99–117. <https://elibrary.ru/plsobl>.

AUTHORS' INFORMATION

Mikhail Yu. Plyukhin – Candidate of Economic Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Western Branch (236038, Russia, Kaliningrad, Artilleriyskaya St., 62) – *Director of the Branch*; plyukhin-my@ranepa.ru. SPIN 2281-1130.

Danila V. Matuzko – Gaidar Institute for Economic Policy (125993, Russia, Moscow Gazetny Lane, 3–5) – *Postgraduate Student*; matuzkod@gmail.com. SPIN 2339-3195.

AUTHORS' CONTRIBUTION

Plyukhin M. Yu. – scientific supervision, definition of the idea and methodology of the article, preparation and organization of expertise, critical analysis of the text and revision of the final text of the article.

Matuzko D. V. – participation in the development of the methodology of the article, theoretical analysis of the literature on the research problem, collection, processing and analysis of examination data, preparation of the initial version of the text, questioning of respondents, analysis of literature.

All authors participated in the discussion of the results of the study, the coordination of conclusions and the approval of the final version of the manuscript.

CONFLICT OF INTEREST

The authors declare no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

All authors declare that they have not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 14.05.2026; reviewed 29.06.2026; accepted for publication 11.08.2026.

ВВЕДЕНИЕ

Начиная с 2020 г., в международных отношениях, экономике и социальной сфере мира резко возросла частота радикальных изменений. Особенно это стало заметным после 2022 г. (геополитические конфликты, рост

инфляции, проявления энергетического кризиса, «второй приход» Д. Трампа, война на Ближнем Востоке и др.). Подтверждением этому являются оценки лидеров ведущих международных организаций (ООН, МВФ, Всемирного банка, ОЭСР, ЮНКТАД и др.), сводящиеся к тому, что прежде,

вполне управляемое и относительно стабильное развитие глобального мира, сменилось условиями высокой турбулентности и чередой кризисов. Четкая констатация этого последовала от Антониу Гутерриша: «Мир находится в состоянии серьезной глобальной турбулентности. Мы сталкиваемся с каскадными кризисами – от пандемии до изменения климата, от военных конфликтов до растущего неравенства. Это не просто сумма кризисов, это *поликризис*, где проблемы взаимосвязаны и усугубляют друг друга, подрывая способность стран достигать Целей устойчивого развития»¹.

Российская Федерация вошла в состояние высокой турбулентности значительно ранее. В 2020 г. коллективом Института экономической политики (ИЭП) им. Е. Гайдара (г. Москва) был издан объемный труд², в самом названии которого подчеркнут факт уже состоявшейся весьма продолжительной турбулентности российской экономики. В этой монографии констатируется: «Экономическая политика в России формировалась в условиях высокой турбулентности, снижения уровня предсказуемости и сокращения горизонтов прогнозирования»³.

Президент В. В. Путин многократно отмечал растущую в мире нестабильность: «Мир вступает в эпоху кардинальных изменений. Формируются новые центры экономического роста и политического влияния, обостряется конкуренция за доступ к ресурсам. Это объективно ведет к повышению турбулентности и непредсказуемости в международных отношениях. Россия в этих условиях должна быть суверенной и самодостаточной, способной защитить свои интересы в любой ситуации»⁴.

Изменение условий функционирования мировой экономики требует адекватного изменения режимов систем управления территориальными социально-экономическими системами (ТСЭС). Возникает необходимость проектирования и внедрения новых механизмов, способных эффективно функционировать в условиях поликризиса и нарастающей турбулентности. В качестве перспективных подходов к рациональному изменению режимов управления на национальных уровнях и на уровнях ТСЭС можно отметить следующие направления:

- гибкая адаптация систем управления и проактивное обновление их операционных режимов. Это направление раскрыто в обзоре Ansell и др.:

государство содействует изменению используемых методов (например, активизируя направление цифровизации госуслуг, вводя отдельные антикризисные процедуры и пр.), при этом выдерживая курс на соблюдение базовых обязательств (социальная защита, безопасность) [1];

- трансформация институтов управления. Так, Y. Laouigis предлагает семь ключевых настроек для «перепрошивки» государственных институтов, с целью обеспечения их гибкости и устойчивости в условиях нарастающей сложности [2]. В некоторой степени с этим коррелирует исследование О. А. Соловьевой⁵, в котором на базе синергетического подхода через интеграционную самоорганизацию предлагается техника снижения проявлений хаоса;

- теория «качественного управления», предложенная А. Farazmand, позволяет оценить применимость инструментария реформ для национального государства, исходя из истории его развития, расстановки сил и влияния глобальных факторов [3].

Эти и весьма обширный массив других содержательных научных работ подчеркивают высокую востребованность теоретических исследований в направлении адаптации систем управления социально-экономическими системами к условиям нарастающей турбулентности.

Представленная работа обобщает результаты исследований анализа возможностей совершенствования функционирования территориальных систем управления применительно к условиям нарастающей турбулентности.

Цель исследования – обосновать потенциал сетцентрического подхода для управления рисками в ТСЭС и предложить методику оценки его востребованности на региональном уровне. Задачи: уточнить содержание «сетцентричности» применительно к региональной экономике; разработать и апробировать матрицу стадий управления рисками для отраслевого анализа; эмпирически верифицировать согласованность приоритетов в реализации подхода.

Объект исследования – ТСЭС на национальном, региональном и локальном уровнях, рассматриваемые как открытые, сложные, динамические образования, интегрирующие природные, производственные, инфраструктурные, человеческие и институциональные компоненты, функционирующие в условиях глобальной нестабильности и взаимозависимости. Прикладной объект

¹ United Nations (2023). The Development Goals Report 2023: Special Edition. Foreword by António Guterres. New York : United Nations Publications. – URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/> (дата обращения: 24.03.2026).

² Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 760 с.

³ Там же. С. 10.

⁴ Путин В. В. (7 июня 2024). Выступление на пленарном заседании XXVII Петербургского международного экономического форума. г. Санкт-Петербург // Официальный сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/74234> (дата обращения: 24.03.2026).

⁵ Соловьева, О. А. (2024). Вопросы определения модели оптимального управления современной экономикой // Проблемы современной экономики. 1 (89). С. 86–90. – URL: <https://m-economy.ru/art.php?nArtId=7719> (дата обращения: 02.04.2026).

исследования: Калининградская область Российской Федерации – мезоуровень мир-системы.

Задачи, поставленные авторами в ходе исследования:

- проанализировать влияние нарастания турбулентности на жизнеобеспечение и развитие ТСЭС;
- предварительно выявить методы/техники, позволяющие территориальным системам управления оперативно адаптироваться к резким изменениям и, соответственно, снижать риски. На этой основе сформулировать требования к системам управления ТСЭС в условиях нарастающей турбулентности;
- выделить техники, которые в сложившихся условиях могут обладать наибольшей эффективностью;
- оценить направления применения выбранных техник;
- содействовать рождению и реализации новых идей в направлении адаптации жизнеобеспечения и развития больших социально-экономических систем в условиях поликризиса и нарастающей турбулентности.

Научная новизна работы состоит в следующем.

Во-первых, уточнена трактовка сетецентричности в региональной экономике как организационного принципа, реализуемого через гибридную (иерархично-сетевую) структуру взаимодействия акторов и единую информационную среду.

Во-вторых, проведено разграничение сетецентричности с цифровизацией: последняя трактуется как технологический инструментарий, а не как способ организации управления. Это позволяет точнее проектировать управленческие решения на уровне региона.

В-третьих, разработана и апробирована матрица стадий управления рисками, ориентированная на региональный уровень принятия решений. В матрицу включены стадии, релевантные для координации между ведомствами и отраслями (мониторинг внешней среды и сферы ведения, обсуждение рисков, оценка значимости, принятие решений, взаимодействие с акторами, обоснование финансирования, разработка нормативных актов, выполнение мероприятий). Матрица позволяет дифференцировать управленческие решения по отраслям (рассматривались: АПК, транспорт и обрабатывающая промышленность Калининградской области) и выявлять стадии, где сетецентрические механизмы наиболее востребованы. Это дает воспроизводимый инструмент для сравнительного анализа региональных систем управления.

В-четвертых, эмпирически подтверждена высокая согласованность оценок приоритетов в управлении рисками в результате предварительной экспертизы⁶. Это служит обоснованием для дальнейшего поэтапного внедрения сетецентрических решений в региональных органах власти и снижает риски возможного сопротивления изменениям.

Теоретическая значимость – в развитии понятийного аппарата региональной экономики и уточнении границ применения сетецентрической парадигмы в управлении ТСЭС. Практическая значимость – в возможности использовать предложенную матрицу и рекомендации при разработке региональных программ риск-менеджмента, межведомственного взаимодействия и цифровой трансформации в условиях нарастающей турбулентности.

1. МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

1.1. Методология и методы исследования.

Теоретико-методологической основой исследования послужили работы российских и зарубежных исследователей. В ходе исследования использовались: метод научной абстракции, системный анализ, анализ трендов, структурно-функциональное моделирование, анализ нормативных документов и стандартов, а также метод экспертных заключений.

1.2. Обзор литературы и анализ существующих подходов

1.2.1. Мезоуровень мир-системы. Развитие отдельных стран и регионов нами рассматривается с позиций мир-системного анализа в формате *территориальных социально-экономических систем (ТСЭС)*, которые объективно возникают, формируются и развиваются на обширных заселенных территориях мира. Западный филиал РАНХиГС (г. Калининград) в инициативном порядке ведет исследования по комплексной тематике риск-ориентированного анализа и прогнозирования развития территориально обособленной Калининградской области⁷ в условиях высокой турбулентности внешней среды. Под эгидой филиала, начиная с 2022 года, ежегодно издаются выпуски коллективной монографии под общим названием «Калининградская область: горизонты развития», в которых значительная часть разделов посвящена исследованию развития данной территории в резко меняющихся условиях. В этом направлении опубликованы: характеристика современной Калининградской области в формате ТСЭС, проблематика стратегирования обособленной Калининградской области,

⁶ Эмпирической базой предварительной экспертизы послужили оценки студентов РАНХиГС направления «Государственное и муниципальное управление» по АПК, транспорту и обрабатывающей промышленности Калининградской области, что позволило выявить отраслевую специфику и подтвердить воспроизводимость методики на локальном уровне.

⁷ Калининградская область – приморский эксклав Российской Федерации (площадь – 15,125 тыс. кв. км, население – 1,04 млн человек) в юго-восточной части Балтийского моря, окруженный недружественными государствами и не имеющий сухопутной границы с основной территорией страны.

риск-ориентированный анализ и прогнозирование в условиях турбулентности, оценка готовности Калининградской области к нарастанию турбулентности и ряд других аспектов. Ранее нами определялось: «ТСЭС – сложная территориальная система, представленная в единстве ландшафта, проявлений природного характера, динамических связей биосферы со сложившейся системой расселения и многообразной деятельностью людей (включая преобразование ими материального мира, духовное и культурное творчество), а также разностороннего взаимодействия данной территории с другими составляющими мир-системы» [4, с. 14]. Каждая ТСЭС характеризуется комплексностью, открытостью, динамичностью, наличием прямых и обратных связей. ТСЭС включает в себя экономические, социальные, экологические и политические подсистемы, которые взаимосвязаны и влияют друг на друга. «Именно ТСЭС мезоуровня в силу своей близости к населению в наибольшей степени отражают интересы и чаяния человеческих сообществ» [там же, с. 18].

Обособленная Калининградская область рассматривается как локальная ТСЭС Российской Федерации, мезоуровень мир-системы.

1.2.2. Факторы, обуславливающие нарастание турбулентности в современном мире. Современный мир пребывает в состоянии высокой турбулентности, социально-экономическая среда характеризуется высокой волатильностью, неопределенностью и сложностью взаимосвязей между акторами. Это крайне неудобное для обществ сочетание нестабильности (повышенная динамика изменения параметров, которая усиливается за счет скорости распространения информации) и непредсказуемости (увеличение частоты проявления внешних шоков), при которых резко возрастает уровень неопределенности, так как причинно-следственные связи становятся нелинейными и трудно прогнозируемыми.

Переход мира в состояние высокой турбулентности отмечен экспертными сообществами. Так, по оценкам McKinsey & Company, четкая грань перехода в состояние высокой турбулентности совпадает с началом массовых проявлений глобальной пандемии COVID-19⁸ и продолжается ныне. Последующие события на Украине и Ближнем Востоке, «второе пришествие» Д. Трампа, изменение политического курса США, взрывное развитие технологий, связанных с ИИ, война на Ближнем Востоке и многое другое внесли дополнительные

факторы, существенно усилившие турбулентность в мире и, соответственно, в Российской Федерации.

Турбулентность в ТСЭС проявляется как состояние непредсказуемости и хаотичности, вызванное глобализацией, технологическими и климатическими изменениями, социальными, политическими и экономическими и экологическими кризисами. Увеличение частоты проявления непредсказуемых событий с сильным воздействием на экономику и социальную сферу (т. н. «черных лебедей»⁹ и пр.), их каскадный эффект вносят вклад в нарастание атмосферы хаоса в мире и на уровне ТСЭС. Это обуславливает резкие колебания в развитии ТСЭС, нарушение их устойчивости, формирование дисбалансов внутри и между подсистемами ТСЭС. В той или иной степени сами ТСЭС за счет внутренних ресурсов могут предотвращать или в приемлемой форме частично компенсировать отдельные виды воздействий, но нарастание частоты и экстремальный уровень проявлений турбулентности формируют долгосрочные последствия. К ним можно отнести:

- усиление различий между относительно успешными и депрессивными территориями (фрагментация пространства), что отмечается как в документах ООН¹⁰, так и в научных обзорах [см., например, 5];

- общее снижение устойчивости ТСЭС из-за накопления системных дисбалансов (рост госдолга, бюджетного дефицита¹¹, социальное напряжение, миграция [6] и пр.);

- снижение качества человеческого капитала во многих ТСЭС (отток молодежи, квалифицированных кадров, старение населения и др.) [7; 8];

- ослабление доверия к органам власти (институциональная эрозия) [9].

Механизмами компенсации негативных эффектов от нарастания турбулентности для ТСЭС могут стать: сценарное планирование с учетом «крайних» вариантов развития событий, создание и поддержание резервных фондов (продовольствие, энергия, финансы и пр.), налаживание и развитие межрегиональных связей / производственной кооперации для сбалансированного обмена ресурсами, внедрение адаптивных управленческих схем (agile- и смежные подходы, гибкое бюджетирование, организация сетевого взаимодействия и пр.), стимулирование локальной самодостаточности (импортозамещение, зеленые технологии, опора

⁸ См., например: The crushing uncertainty caused by the coronavirus: a great «unlock» for our economies, McKinsey & Company, 13 мая 2020 г. – URL: www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/cr (дата обращения: 24.03.2026).

⁹ Непредвиденные и маловероятные события («черные лебеди», «серые носороги», «розовые фламинго» и пр.).

¹⁰ United Nations Human Settlements Programme (2020). World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization. Nairobi: UN-Habitat, 418 p.

¹¹ Hernández de Cos, P. (2025). Fiscal threats in a changing global financial system. London School of Economics, London. (Published in RiskNET, 2025), 2025, November 27. Bhattacharya, A., & Songwe, V. (2026). 3 paradigm shifts and 4 practical reform ideas for debt and public finance for sustainable development. Brookings Institution, 2026, February 3.

на собственные силы). При этом модернизации подлежат практически все аспекты управления (стратегические, организационные, технологические и др.).

По практически консолидированному мнению деловых кругов, правительственных структур и экспертного сообщества турбулентность в ближайшие три-пять лет будет нарастать.

1.2.3. Сетецентричность как реакция на рост турбулентности в госуправлении и экономике. Истоки сетецентричного подхода, как и в ряде других случаев (PERT, модель «VUKA – мир» и т. д.), возникли, стали изначально формироваться и нашли практическое применение в вооруженных силах. Далее идеи сетецентричности стали перемещаться («творческий дрейф») в гражданскую сферу, так как возникли существенные предпосылки для их использования, связанные со взрывным развитием средств информационно-вычислительной техники, и стало очевидным, что в условиях быстро меняющейся среды традиционные иерархические структуры управления снижают эффективность. Сетецентричный подход в гражданской сфере стал активно использоваться в начале XXI века, когда преимущества сетецентрических принципов стали очевидными не только в военной сфере, но и в отдельных гражданских направлениях: государственное управление, образование, здравоохранение и ряд других сфер.

В условиях нарастающей турбулентности сложившиеся иерархические модели управления демонстрируют недостаточную адаптивность и, как следствие, существенное запаздывание в принятии решений. Как показывают исследования последних лет (см. например, Stynen et Semeijn; Flieger, M.), ключевой управленческой реакцией на очевидный рост турбулентности становится акцент на внедрение сетецентричных методов (network-centric), обеспечивающих распределенность источников информации, гибкость и повышенную устойчивость систем [10; 11].

В сфере госуправления сетецентричность реализуется через развитие сетевого управления (network governance), предполагающего координацию множества разнородных акторов, в том числе органов власти, бизнеса, НКО, граждан, в рамках общей информационной среды. Так, Е. В. Васильева и соавторы конкретизируют это в отечественной монографии на примере развития цифровых платформ и экосистем: они снижают транзакционные издержки, повышают прозрачность и обеспечивают масштабируемость взаимодействия, что особенно важно в периоды турбулентности [11]. Scognamiglio et al. в своем систематическом обзоре подчеркивают, что формируемые в сфере государственного управления сети позволяют быстрее аккумулировать локальные сигналы и реагировать на кризисы,

что, однако, сопряжено с рисками недостаточной координации и исключением из рассмотрения оценок отдельных стейкхолдеров [12]. В обзоре OECD за 2024 год обращается внимание на сохраняющиеся критические барьеры: доверие между акторами и недостаточную готовность к обмену данными, без преодоления которых сетецентрические модели не достигают ожидаемых результатов, а именно повышения устойчивости [13].

В сфере бизнеса сетецентричность проявляется в форме развития сетевых организаций, практического применения сетевых методов и формировании стратегических альянсов, позволяющих компаниям гибко перераспределять ресурсы и компенсировать риски. Porter, а позднее Malik et Terzidis (2026), показывают, что в турбулентной среде компании все чаще формируют временные альянсы, которые функционируют как адаптивные узлы сети, оперативно реагируя на изменения рынка [14; 15]. Melaku дополняет этот аспект анализом топологии экономических сетей [16]. По оценке авторов, в сложившихся условиях оптимальными являются структуры с высокой кластеризацией внутри групп при сохранении межкластерных связей, что обеспечивает баланс специализации и гибкости.

Технологической основой внедрения и развития сетецентрических моделей в бизнесе и в госуправлении выступают цифровые двойники и платформенные решения, обеспечивающие мониторинг, симуляцию сценариев и распределенный контроль. Zhang демонстрирует, как цифровые двойники цепочек поставок повышают их устойчивость за счет раннего выявления рисков и тестирования альтернативных маршрутов [17]. Tabet et al. развивает этот подход на производственные системы, подчеркивая, что интеграция цифровых двойников в сетецентрическую архитектуру позволяет минимизировать сбои и быстро перенастраивать процессы [18].

Особый интерес в плане сетевого управления представляют межсекторальные и территориально распределенные системы, где турбулентность оказывает комплексное влияние. Bellamy et Basole оценивают эффективность сетецентрического подхода к управлению социально-экономическими системами, показывая, что распределенное принятие решений и множественные точки контакта помогают смягчать каскадные эффекты шоков [19]. Belizaire на примере «умных городов» иллюстрируют, как сетецентричность, интеграция данных, вовлечение граждан и партнерство секторов формируют устойчивость городских систем к климатическим и эпидемиологическим вызовам [20].

В России продолжают исследования и практическая апробация сетецентричных методов управления. Работы последних лет от российских исследователей подтверждают,

что сетцентричность позволяет преодолеть ограничения жестких иерархий в условиях, когда скорость изменений внешней среды превышает возможности централизованного управления. Так, Л. В. Матраева и соавторы прямо связывают нарастание турбулентности во внешней среде и необходимость перехода госуправления к более гибким, сетевым архитектурам, предлагается трехконтурная модель, где внешняя среда задает институциональные ограничения, а внутренние контуры нацелены на приоритизацию развития и безопасности – попытка синтезировать стратегическую целостность с децентрализованной адаптивностью [21]. О. Г. Тихомирова подчеркивает: в условиях нестабильной внешней среды и растущих информационных потоков сетцентрическая модель демонстрирует более высокую эффективность. Ключевой механизм – формирование единой контекстной информационной среды, которая обеспечивает «ситуационную осведомленность»: все участники системы в реальном времени обладают актуальной информацией, необходимой для принятия решений [22]. При этом автор отмечает важный нюанс: увеличение степени самостоятельности элементов системы несет риск потери управляемости, который можно нивелировать только за счет внедрения адаптивных систем и синтеза иерархических и гибких структур.

В публикациях также акцентируется роль цифровых технологий как базы для реализации сетцентричности. Л. В. Савин и соавторы отмечают, что создание единого цифрового пространства обеспечивает синхронизированное взаимодействие, автоматизированный обмен данными и сквозную прозрачность при дифференцированном доступе, что создает основу для коллективного принятия решений с распределенной ответственностью. При этом среди ключевых условий успеха исследователи выделяют интероперабельность – бесшовную интеграцию отдельных подсистем¹². Н. А. Троян рассматривает возможности повышения эффективности госуправления за счет использования потенциала передовых платформенных решений [23]. А. С. Юхно более детально анализирует преимущества сетцентрического начала в государственном управлении в условиях цифровизации [24].

Вместе с тем в российских исследованиях обозначаются и барьеры. Обсуждаются риски,

связанные с децентрализацией: угроза размывания функций государственной власти, вопросы легитимности таких решений, а также технологические вызовы (киберугрозы, цифровое неравенство, зависимость от конкретных ИТ-решений). Так, к числу приоритетных задач в современных условиях М. В. Перова и соавторы относят обеспечение информационной безопасности в условиях цифровой трансформации государственного и муниципального управления [25]. Отдельно поднимаются проблемы адаптации: для успешного внедрения требуется не только нормативная база, но и переобучение госслужащих, формирование сетевого мышления и др.

Анализ отечественных публикаций показывает: сетцентричность рассматривается как перспективная реакция на турбулентность, но ее реализация – это сложный баланс между гибкостью и контролем, требующий комплексного подхода.

Совокупность современных исследований подтверждает, что в сложившихся условиях сетцентричность – не просто организационная мода, а системная реакция на резкий рост в последние годы уровня турбулентности в социально-экономических системах. Ориентация на внедрение элементов сетцентричности в условиях нарастающей турбулентности проявляется в различных сферах (госуправление, бизнес, городское развитие и др.) и опирается на сочетание управленческих принципов (распределенность, адаптивность) и технологий (платформы, цифровые двойники и пр.). При этом ключевыми условиями эффективности внедрения сетевого управления остаются: доверие между акторами, готовность к обмену данными и продуманные механизмы координации, без которых сетевые структуры смогут усиливать, а не снижать уязвимость системы.

Примеры успешного применения сетцентрических методов в государственном управлении:

1) Москва: система «Умный город», которая включает в себя не только сервисы для жителей мегаполиса (<https://www.mos.ru/city/projects/smartcity/>), но и комплексный мониторинг городской среды (транспорт, ЖКХ, безопасность и др.) для оперативного реагирования текущие на инциденты;

2) Сингапур: система *Risk Assessment and Horizon Scanning (RAHS)* – масштабная экосистема анализа рисков и стратегического предвосхищения, реально встроенная в процесс государственного управления¹³;

¹² Савин Л. В., Федорченко С. Н., Шварц О. К. Сетцентрические методы в государственном управлении. Москва : Сам полиграфист, 2015. 146 с. ISBN 978-5-00077-223-2.

¹³ См. Tan Hong Ngho, Edna & Hoo Tiang Boon, eds. Thinking about the Future: Strategic Anticipation and RAHS. Singapore: National Security Coordination Secretariat & S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, 2008. – URL: https://redanalysis.org/wp-content/uploads/2016/04/RAHS_book.pdf; Краткое описание системы приведено в Habegger, Beat. Horizon Scanning in Government: Concept, Country Experiences, and Models for Switzerland. Zurich: Center for Security Studies, ETH Zurich, 2009. Заказано Федеральным управлением гражданской защиты Швейцарии (FOCP). – URL: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Horizon-Scanning-in-Government.pdf> . С. 17–21. (дата обращения: 24.03.2026).

3) Программа *100 Resilient Cities* (100RC) – «Сто устойчивых городов», под управлением Рокфеллеровского фонда. Среди них был г. Санкт-Петербург (позже исключен).

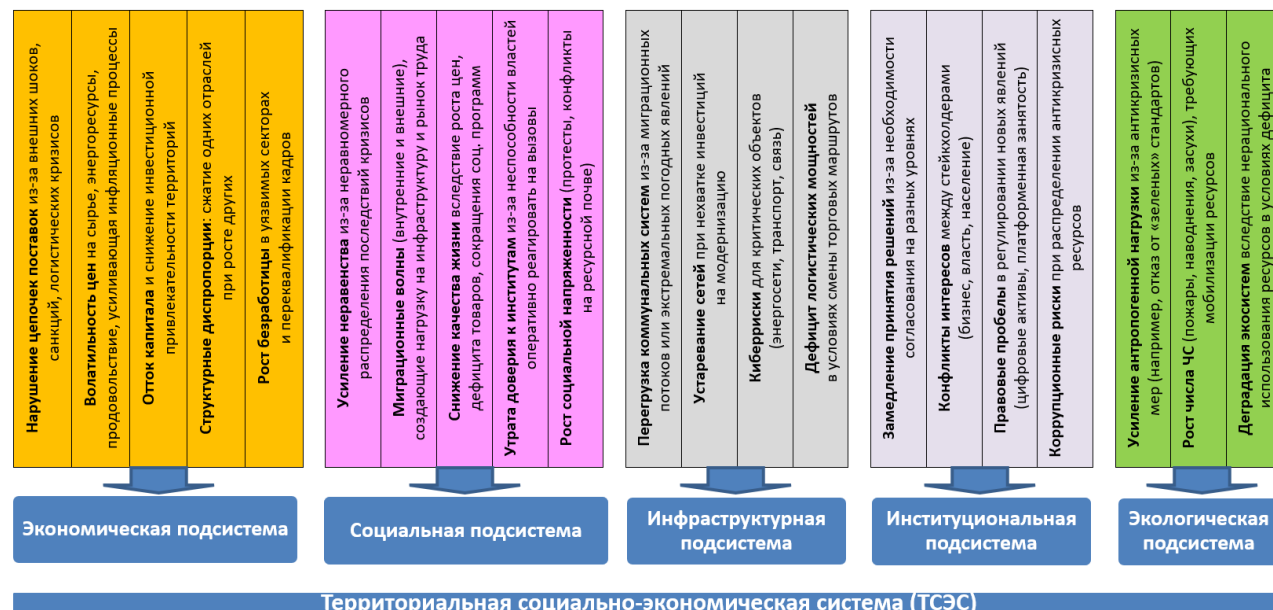


Рисунок 1 – Воздействие турбулентности на подсистемы территориальной социальноэкономической системы (ТСЭС)

Figure 1 – The impact of turbulence on subsystems of the territorial socio-economic system (TSES)

Источник: составлено авторами по материалам исследования.

Нарастание частоты и интенсивности внешних шоков предъявляет особые требования к сложившимся в более устойчивых условиях системам управления ТСЭС. Системам управления необходимо приобрести дополнительные возможности и качества в части мониторинга и прогнозирования угроз/рисков, а также адаптации стратегий с учетом нарастающей неопределенности. Особо уязвимыми являются ТСЭС мезоуровня, у которых одновременно наблюдаются один или несколько из следующих признаков:

- географическая изолированность (усложненная транспортная доступность);
- моноструктурность экономики (зависимость от одного вида природного ресурса / сектора экономики);
- демографический спад (старение населения, отток молодежи);
- нахождение в зоне конфликта, масштабного природного или экологического бедствия;
- недостаточность собственных резервных фондов для осуществления необходимых антикризисных мер;
- недостаточная диверсификация занятости населения (структурная безработица);
- низкий уровень цифровизации управленческих процессов.

2. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

2.1. Воздействие турбулентности на ТСЭС. В настоящее время на всех уровнях мир-системы возникает поток критических событий. Спектр возможных воздействий турбулентности на отдельные подсистемы ТСЭС представлен на схеме (рисунок 1).

Отметим, что в настоящее время применительно к нашему прикладному объекту исследования – Калининградской области – проявляются практически все из перечисленных признаков (отсутствует: признак моноструктурности экономики).

2.2. Направления модернизации систем управления ТСЭС. Нарастание турбулентности внешней среды создает для мезоуровня ТСЭС спектр вызовов, затрагивающих ключевые подсистемы, требуя перехода от линейного к динамическому риск-ориентированному стратегированию, использованию новых, более совершенных технологий управления. При этом ключевым вызовом является необходимость модернизации систем управления ТСЭС различных уровней и назначения, обеспечение баланса между краткосрочной стабилизацией и долгосрочной устойчивостью ТСЭС.

В условиях нарастающей турбулентности системы управления ТСЭС различных уровней и назначения должны обладать рядом важных характеристик, позволяющих оперативно адаптироваться к изменениям и снижать риски. Требования к системам управления ТСЭС в условиях нарастающей турбулентности представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Требования к системам управления ТСЭС в условиях нарастающей турбулентности
Table 1 – Requirements for TSES control systems in conditions of increasing turbulence

Требования	Методы	Примеры реализации
Гибкость и адаптивность. Быстрая реакция на изменения внешней среды, включая экономические кризисы, технологические прорывы, климатические изменения, геополитические сдвиги и пр.	Децентрализация принятия решений	Делегирование полномочий для ускорения реакций на локальные изменения
	Использование гибких организационных структур	Кросс-функциональные команды, сетевые сообщества, системы раннего предупреждения
	Развитие навыков межфункционального взаимодействия	Коммуникация между подразделениями и уровнями управления, сценарные тренировки и ролевые игры
	Внедрение итеративных методов управления (Scrum, Kanban и пр.)	Agile- и смежные подходы, обеспечивающие поэтапное достижение целей с корректировкой на каждом этапе
	Быстрое освоение новых технологий и методов работы	Цифровизация, системы непрерывного обучения и обмена знаниями, ИИ и машинное обучение, облачные технологии
Прогнозирование и мониторинг. Своевременное выявление трендов и определение/оценка рисков	Использование новых аналитических инструментов прогнозирования и мониторинга	Нейросетевые технологии, методы машинного обучения, модели прогнозирования джокеров, преобразования Гильберта-Хуанга и др. для кратко- и долгосрочного прогнозирования ключевых параметров
	Интеграция данных для комплексного анализа ситуации	Официальная и ведомственная статистика, спутниковый мониторинг, социальные медиа, сетевая ориентированность, ИИ
Устойчивость и резервирование. Обеспечение устойчивости ТСЭС при проявлении шоков	Снижение зависимости от влияющих факторов	Диверсификация используемых ресурсов и цепочек поставок
	Защита ключевых процессов	Дублирование и разработка резервных планов
	Инвестиции в критически важные узлы структуры	Развитие инфраструктурных объектов (энергетика, транспорт, связь и др.) с учетом возможных рисков
	Пространственный анализ и визуализация данных	ГИС-технологии, цифровые двойники
	Автоматизация процессов мониторинга и управления	Цифровые платформы, позволяющие оперативно получать и обрабатывать информацию
	Защита критически важных систем от внешних угроз	Физическая защита, обеспечение кибербезопасности
Стратегическая ориентированность и сценарное планирование. Учет влияния долгосрочных трендов и факторов неопределенности	Сценарное стратегирование, разработка планов реагирования на кризисы	Разработка нескольких сценариев развития с оценкой их последствий и вероятностей
	Интеграция прогнозирования в стратегическое планирование	Проведение обзоров и регулярных стратегических сессий с участием экспертов
	Учет интересов всех стейкхолдеров	Интересы населения, бизнеса, государства при формировании стратегий
Управление рисками. Использование механизмов идентификации, оценки и минимизации рисков	Создание карт рисков и неопределенности	Систематизация с учетом «черных лебедей», «серых носорогов» и др. типов угроз
	Оценки устойчивости системы к экстремальным условиям	Использование методов стресс-тестирования
Координация и интеграция. Слаженная работа всех элементов ТСЭС в условиях турбулентности	Создание интегрированных систем управления	Укрепление межведомственного и межсекторного взаимодействия
	Координации различных участников (бизнес, госорганы, НКО)	Использование технологий платформ

Источник: составлено авторами по материалам исследования.

Существенное снижение уровня рисков – это комплексная организационная, коммуникационная, финансовая и физическая трансформация ТСЭС, затрагивающая многие аспекты жизнеобеспечения и развития. Для разработки субоптимальной траектории модернизации региональные власти и экспертное сообщество должны рассмотреть все возможности по устранению системных «узких мест», оптимизации политики развития ТСЭС и обеспечению стабильного долгосрочного финансирования направлений модернизации (например, государственных инвестиций в инфраструктуру, способствующую обеспечению комплексной безопасности). Они также могут сосредоточиться на поиске способов сделать ТСЭС в условиях нарастания внешних шоков, исходя из концепции Н. Талеба¹⁴, более гибкой, антихрупкой. Для достижения в ТСЭС эффекта антихрупкости ее модернизация должна предусматривать работоспособность в обширном спектре сценариев, исходя из принципа: будущее невозможно предсказать, но к нему можно подготовиться. Рациональная траектория модернизации, вероятно, будет сочетать попытки выбора и использования совокупности инновационных методов (см. таблицу 1), исходя из критерия «тройной выгоды» – условий, которые одновременно создают для жизнеобеспечения и развития ТСЭС: включенность, обеспечение комплексной безопасности и опору на собственный потенциал. Повышение устойчивости и гибкости ТСЭС, а также принятие ряда мер, таких как быстрое освоение новых технологий и методов работы, будут иметь решающее значение для превращения вызовов в возможности. При этом продвижение в рамках модернизации не может быть единообразным. На мезоуровне мир-системы местные условия, а именно: природные условия и ресурсы, нормативно-правовая среда, разница в ценах на ресурсы, будут определять как траекторию, так и скорость трансформаций.

Путь ТСЭС к достижению уровней антихрупкости представляется сложным. Мы полагаем, что *в этом направлении многие потенциально эффективные решения будут основываться на увеличении количества анализируемых параметров и, следовательно, численности точек съёма информации*. Это становится возможным на основе всемерной цифровизации и использования сетевого подхода для включения в процессы анализа и управления важных дополнительных параметров. Соответственно, в сложившихся условиях на первый план выдвигается потенциал усиления сетевого начала в организации систем управления ТСЭС с соответствующим набором методов и организационно-технических мероприятий.

2.3. Приоритетность в современных условиях использования сетцентричного начала в модернизации систем управления ТСЭС. В условиях нарастания турбулентности в управляющих системах ТСЭС объективно возникает необходимость сбора и обработки значительных объемов дополнительной информации, ускорения принятия решений и осуществления мер по гибкой адаптации. Соответственно введение сетцентричности в управление ТСЭС означает не только совершенствование технических средств и методов обработки информации, но в большей степени организационные изменения. *Сетцентричность в ТСЭС – это принцип организации управления, при котором система управления данной территориальной системой строится как сеть взаимодействующих узлов (органов власти, бизнеса, институтов, граждан) на основе необходимого и достаточного уровня цифровизации. Конечная цель – сформировать и поддерживать в ТСЭС единую, целостную и контекстную информационную среду для всех участников*. Модели управления, основанные на принципах сетцентричности предполагают и используют:

- привлечение к процессу управления большего числа акторов;
- увеличение перечня и точек сбора актуальной информации;
- введение регламентов и организацию доступа (все участники ТСЭС имеют согласованный доступ к информации и сетевым ресурсам, что способствует более эффективному взаимодействию и обмену знаниями);
- децентрализацию (решения принимаются на основе оперативно представленной информации от всех участников сети, что снижает риск ошибок и повышает качество решений);
- адаптивность (сеть участников способна верифицировать данные и адаптироваться к изменениям внешней среды, что обеспечивает ее гибкость и устойчивость);
- самоорганизацию (узлы сети обладают определенными степенями автономности – они могут самостоятельно ставить задачи, искать решения и координировать действия с другими узлами для достижения общих целей ТСЭС);
- открытость (сеть открыта для новых участников и идей, что способствует ее развитию и распространению инноваций).

Соответственно, основные отличия сетцентричного подхода от традиционных методов выработки управленческих решений состоят в следующем:

- снижение значимости иерархии (участники сети взаимодействуют на равных, что ускоряет обмен данными и в целом процесс принятия решений);

¹⁴ Талеб Н. Антихрупкость. Как извлечь выгоду из хаоса ; пер. с англ. Н. Караева. М. : КоЛибри ; Азбука-Аттикус, 2014. 768 с. (Оригинал: Taleb, N. N. Antifragile: Things That Gain from Disorder).

- гибкость (сеть может адаптироваться к изменяющимся условиям, что повышает ее эффективность);

- инновационность (обмен идеями и опытом между участниками сети способствует внедрению инноваций).

За счет этих факторов в ряде случаев сетевый подход представляет более адаптивную и потенциально эффективную альтернативу традиционным методам управления.

Преимущества сетевого подхода:

- расширение информационной основы и организационной базы для принятия решений;
- повышение эффективности взаимодействия между участниками сети;
- создание условий для раннего предупреждения, ускорения принятия и улучшения качества решений;
- увеличение возможностей предвидения и снижение риска ошибок;
- развитие инноваций.

При этом распространению сетевого подхода препятствуют:

- сложность внедрения;
- необходимость обучения и адаптации действующих сотрудников;
- риск сопротивления изменениям;
- финансовые затраты на внедрение новых технологий.

2.4. Сетевой подход в организации управления в ТЭС. Сетевость как методология, которая предполагает использование пространственно-распределенных сетей, где все участники имеют непосредственный и оперативный доступ к информации и к сетевым ресурсам, позволяет существенно ускорить принятие решений и повысить эффективность взаимодействия участников. Отметим, что сетевое взаимодействие не является совершенно новым феноменом для систем управления, а его потенциальная эффективность требует тщательного обоснования и осторожных оценок.

Внедрение сетевых методов в управление ТЭС сталкивается с рядом вызовов и ограничений.

1. *Технические проблемы:* необходимость обеспечения надежной и безопасной работы информационных систем, защиты данных от предвзятости, кибератак и несанкционированного доступа.

2. *Организационные барьеры:* переход к сетевости требует пересмотра существующих организационных структур, процессов принятия решений и механизмов координации действий участников. Персонал должен быть переобучен работе в условиях новых технологий.

3. *Культурные барьеры:* сопротивление изменениям со стороны сотрудников, привыкших к традиционным методам работы, может замедлить внедрение сетевого подхода.

4. *Финансовые затраты:* внедрение новых технологий и обучение персонала требуют значительных финансовых ресурсов.

Всемирная цифровизация и доступность технических средств при увеличении их мощности становятся существенными предпосылками для применения сетевого подхода в управлении большими социально-экономическими системами. Увеличение потенциала обработки данных и снижение стоимости технологий позволяют системам с элементами сетевости быстрее обрабатывать информацию и предлагать решения, основанные на распределенных источниках актуальных данных. Это повышает точность прогнозов и эффективность управления ресурсами, что делает всё более предпочтительным внедрение сетевости в системы управления ТЭС.

Несмотря на ранее указанные недостатки и ограничения, преимущества сетевого метода делают его перспективным для использования в управлении большими социально-экономическими системами. Доступность технических средств и растущее качество современных технологий обработки данных позволяют снизить затраты на внедрение элементов сетевости, делая их привлекательнее для более широкого круга задач.

Для развития и повышения эффективности сетевого управления в ТЭС мезоуровня необходимо:

- разработать и внедрить стратегии и планы перехода к сетевому управлению, учитывая специфику конкретных систем;
- создать механизмы мотивации и стимулирования сотрудников к использованию сетевых принципов;
- обеспечить обучение и повышение квалификации сотрудников в области сетевого управления;
- внедрить системы мониторинга и оценки эффективности сетевых решений.

2.5. Оценка возможности применения сетевого подхода к управлению рисками в Калининградской ТЭС. Очевидно, что сетевые методы представляют собой перспективное направление для повышения эффективности управления большими социально-экономическими системами, к классу которых относятся Калининградская ТЭС. Однако для успешного внедрения этого подхода необходимо преодолеть ряд вызовов и ограничений, связанных с техническими, организационными, культурными и финансовыми аспектами применяемых методов.

Внедрению в практику инновационных методов управления должна предшествовать оценка текущего состояния управляющей системы. Как отмечалось ранее в работах В. П. Жданова,

М. Ю. Плюхина [26] и Д. В. Матузко¹⁵, в Калининградской области была диагностирована недостаточная готовность ключевых структурных подразделений регионального правительства к работе в условиях повышения турбулентности. Полагаем, что возможным способом компенсации этого изъяна может стать сбалансированное введение в сложившуюся структуру системы управления регионом элементов сетцентричности.

Исходя из этого, в рамках развития исследований по комплексной тематике риск-ориентированного анализа и прогнозирования Калининградской области в условиях повышенной турбулентности внешней среды целесообразно оценить сферы первоочередного введения в систему управления дополнительных элементов сетцентричности¹⁶ и наметить пути их реализации.

В этих целях для проверки принципиальной работоспособности сетецентрического подхода нами в плане первого этапа валидации была проведена экспертиза отдельных составляющих процедуры риск-ориентированного анализа развития Калининградской области для получения предварительной оценки потенциала/возможности применения в них техник сетцентричности. При этом определенную сложность составлял отбор участников экспертизы, так как эксперты должны ясно понимать суть сетецентрического подхода в управлении и быть независимыми от действующей в регионе системы управления¹⁷. Такими характеристиками в Калининградской области обладают: а) преподаватели экономических дисциплин (малочисленны); б) независимые эксперты (малочисленны) и специалисты-экономисты, работающие вне системы управления регионом (сложность в формировании временной экспертной группы); в) студенты-старшекурсники, освоившие профильные дисциплины. Исходя из текущей ситуации, в качестве экспертов для проведения указанной экспертизы были привлечены студенты-старшекурсники.

Привлечение для проведения данной экспертизы именно студенческого контингента мотивировалось профильной подготовкой студентов-старшекурсников¹⁸, в достаточной

степени погруженных в теоретические подходы к организации государственного управления в современных условиях. Исходя из этого, в ходе проведения семинарских занятий двух студенческих групп была проведена *экспертная оценка потенциала/возможности применения техник сетецентрического подхода для риск-ориентированного анализа развития Калининградской области*: 1) выявление потенциальных рисков, влияющих на развитие региона; 2) организация действий по реагированию на выявленные риски.

Экспертизе подлежали две следующие стадии процессов управления ТСЭС Калининградской области.

1. Идентификация рисков, влияющих на развитие сфер ведения отдельных видов экономической деятельности, включая:

1.1. Мониторинг

- тенденций внешней среды;
- сферы ведения.

1.2. Обсуждение рисков

- уже влияющих;
- потенциально возможных.

1.3. Оценка значимости рисков.

1.4. Принятие решений в отношении значимых рисков.

2. Организация действий по реагированию на выявленные риски, включая:

2.1. Взаимодействие с акторами, значимыми в отношении данного идентифицированного риска.

2.2. Обоснование финансирования мероприятий по снижению влияния рисков.

2.3. Разработка нормативных актов.

2.4. Выполнение намеченных мероприятий.

Содержание перечисленных операций, связанных с управлением рисками применительно к уровню ТСЭС мезоуровня, авторами было раскрыто в: [26, с. 295–297].

В ходе экспертизы потенциальные для региона риски по предметам ведения были сопоставлены с предложенным выше спектром операций, связанных с управлением рисками. Уровень ответственности операций возможностям применения техник в рамках сетецентричного подхода при их выполнении экспертами оценивался по четырехбалльной шкале¹⁹ (рисунок 2).

¹⁵ Матузко Д. В. Оценка готовности Министерств Калининградской области в условиях турбулентности // XX Всероссийский симпозиум по устойчивому развитию территорий «Государство, политика, социум» (Екатеринбург, 27–29 ноября 2024 г.) : материалы. Екатеринбург : Уральский институт управления РАНХиГС, 2024.

¹⁶ Отметим, что в системе управления Калининградской области уже имеются элементы сетцентричности, реализованные в формате различных консультационных советов и рабочих групп. Наиболее отработанной сетцентричной процедурой является оценка регулирующего воздействия (ОРВ) проектов региональных правовых актов.

¹⁷ Действующие государственные и муниципальные служащие (даже ориентированные на инновации!) с большой вероятностью будут сопротивляться радикальным изменениям в сложившейся организации управления (при экспертизе именно этот фактор может внести в оценку систематическую погрешность). Эти распространенные когнитивные искажения относятся к категориям «неприятие потерь» (loss aversion) и «эффект знакомого» (familiarity principle) поведенческой экономики.

¹⁸ Западный филиал РАНХиГС, специальность «Государственное и муниципальное управление», 5 и 7-й семестры обучения.

¹⁹ На данном предварительном этапе экспертизы более детальная градация оценок была признана нецелесообразной.



Рисунок 2 – Схема оценки (в баллах) потенциальной эффективности введения элементов сетецентричности в операции управления рисками в Калининградской ТСЭС

Figure 2 – Assessment scheme (in points) for the potential effectiveness of introducing network-centric elements into risk management operations within the Kaliningrad TSES

В таблице 2 приведены осредненные результаты экспертного анализа системы управления Калининградской области с позиций оценки потенциала/ возможности вести работу с угрозами и рисками в рамках сетецентричного подхода.

Таблица 2 – Оценка потенциальной возможности сетецентричного подхода для работы с возникающими рисками – Калининградская область

Table 2 – Assessing the Potential of a Network-Centric Approach to Addressing Emerging Risks – Kaliningrad Region

Анализируемая сфера ведения*	Стадии процессов управления рисками							
	1.1. Мониторинг: внешней среды; сферы ведения	1.2. Обсуждение рисков: уже влияющих; потенциально возможных	1.3. Оценка значимости рисков	1.4. Принятие решений в отношении значимых рисков	2.1. Взаимодействие с акторами, значимыми в отношении риска/-ов	2.2. Обоснование финансирования мероприятий по снижению влияния рисков	2.3. Разработка нормативных актов	2.4. Выполнение намеченных мероприятий
Группа 1: специальность «Государственное и муниципальное управление», 5-й семестр, численность – 24 чел. Средние оценки:								
Агропромышленный комплекс	2,6	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,7	0,7
Транспорт	2,8	1,2	0,0	0,0	0,3	1,0	0,5	0,6
Группа 2: специальность «Государственное и муниципальное управление», 7-й семестр, численность – 22 чел. Средние оценки:								
Агропромышленный комплекс	2,7	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,9	0,8
Транспорт	2,8	1,2	0,0	0,0	0,5	1,0	0,7	0,6
Обрабатывающая промышленность	2,7	1,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,9	0,7

Примечание: * – виды социальной, экономической или управленческой деятельности, по которым анализируются риски.

Из таблицы 2 следует, что две группы участников экспертизы показали высокую согласованность оценок (по ВЭД «Агропромышленный комплекс» и «Транспорт»)²⁰, заметно выделив стадии управления рисками, потенциально predisposed для внедрения сетевых методов.

Наибольший вес получил этап 1.1 (средняя оценка – 2,7), в состав которого входят операции 1.1.1 и 1.1.2.

1.1.1. Мониторинг тенденций внешней среды, влияющих на развитие сферы ведения.

1) Систематически анализируются в приложении к развитию сферы ведения:

- политические события (состоявшиеся и предполагаемые);
- состоявшиеся и предполагаемые изменения институционального плана/ правовое регулирование;
- изменения производственного спроса/ потребительских предпочтений;
- техногенные, медико-биологические, природно-климатические и прочие воздействия.

2) Выдвижение гипотез относительно влияния тенденций внешней среды на развитие сферы ведения:

- выявление потенциально опасных иницирующих событий;
- ведение «короткого» списка потенциальных рисков.

1.1.2. Мониторинг состояния и развития сферы ведения:

- систематическое взаимодействие с основными организациями, входящими в сферу ведения (прямые и обратные связи) по потенциальным рискам, тенденциям и аномалиям;
- в рамках сферы ведения – систематический поиск аномалий, говорящих о возможных рисках;
- выдвижение соответствующих гипотез – нахождение убедительной интерпретации (из чего замеченная аномалия/ отклонение вытекает и к чему это ведет в рамках сферы ведения).

Очевидно, что именно по этому спектру операций (пп. 1.1.1 и 1.1.2) целесообразно начать последовательное развитие и внедрение элементов сетецентричного подхода в системах управления Калининградской ТЭС. Причем рациональная стратегия внедрения требует не полного отказа от иерархии, а формирования гибридной управленческой модели, интегрирующей иерархическую и сетецентрическую логику координации.

Очевидно, что проведенная экспертиза носит предварительный характер: сначала – оценка возможности перевода отдельных операций в сетецентрическую логику (мониторинг, обсуждение, принятие решений и т. д.), затем – оценка

потенциала привлекаемых акторов и инструментов (платформы, цифровые двойники и т. д.), далее – оценка рисков (киберриски, доверие, интероперабельность и пр.). Это позволяет снизить риск резкого перехода к технологиям, не решив перед этим организационных проблем.

2.6. Практические рекомендации для российских регионов. Исходя из материалов исследования и демонстрационной апробации подхода к оценке эффективности введения элементов сетецентричности в операции управления рисками в Калининградской ТЭС, могут быть сформулированы следующие методические и организационные рекомендации.

Первое. Весьма вероятное нарастание в мире турбулентности в ближайшие три-пять лет изменяет требования к системам управления ТЭС. Необходимо актуализировать спектр возможных воздействий турбулентности на отдельные подсистемы конкретной ТЭС и адаптировать с учетом этого требования к системам управления данной ТЭС в условиях нарастающей турбулентности.

Второе. Исходя из актуализации внешней среды и угроз целесообразно проведение оценки текущего состояния управляющей системы ТЭС.

Третье. Исходя из проведенной оценки, выявить сферы первоочередного введения в систему управления ТЭС дополнительных элементов сетецентричности и наметить пути их реализации.

Четвертое. Оценить увеличение количества анализируемых в исследуемой ТЭС параметров и, следовательно, точек съема информации. Рассмотреть возможность привлечения к процессу управления ТЭС большего числа акторов.

Пятое. Последовательно запускать пилоты с гибридной структурой управления. Целесообразно сохранять в ТЭС иерархию для стратегических решений и ответственности, но создавать сетевые контуры для оперативного реагирования и обмена информацией.

Шестое. Практические шаги для реализации (с учетом ограничений по технике и ресурсам) следует выполнять поэтапно: выбрать одну сферу (АПК или транспорт) и 2–3 стадии управления рисками, где согласованность оценок экспертов максимальна (например, мониторинг и обсуждение рисков). На этом поле можно отработать регламенты обмена данными и процедуры координации.

В целом предложенные подходы могут использоваться как инструментальный для предварительного сопоставления сценариев модернизации систем управления ТЭС до принятия бюджетных решений. После перехода на подтвержденные данные результаты и предложения могут служить основанием для более масштабных задач.

²⁰ Согласованность оценок двух групп экспертов подтверждается коэффициентом корреляции Пирсона ($r = 0,996$) и средней абсолютной ошибкой (MAE=0,05), что свидетельствует о высокой степени совпадения мнения экспертов.

3. ОБСУЖДЕНИЕ

Результаты исследования позволяют сделать ряд выводов, релевантных как для теории управления территориальными социально-экономическими системами, так и для практики регионального госуправления. В условиях нарастающего в мире поликризиса и состояния высокой турбулентности в политике и в международных экономических отношениях объективно возрастает интерес к радикальному пересмотру сложившихся методов и инструментария управления большими социально-экономическими системами (часть возможных направлений нами отражены ранее). При этом выводы в целом согласуются с работами, посвященными адаптации сетевых принципов в гражданской сфере, а также с исследованиями по управлению рисками и киберустойчивостью в распределенных системах. В частности, акцент на формировании ситуационной осведомленности и самоорганизации узлов соответствует представлениям о сетевых архитектуре как о гибридной (иерархично-сетевой) модели управления. При этом выявленные барьеры (низкая значимость отдельных стадий, отраслевые различия) перекликаются с дискуссиями о проблемах интероперабельности и необходимости формирования доверия в сетевых средах. Определенными предпосылками для модернизации систем управления ТСЭС являются развитие мобильных технологий, современных технических средств обработки информации и прорывных информационных технологий.

В методологическом отношении проведенное исследование подтвердило возможность и целесообразность использования в Калининградской ТСЭС элементов сетевости для мониторинга текущих и потенциальных угроз и рисков в рамках формирования гибридной управленческой модели.

Ограничения исследования. К основным ограничениям следует отнести предварительный характер экспертизы (небольшая выборка, студенты как квазиэксперты) и локальный характер объекта (обособленная Калининградская область). Экспертные оценки отражают восприятие, а не фактическую эффективность механизмов. Кроме того, шкала оценок не была валидизирована в рамках психометрических процедур, что накладывает ограничения на обобщение результатов. Тем не менее, высокая согласованность результатов двух проведенных экспертиз повышает надежность выводов о приоритетах в развитии сетевого управления и позволяет использовать их как основу для дальнейших эмпирических исследований.

Практические и теоретические следствия. С практической стороны результаты указывают на целесообразность поэтапного внедрения сетевых подходов: целесообразно начинать

с тех стадий, где наблюдается максимальный консенсус (мониторинг, обсуждение рисков), и постепенно расширять взаимодействие на остальные этапы. С теоретической точки зрения исследование вносит вклад в уточнение границ применения сетевых парадигм в госуправлении: она продуктивна не как «тотальная» замена иерархии, а как механизм координации в условиях турбулентности и высокой неопределенности.

Направления дальнейших исследований. Перспективными представляются следующие направления:

- эмпирическая проверка устойчивости выявленных приоритетов на более широкой выборке (практикующие специалисты, представители бизнеса и органов власти);
- разработка отраслевых профилей сетевого управления (отдельные матрицы приоритетов для АПК, транспорта и других секторов);
- интеграция оценок рисков и киберустойчивости в сетевую модель (в том числе с учетом киберрисков цифровых платформ);
- развитие стандартов и протоколов для обеспечения совместимости и взаимодействия между различными системами, использующими элементы сетевости;
- решение ряда этических вопросов (конфиденциальность данных, защита персональных данных, влияние на рынок труда и т. д.) в условиях расширения сетевости.

В целом, проведенный анализ подтверждает потенциал сетевого подхода для управления рисками в ТСЭС, одновременно указывая на необходимость учета отраслевой специфики, терминологической ясности и поэтапной реализации.

Представленные результаты исследования могут представлять интерес для государственных и муниципальных служащих, экспертного сообщества, преподавателей, аспирантов и студентов вузов, изучающих особенности развития больших социально-экономических систем.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило систематизировать представления о сетевости как управленческом принципе, адаптированном из военной сферы к гражданским социально-экономическим системам, и оценить его потенциал в условиях нарастающей турбулентности в экономике и государственном управлении.

Перенос сетевого подхода в гражданскую сферу происходил поэтапно: от заимствования терминологии и отдельных принципов (децентрализация, ситуационная осведомленность, синхронизация действий) к формированию самостоятельных концепций сетевого лидерства и сетевых методов

управления. Ключевыми этапами стали концептуализация «сетцентрической организации» как структуры с высокой плотностью горизонтальных связей и способностью к самонастройке, а также развитие прикладных моделей в госуправлении, где устойчивость к турбулентности достигается за счет распределенного принятия решений и быстрой реконфигурации взаимодействий.

Эмпирическая база, опирающаяся на зарубежные и отечественные источники 2023–2026 гг., подтверждает рост интереса к сетцентрическим решениям в условиях внешних шоков и цифровой трансформации государственных сервисов. В частности, в работах, посвященных цифровой трансформации госуправления, подчеркивается, что традиционные иерархические модели демонстрируют недостаточную скорость адаптации, тогда как сетцентрические архитектуры позволяют быстрее перераспределять ресурсы и координировать действия между ведомствами и внешними стейкхолдерами. При этом российские авторы акцентируют внимание не столько на «технологическую» сторону (платформы, данные), сколько на управленческую: акторы, изменение ролей, делегирование полномочий, формирование временных проектных команд и кросс-функциональных сетей взаимодействия.

Анализ источников позволяет выделить несколько областей, где применение сетцентрических принципов наиболее востребовано: антикризисное управление и реагирование на чрезвычайные ситуации (высокая потребность в синхронизации действий разных ведомств), цифровое госуправление (интеграция сервисов и межведомственных данных), а также управление в отраслях с повышенной неопределенностью (логистика, энергетика, транспорт). В этих сферах сетцентричность выступает не как абстрактная метафора, а как конкретная управленческая логика, позволяющая повысить устойчивость системы за счет избыточности связей, прозрачности информации и способности к самоорганизации.

Практическая значимость полученных результатов заключается в возможности использовать предложенную поэтапную модель концептуализации для проектирования управленческих решений в турбулентной среде. В частности, при разработке стратегий цифровой трансформации госорганов целесообразно закладывать не только технологические компоненты, но и организационные механизмы, обеспечивающие гибкость и распределенность управления. Кроме того, сформулированные критерии применимости сетцентрических подходов (скорость реакции, плотность горизонтальных связей, способность к реконфигурации) могут быть использованы для оценки зрелости управленческих систем и выбора оптимальных моделей взаимодействия.

Направлениями дальнейших исследований представляются: эмпирическая проверка эффективности сетцентрических моделей в конкретных российских ведомствах и регионах; разработка метрик устойчивости и адаптивности таких систем; а также изучение рисков, связанных с децентрализацией (координационные издержки, рассогласование целей, информационная перегрузка). Отдельное внимание следует уделить нормативным и кадровым аспектам внедрения сетцентрических практик, поскольку их успех зависит не только от технологий, но и от изменения управленческой культуры и компетенций госслужащих.

Таким образом, сетцентричность может рассматриваться как один из ключевых механизмов повышения устойчивости государственного управления в условиях нарастающей турбулентности. Ценность данного подхода заключается в способности обеспечивать быструю адаптацию и координацию в сложных, слабоструктурированных средах, где традиционные иерархические подходы оказываются недостаточно гибкими. Полученные результаты подтверждают актуальность дальнейшего изучения и практического внедрения сетцентрических методов в российскую систему госуправления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Ansell C., Sorensen E., Torfing, J., Trondal J. *Robust Governance in Turbulent Times*. Cambridge University Press, 2024. DOI 10.1017/9781009433006.
- [2] Laouris Y., Tuddenham P. Revitalizing Democracy through Cybernetics and Systems Science Principles and Applications for Effective Governance. *Futures*, 2025. Volume 174, article 103693. DOI 10.1016/j.futures.2025.103693. EDN EPWDQN.
- [3] Farazmand A. (Ed.). *Governance Reforms: The Good, the Bad, the Ugly, and the Sound – Examining the Past and Exploring the Future of Public Organizations. Comparative Governance Reforms: Assessing the Past and Exploring the Future*. Springer. Public Administration, Governance and Globalization, 2024, pp. 29–53. DOI 10.1007/978-3-031-70306-5_3.
- [4] Егоров В. Г., Жданов В. П., Плюхин М. Ю. Калининградская область Российской Федерации: геополитический этюд. М. : Дело, 2021. 294 с. ISBN 978-5-85006-343-6. EDN NSYUJV.
- [5] Hakobyan S., Meleshchuk S., Zymek R. (2023) Divided We Fall: Differential Exposure to Geopolitical Fragmentation in Trade // IMF Working Papers. Volume 2023, Issue 270. DOI 10.5089/9798400262302.001. EDN OEVXVZ.
- [6] Cassin L. The effects of migration and pollution on cognitive skills in Caribbean economies: A theoretical analysis.

- Environment and Development Economics. 2020. Volume 25, Issue 6, pp. 657–686. Cambridge University Press. DOI 10.1017/s1355770x20000236. EDN EJNRKX.
- [7] Edelman. Edelman Trust Barometer. 2026. Chicago: Edelman. – URL: <https://www.edelman.com/trust/2026/trust-barometer> (дата обращения: 02.04.2026).
- [8] UNEP. Global Resources Outlook 2024: Bend the trend – Pathways to a liveable planet as resource use spikes. Nairobi: United Nations Environment Programme. 2024. ISBN 978-92-807-4128-5.
- [9] Stylen D., Semeijn J. Paradoxical leadership and well-being in turbulent times: a time-lagged study // Front. Psychol. 2023. № 14, article 1148822. DOI 10.3389/fpsyg.2023.1148822. EDN QBFMCA.
- [10] Flieger M. Inter-Organizational Network Collaboration: How Organizations Modify Expected Benefits // European Research Studies Journal. 2024. XXVII (3), pp. 852–868. DOI 10.35808/ersj/3469. EDN EVHGUQ.
- [11] Васильева Е. В., Громова А. А., Зараменских Е. П., Кошкин А. Н., Петров М. В., Славин Б. Б. Цифровые платформы и экосистемы в государственном управлении. Москва: ИНФРА-М, 2024. 204 с. DOI 10.12737/2021353. ISBN 978-5-16-018537-8. EDN YDGCRC.
- [12] Scognamiglio F., Sancino A., Calo F., Jacklin-Jarvis C., Rees J. The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency // Public Administration. 2023. Volume 101. Issue 1. Pp. 53–70. DOI 10.1111/padm.12875. EDN YHFAUK.
- [13] OECD. Digital Government Index 2024: Building Resilience through Networked Governance. OECD Public Governance Policy Papers, 2024. DOI <https://doi.org/10.1787/1a89ed5e-en>.
- [14] Porter M. Strategic Alliances in Inter-firm Networks: A Framework for Building Trust and Effective Governance. International Journal of Business and Management Invention (IJBMI). 2020. Volume 9, Issue 3. Ser. III. Mar., pp. 01–07. DOI 10.29070/IJBMI.V9I3.3011.
- [15] Malik F. S., Terzidis O. Thriving in turbulence: resilience and strategic adaptation in global business // Review of managerial science. 2026. Т. 20, pp. 2349–2394. DOI 10.1007/s11846-025-00940-8. EDN CNCSEN.
- [16] Melaku H. M. A Dynamic and Adaptive Cybersecurity Governance Framework // Journal of cybersecurity and privacy. 2023. 3 (3), pp. 327–350. DOI 10.3390/jcp3030017. EDN RVENXW.
- [17] Zhang Yan. Digital Twin: Architectures, Networks, and Applications. Springer, 2024. DOI 10.1007/978-3-031-51819-5.
- [18] Tabet W., Benfriha K., Bounab B. A review on integration of digital twins within industry 4.0 // Journal of intelligent manufacturing. 2026. DOI 10.1007/s10845-026-02851-1. EDN JOFBBD.
- [19] Bellamy M. A., Basole R. C. Network Analysis of Supply Chain Systems: A Systematic Review and Future Research // Systems Engineering. 2013. Vol. 16, № 2, pp. 235–249. DOI 10.1002/sys.21238.
- [20] Belizaire M. Integrating sustainable urban governance and smart infrastructure for resilient cities // Front. Sustain. Cities. 2026. Volume 8. Article 1772339. DOI 10.3389/frsc.2026.1772339.
- [21] Матраева Л. В., Васютина Е. С., Сопилко Н. Ю. Институциональное проектирование модели государственного управления в условиях геополитической турбулентности // Развитие территорий. 2026. № 1 (43). С. 49–57. EDN PDZHHF.
- [22] Тихомирова О. Г. Сетевая модель формирования, развития и управления социально экономическими системами // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2023. № 3. С. 109–114. URL: <https://vaael.ru/ru/article/view?id=2748> (дата обращения: 22.07.2026). DOI 10.17513/vaael.2748. EDN BTOTUR.
- [23] Троян Н. А. Влияние современных платформенных решений как ключевого инструмента государственного управления в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2025. № 1 (54). С. 36–44. DOI 10.24412/2226-0692-2025-1-36-44. EDN WGFFJS.
- [24] Юхно А. С. Преимущества сетецентрического государственного управления в условиях цифровизации // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 4. С. 171–189. DOI 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-4-171-189. EDN ROUDUG.
- [25] Перова М. В., Никоненко Н. Д., Прокопенко М. В. Современные риски информационной безопасности в условиях цифровой трансформации государственного и муниципального управления: пути преодоления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2025. № 4. С. 54–62. EDN MVIYRG.
- [26] Плюхин М. Ю., Жданов В. П., Матюзко Д. В. О необходимости формирования в Калининградской области региональной подсистемы риск-ориентированного анализа и адаптивной выработки решений. – В кн.: Алиханов А. А., Александрова Е. С., Гракова И. Н. [и др.] Калининградская область в 2023 году: горизонты развития: колл. монография / под науч. ред. Л. И. Сергеева, М. Ю. Плюхина. Калининград: РА Полиграфычъ, 2024. С. 293–301. EDN XRJDSS.

REFERENCES

- [1] Ansell, C., Sorensen, E., Torfing, J., Trondal, J. (2024). Robust Governance in Turbulent Times. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009433006>.
- [2] Laouris, Y., Tuddenham, P. (2025). Revitalizing Democracy through Cybernetics and Systems Science Principles and Applications for Effective Governance. *Futures*, (174), article 103693. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2025.103693>. <https://elibrary.ru/epwdqn>.
- [3] Farazmand, A. (Ed.) (2024). Governance Reforms: The Good, the Bad, the Ugly, and the Sound – Examining the Past and Exploring the Future of Public Organizations. *Comparative Governance Reforms: Assessing the Past*

- and Exploring the Future. Springer. *Public Administration, Governance and Globalization*, pp. 29–53. https://doi.org/10.1007/978-3-031-70306-5_3.
- [4] Egorov, V. G., Zhdanov, V. P., Plyukhin, M. Yu. (2021). The Kaliningrad Region of the Russian Federation: A Geopolitical Study. Moscow, Publ. "Delo", 294 p. <https://elibrary.ru/nsyujv>.
 - [5] Hakobyan, S., Meleshchuk, S., Zymek, R. (2023) Divided We Fall: Differential Exposure to Geopolitical Fragmentation in Trade. *IMF Working Papers*, 2023 (270). <https://doi.org/10.5089/9798400262302.001>. <https://elibrary.ru/oevxxvz>.
 - [6] Cassin, L. (2020). The effects of migration and pollution on cognitive skills in Caribbean economies: A theoretical analysis. *Environment and Development Economics*, 25 (6), pp. 657–686. <https://doi.org/10.1017/s1355770x20000236>. <https://elibrary.ru/ejnrkx>.
 - [7] Edelman. (2026). Edelman Trust Barometer 2026. Chicago: Edelman. Available at: <https://www.edelman.com/trust/2026/trust-barometer> (accessed 02.04.2026).
 - [8] UNEP. (2024). Global Resources Outlook 2024: Bend the trend – Pathways to a liveable planet as resource use spikes. Nairobi: United Nations Environment Programme. Available at: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/44901> (accessed 02.04.2026).
 - [9] Stylen, D., Semeijn, J. (2023) Paradoxical leadership and well-being in turbulent times: a time-lagged study. *Frontiers in psychology*, (14), article 1148822. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1148822>. <https://elibrary.ru/qbfmca>.
 - [10] Flieger, M. (2024) Inter-Organizational Network Collaboration: How Organizations Modify Expected Benefits. *European Research Studies Journal*, XXVII (3), pp. 852–868. <https://doi.org/10.35808/ersj/3469>. <https://elibrary.ru/evhguq>.
 - [11] Vasil'eva, E. V., Gromova, A. A., Zaramenskih, E. P., Koshkin, A. N., Petrov, M. V., Slavin, B. B. (2024). Digital platforms and ecosystems in public administration. Moscow, Publ. INFRA-M, 204 p. <https://doi.org/10.12737/2021353>. <https://elibrary.ru/ydgcre>.
 - [12] Scognamiglio, F., Sancino, A., Calo, F., Jacklin-Jarvis, C., Rees, J. (2023). The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency. *Public Administration*, 101 (1), pp. 53–70. <https://doi.org/10.1111/padm.12875>. <https://elibrary.ru/yhfauk>.
 - [13] OECD (2024). Digital Government Index 2024: Building Resilience through Networked Governance. OECD Public Governance Policy Papers. <https://doi.org/10.1787/1a89ed5e-en>.
 - [14] Porter, M. (2020) Strategic Alliances in Inter-firm Networks: A Framework for Building Trust and Effective Governance. *International Journal of Business and Management Invention (IJBMI)*, 9 (3), pp. 01–07. <https://doi.org/10.29070/IJBMI.V9I3.3011>.
 - [15] Malik, F. S., Terzidis, O. (2026) Thriving in turbulence: resilience and strategic adaptation in global business. *Review of managerial science*, (20), pp. 2349–2394. <https://doi.org/10.1007/s11846-025-00940-8>. <https://elibrary.ru/cncsen>.
 - [16] Melaku, H. M. (2023) A Dynamic and Adaptive Cybersecurity Governance Framework. *Journal of cybersecurity and privacy*, 3 (3), pp. 327–350. <https://doi.org/10.3390/jcp3030017>. <https://elibrary.ru/rvenxw>.
 - [17] Zhang, Yan. (2024) Digital Twin: Architectures, Networks, and Applications. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-51819-5>.
 - [18] Tabet, W., Benfriha, K., Bounab, B. (2026). A review on integration of digital twins within industry 4.0. *Journal of intelligent manufacturing*. <https://doi.org/10.1007/s10845-026-02851-1>. <https://elibrary.ru/jofbbs>.
 - [19] Bellamy, M. A., Basole, R. C. (2013) Network Analysis of Supply Chain Systems: A Systematic Review and Future Research. *Systems Engineering*, 16 (2), pp. 235–249. <https://doi.org/10.1002/sys.21238>.
 - [20] Belizaire, M. (2026) Integrating sustainable urban governance and smart infrastructure for resilient cities. *Front. Sustain. Cities*, (8), article 1772339. <https://doi.org/10.3389/frsc.2026.1772339>.
 - [21] Matraeva, L. V., Vasyutina, E. S., Sopilko, N. Yu. (2026) Institutional design of a public governance model in the conditions of geopolitical turbulence. *Territory Development*, (1), pp. 49–57. <https://elibrary.ru/pdzhhf>.
 - [22] Tikhomirova, O. G. (2023). Network-centric model of creation, development and management of socio-economic systems. *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, (3), pp. 109–114. <https://doi.org/10.17513/vaael.2748>. <https://elibrary.ru/btotur>.
 - [23] Troyan, N. A. (2025). Impact of modern platform solutions as key tools of public administration in the context of digital transformation. *Monitoring of Law Enforcement*, (1), pp. 36–44. <https://doi.org/10.24412/2226-0692-2025-1-36-44>. <https://elibrary.ru/wgffjs>.
 - [24] Yukhno, A. S. (2025). Advantages of network-centric public governance in the context of digitalization. *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21*, 22 (4), pp. 171–189. <https://doi.org/10.55959/MSU2073-2643-21-2025-4-171-189>. <https://elibrary.ru/roudug>.
 - [25] Perova, M. V., Nikonenko, N. D., Prokopenko, M. V. (2025). Modern information security risks in the context of digital transformation of public and municipal administration: ways to overcome. *State and Municipal Management. Scholar Notes*, (4), pp. 54–62. <https://elibrary.ru/mviyrg>.
 - [26] Plyukhin, M. Yu., Zhdanov, V. P., Matuzko D. V. On the need to form a regional subsystem for risk-based analysis and adaptive decision-making in the Kaliningrad Oblast. – In Alikhanov, A. A., Aleksandrova, E. S., Grakova, I. N. [et al.]. (2024). Kaliningrad Oblast in 2023: Development Horizons. Kaliningrad, Publ. RA Polygraphych, pp. 293–301. <https://elibrary.ru/xrjds>.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН: ДЕФИЦИТЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ПОКРЫТИЯ

Р. Р. Ахунов¹, А. А. Рабцевич¹¹ Академия наук Республики Башкортостан (Уфа, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Статья посвящена исследованию возможностей технологического развития экономики региона с точки зрения наличия достаточного контингента специалистов, обладающих компетенциями новых технологических укладов. На основе анализа тематических работ делается вывод о поступательном обострении кадровых дефицитов инженерно-технических и промышленно-производственных работников в обрабатывающей промышленности Республики Башкортостан за последние десятилетия и приобретении проблемы государственного характера с нехваткой носителей компетенций V–VI технологических укладов в высокотехнологических производствах, требующей принятия стратегических решений. Фокусировка на полноценной процедуре использования достоверных аналитических инструментов оценки кадрового обеспечения отраслей высоких технологий, выступающих в качестве приоритетных для технологического развития экономики регионов России, определяет новизну исследования.

Материалы и методы. В качестве материалов для исследования выступили труды отечественных ученых по теме выявления и оценки кадровых дефицитов в отраслях экономики Республики Башкортостан, о способах и направлениях создания системы обеспечения региональной экономики кадрами с необходимыми характеристиками, методах развития данных характеристик через функционирование системы высшего образования в республике. Расчетно-аналитическая часть основана на применении системного, статистического, сравнительного, графического и логико-структурного методов к репрезентативным данным из государственных и негосударственных источников. Авторы проводят анализ последовательности функционирования связки «система образования – рынок труда – экономика региона» в части профессионально-квалификационных групп, имеющих высшее инженерно-техническое образование и, соответственно, формирующих фундамент технологического развития. Основная фокусировка расчетно-аналитической части статьи направлена от общего (кадровые дефициты и источники их покрытия для высокотехнологичных видов экономической деятельности) к частному – дефициты и источники для отрасли создания электронных устройств как наиболее репрезентативной для рассматриваемой задачи.

Результаты и выводы. Анализ официальной статистической информации по видам экономической деятельности в Республике Башкортостан демонстрирует существенные кадровые дефициты в высокотехнологичных отраслях, что свидетельствует о несбалансированности рынка труда по профессиям и квалификациям, в первую очередь – инженерно-технического профиля, составляющим основу реализации V и VI технологических укладов. Воспроизводство соответствующих профессионально-квалификационных групп в системе высшего образования Республики Башкортостан осложняется рядом серьезных проблем – в первую очередь, низким качеством поступающих и практически полным отсутствием приема абитуриентов с возмещением затрат. Сложившаяся ситуация выступает серьезным вызовом планам развития экономики республики в русле новых технологических укладов, что более детально продемонстрировано на частном примере – отрасли создания электронных устройств. Делается вывод, что кадровое обеспечение отраслей региональной экономики требует более тонкой настройки, повышающейся по мере роста уровня технологичности производственного процесса.

Обсуждение. Нарастающие проблемы в кадровом обеспечении высокотехнологичных отраслей в реальной действительности не могут решаться существующими методиками прогнозирования кадровых потребностей, используемыми органами исполнительной власти на региональном уровне, поскольку

© Ахунов Р. Р., Рабцевич А. А., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



отсутствует четкая фокусировка на соответствующих отраслевых цепочках «система образования – рынок труда – экономика региона». В связи с этим авторами предлагается концептуальная модель кадрового обеспечения высокотехнологичных секторов экономики региона, позволяющая производить оценку и осуществлять контроль кадровых потоков с учетом внешнего и внутреннего (по отношению к экономике региона) контуров. Последующая разработка экономико-математической модели даст возможность составления относительно точного прогноза кадровых потребностей для высокотехнологичных отраслей экономики российских регионов, а также определения эффективности воздействия на них программно-целевого инструментария в целях достижения необходимого для V–VI технологических укладов состояния.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Региональная экономика, технологическое развитие, инженерно-техническое образование, Республика Башкортостан.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Исследование выполнено в рамках государственного задания Академии наук Республики Башкортостан на 2026 г.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Ахунوف Р. Р., Рабцевич А. А. Кадровое обеспечение технологического развития экономики Республики Башкортостан: дефициты и возможности их покрытия // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 118–138. EDN TTKTQD.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ахунوف Рустем Ринатович – доктор экономических наук, доцент, DBA, член-корреспондент Академии наук Республики Башкортостан; Академия наук Республики Башкортостан (450008, Россия, г. Уфа, ул. Кирова, 15) – *главный научный сотрудник Центра научного мониторинга*; akhunov@list.ru. SPIN 8050-6598, ORCID 0000-0003-3748-4662.

Рабцевич Андрей Александрович – кандидат экономических наук, доцент, MBA; Академия наук Республики Башкортостан (450008, Россия, г. Уфа, ул. Кирова, 15) – *ведущий научный сотрудник Центра научного мониторинга*; cruiser333@yandex.ru. SPIN 7511-2300, ORCID 0000-0002-1478-4251.

ВКЛАД АВТОРОВ

Все авторы участвовали в разработке концепции исследования, сборе, обработке и анализе данных, написании текста рукописи, формулировке выводов.

Ахунوف Р.Р. – разработка концепции исследования, формулировка выводов.

Рабцевич А.А. – сбор, обработка и анализ данных, написание текста рукописи, формулировка выводов.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Авторы заявляют о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 16.03.2026; рецензия получена 03.06.2026; принята к публикации 30.07.2026.

RESEARCH ARTICLE

BASHKORTOSTAN REPUBLIC ECONOMY'S TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT STAFFING: SHORTAGE PROBLEMS AND SOLUTIONS

R. R. Akhunov¹, A. A. Rabtsevich¹

¹ Bashkortostan Republic Academy of Sciences (Ufa, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The article is devoted to the study of the possibilities of region's economy technological development in terms of the availability of a sufficient contingent of specialists with new technological paradigm competencies. Based on the analysis of the thematic papers, the conclusion has been drawn about the progressive aggravation of personnel shortages of engineering, technical and industrial workers in the manufacturing industry of Bashkortostan Republic over the past decades. The problem of the shortage of competence holders of the V–VI technological paradigm in high-tech industries has acquired the status of a state one, requiring strategic decisions. The focus on a full-fledged procedure for using reliable analytical tools for assessing the staffing of high-tech industries, that are priorities for the technological development of the economy of the Russian regions, determines the novelty of the study.

Materials and methods. The research materials were the works of domestic scientists on the topic of identifying and assessing personnel shortages in the sectors of the economy of Bashkortostan Republic, on ways and directions of creating a system to provide the regional economy with personnel with the necessary characteristics, methods of developing these characteristics through the functioning of the higher education system in the republic. The computational and analytical part is based on the application of systematic, statistical, comparative, graphical and logical-structural methods to representative data from government and non-government sources. The authors analyze the sequence of functioning of the chains «education system – labor market – economy of the region» in terms of professional qualification groups with higher engineering education and, accordingly, forming the foundation of technological development. The main focus of the analytical part of the article is directed from the general (personnel shortages and sources of their coverage for high-tech economic activities) to the particular – shortages and sources for the electronic device industry, as the most representative for the task under consideration.

Results and conclusions. The analysis of official statistical information on types of economic activity in Bashkortostan Republic demonstrates significant personnel shortages in high-tech industries, which indicates an imbalance in the labor market in professions and qualifications, primarily engineering and technical profiles, which form the basis for the implementation of the V and VI technological paradigms. The reproduction of relevant professional qualification groups in the higher education system of Bashkortostan Republic is complicated by a number of serious problems, primarily the low quality of applicants and the almost complete lack of cost-reimbursable admission. The current situation poses a serious challenge to the plans for the development of the republic's economy in line with new technological structures, which has been demonstrated in more detail by a particular example – the industry of creating electronic devices. It has been concluded that the staffing of regional economic sectors requires more fine-tuning, which increases as the level of manufacturability of the production process increases.

Discussion. The growing problems in staffing high-tech industries cannot be solved in reality by the methods of forecasting staffing needs used by executive authorities at the regional level, because there is no focus on the relevant industry chains «education system – labor market – regional economy». In this regard, the authors propose a conceptual model of staffing for high-tech sectors of the regional economy, that makes it possible to assess and control personnel flows, taking into account the external and internal contours related to the regional economy. The subsequent development of an economic and mathematical model will allow to create a relatively accurate forecast of the staffing needs for the high-tech sectors of the Russian regions' economies, as well as to determine the effectiveness of the program-targeted tools used to achieve the characteristics of personnel required for implementation of the V and VI technological paradigms.

KEYWORDS

Regional economy, technological development, engineering & technical education, Bashkortostan Republic.

FUNDING

The study was carried out in accordance with the state assignment of Bashkortostan Republic Academy of Sciences for 2026.

FOR CITATION

Akhunov, R. R., Rabtsevich, A. A. (2026) Bashkortostan Republic economy's technological development staffing: shortage problems and solutions. *Municipality: Economics and Management*, (3), 118–138. <https://elibrary.ru/ttktd>.

AUTHORS' INFORMATION

Rustem R. Akhunov – Doctor of Economics Sciences, Associate Professor, DBA, Corresponding Member of Bashkortostan Republic Academy of Sciences; Bashkortostan Republic Academy of Sciences (450008, Russia, Ufa, Kirova street, 15) – *Chief Scientific Researcher at the Scientific Monitoring Center*; akhunov@list.ru. SPIN 8050-6598, ORCID 0000-0003-3748-4662.

Andrey A. Rabtsevich – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, MBA; Bashkortostan Republic Academy of Sciences (450008, Russia, Ufa, Kirova street, 15) – *Leading Scientific Researcher at the Scientific Monitoring Center*; cruiser333@yandex.ru. SPIN 7511-2300, ORCID 0000-0002-1478-4251.

AUTHORS' CONTRIBUTION

All the authors participated in the research concept development, data collection, processing and analysis, manuscript text writing and conclusions formulation.

Akhunov R. R. – research concept development, conclusions formulation.

Rabtsevich A. A. – data collection, processing and analysis, manuscript text writing, conclusions formulation.

CONFLICT OF INTEREST

The authors declare no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

All authors declare that they have not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 16.03.2026; reviewed 03.06.2026; accepted for publication 30.07.2026.

Введение

Необходимость и неизбежность технологизации промышленности России требует формирования условий для перехода экономики на новые (V–VI) технологические уклады, что, в свою очередь, определяет направления и рамки совершенствования управления кадровым обеспечением такого перехода. Совокупность технологий, образующих ядро технологического уклада, задает структуру и содержание компетенций, адекватных решению научно-технических и производственных задач на новом качественном уровне. Это формирует запрос к системе образования, в первую очередь высшего, как источнику воспроизводства и трансляции профессиональных знаний.

Однако устаревший (хотя и технологически зрелый) производственный процесс, сложившийся в отраслях экономики отдельных российских регионов, фактически консервирует «староукладные» треки развития вузов, решающих, в первую очередь, задачи воспроизводства и трансляции профессиональных знаний, отвечающих технологиям экономической специализации региона местонахождения. Одним из ярких примеров является Республика Башкортостан, где технические университеты (институты) создавались как сателлиты промышленных гигантов всесоюзного значения, в первую очередь, отраслей нефтедобычи, нефтехимии и авиастроения. Нарастающие кадровые проблемы республики, особенно инженерно-технических направлений¹, всё с большей интенсивностью становятся предметом повестки руководства региона², однако в качестве объекта экономического анализа сложившаяся ситуация имеет значительно более продолжительную ретроспективу.

В Республике Башкортостан научные исследования о несоответствии объема и структуры профессиональной подготовки существующим запросам промышленности, в частности – высокотехнологичных отраслей, как и необходимости прогнозирования кадровых потребностей под перспективные наукоемкие отрасли, в первую очередь, в отношении региональной системы инженерно-технического образования, актуализировались в начале 2010-х гг. К этому моменту в рассматриваемой системе «рынок образования – рынок труда – экономика региона» укоренились многочисленные проблемы, не решаемые непосредственно внутри нее. Образовательные организации, реализующие программы начального, среднего и высшего образования, в абсолютном большинстве будучи бюджетными государственными учреждениями (а потому – инертными), в значительной степени оторвались от запросов реального сектора экономики как по численности, объему и профилю подготовки, так и уровню квалификации выпускников, в первую очередь – инженерно-технических направлений.

Подготовка специалистов по наукоемким инженерно-техническим образовательным программам, соответствующим производствам высоких технологических укладов, на территории Республики Башкортостан не являлась распространенной и предполагала значительные затраты на организацию образовательного процесса вследствие использования специфической материально-технической базы, дороговизны учебно-лабораторного оборудования, необходимости привлечения преподавателей-практиков с передовых предприятий при невозможности обеспечения им конкурентоспособной оплаты труда. Кроме того, согласно официальным данным,

¹ Итоги 2024 г. на рынке труда Республики Башкортостан // Портал SuperJob. – URL: <https://www.superjob.ru/pro/6010> (дата обращения: 23.06.2026).

² Глава Башкирии рассказал, как решить проблему кадров на предприятиях // Официальный сайт телерадиокомпаний «Башкортостан». Новости от 15 ноября 2024 г. – URL: <https://bash.news/news/234673-glava-baskirii-rasskazal-kak-resit-problemu-kadrov-na-predpriiatiix> (дата обращения: 23.06.2026).

к рассматриваемому периоду уже более 50% выпускников инженерных направлений не работали по полученной в вузе специальности, значимая доля дипломированной молодежи покидала республику. Информационная асимметрия системы «рынок образования – рынок труда – экономика региона» привела к высокому уровню безработицы, необъективному выбору учебных заведений абитуриентами, деформации рынка труда Республики Башкортостан по профессионально-квалификационной структуре в целом [1].

Отмечалось не только отсутствие механизмов оперативного прогнозирования кадровых потребностей экономики региона, но и вообще системы его научно-методического сопровождения как таковой. В связи с этим, например, З. И. Исламовой предлагалась соответствующая методика, включающая, помимо прочего, ежегодный региональный заказ на подготовку высококвалифицированных специалистов с учетом оптимизации существующих основных образовательных программ профессиональной подготовки по приоритетным направлениям модернизации и технологического развития региона [2].

Предпринимались также попытки прогнозирования потребностей в кадрах и обоснования расчетов по определенным профессиям и специальностям в отраслевом разрезе [3, с. 634]. Несмотря на составление первых долгосрочных прогнозов потребностей экономики Республики Башкортостан в подготовке кадров, они не повлияли на продолжающийся усугубляться профессиональный, квалификационный и территориальный дисбаланс, который, к тому же, стал усиливаться ввиду демографических тенденций, актуализировавших в научных работах подходы к решению обозначенных проблем через регулирование миграции [4].

Более детализированные исследования несовпадения спроса и предложения по группам специальностей (занятий), в том числе для высокотехнологичных отраслей экономики Республики Башкортостан, получили развитие в середине 2010-х вследствие нарастающих диспропорций занятости, устранение которых стало задачей государственной важности [5, с. 11]. Н. В. Вишневская определила ключевую особенность профессионально-квалификационного дисбаланса, характерную в последующий период: анализируя избыточные и дефицитные профессии, автор указала на устойчивую нехватку инженерных кадров, которая, в отличие от квалифицированных медицинских и сельскохозяйственных работников, не была связана с территориальными (город-село) диспропорциями качества жизни [6]. Особое внимание Э. Р. Мамлеевой с соавторами уделялось нарастающему дисбалансу рынка труда и накоплению кадрового дефицита в рабочих

профессиях, требующих высокой квалификации, а также специализаций, характерных для шестого технологического уклада. Устранение первопричин сложившейся ситуации предполагалось через донстройку связки региональных рынка труда и рынка образовательных услуг, а также путем сокращения объемов образовательной миграции из Республики Башкортостан [7, с. 31–32].

На основе социологических исследований Ф. С. Файзуллин заключал, что наибольшую проблему для технологического развития экономики республики конца 2010-х представлял неослабевающий отток инженерно-технических специалистов и ученых технической сферы в направлении северных нефтедобывающих регионов, столичных агломераций и развитых зарубежных стран. Значительная доля выпускников технических вузов региона также не связывала с ним дальнейшую профессиональную деятельность, более того – четверть обучающихся по техническим специальностям высказывали намерения работать уже за рубежом. Окончательное принятие решения покинуть Республику Башкортостан связывалось, в первую очередь, с наличием у родителей студентов ресурсов на выстраивание профессиональной деятельности выпускника за пределами региона. Автор указывает, что сокращение потребностей машиностроительных, агропромышленных предприятий и сектора ВПК в 2000–2010-е гг., неконкурентоспособные условия труда, а также наличие альтернативных возможностей занятости обуславливали у оставшейся части трудоустройство по профессиям, не сопряженным с полученным в вузе техническим образованием.

С инженерно-техническими отраслями знания также связаны наиболее уязвимые позиции в воспроизводстве научной элиты и преподавательского состава самих вузов – только каждый десятый выпускник технических университетов Башкортостана связывал карьеру с научной деятельностью. В стратегической перспективе это может вылиться в глубокое отставание региональной системы технического образования и генерации научного знания, а затем – отразиться на возможностях промышленного развития страны в целом [8].

А. Ю. Климентьева, используя процессно-ресурсный подход к трансферу технологий в экономику региона, справедливо отмечала, что для разных его этапов необходимы разные типы кадров: например, для этапов разработки и выпуска – инженерно-технические и промышленно-производственные, соответственно. Одним из ключевых дисбалансов в цепочке трансфера в Республике Башкортостан конца 2010-х гг. автор определила структурно-компетентностный, заключающийся в диспропорциях рынка образовательных услуг и рынка труда, в первую очередь – в подготовке

научных кадров под задачи долгосрочного технологического развития экономики региона³.

Вместе с тем, И. В. Шацкая, отдавая приоритет инженерно-техническим специалистам как носителям навыков проектирования, разработки технических решений и технологических инноваций, обеспечивающих в конечном итоге научно-технологическое развитие экономики региона, отмечала высокий уровень вклада организаций системы высшего образования Республики Башкортостан в данный процесс⁴. Можно согласиться с данным утверждением в части результативности процессов передачи компетенций и объемов выпуска, однако нивелируемой слабыми конечными результатами удержания в регионе и трудоустройства на профильных рабочих местах.

Результаты исследований Д. А. Гайнанова и соавторов показали, что на начало 2020-х уже более половины выпускников вузов направления «Инженерное дело, технологии и технические науки» изъявляли желание покинуть регион. Кроме того, обнаружился высокий процент недоучившихся (до 1/3 общего числа поступивших, по отдельным направлениям – 2/3) вследствие относительно сложного учебного процесса, а также завышенных ожиданий от рынка труда по уровню заработной платы, в результате чего в последующем выпускники-инженеры переобучаются на других направлениях либо работают не по специальности. В итоге, только около 19% от поступающих выходят непосредственно на рынок труда по полученной специальности (направлению) [9].

Исследования последнего времени подтверждают обозначенные тенденции усиления кадрового дефицита в Республике Башкортостан, несоответствие квалификационной структуры предложения требованиям реального сектора экономики, несопоставимый с ростом производительности труда рост заработных плат и другие деформации регионального рынка труда [10]. Особую озабоченность стал также вызывать недостаток специалистов по рабочим профессиям производственного сектора, что ожидаемо выливается в существенный рост размеров оплаты труда соответствующих профессиональных групп. Данные кадровые дефициты обусловлены, прежде всего, большой долей работающих вахтовым методом, участием сотрудников предприятий реального сектора экономики в СВО, а также оттоком высококвалифицированных мигрантов и, в целом, коренных жителей республики в регионы с более высоким уровнем жизни. Исследователями делался вывод о том, что

складывающийся трудовдефицитный характер экономики неизбежно приведет к замедлению темпов производства [11].

Помимо перечисленных, к факторам разбалансирования рынка труда Республики Башкортостан середины 2020-х относится усиливающаяся избирательность соискателей к рабочим местам, их притязания к условиям и содержанию труда, что в итоге обуславливает переход работников промышленных производств в самозанятость и неформальный сектор, к разовым работам или временному найму у физических лиц [12, с. 406]. Исследователи заключают, что в стратегическом смысле диспропорция в кадровом обеспечении экономики региона – результат «отсутствия эффективной обратной связи рынка труда и системы планирования, прогнозирования и подготовки трудовых ресурсов» [13, с. 463].

Н. В. Трофимова и соавторы справедливо полагают, что экономика нового технологического уклада выдвигает особые требования к качественной и количественной результативности функционирования системы образования и профессиональной подготовки в Республике Башкортостан, включая корректировку перечня реализуемых направлений по востребованным в среднесрочной перспективе профессиям, развитие аналитических и цифровых компетенций, создание возможности для постоянной профессиональной переподготовки населения и др. [14, с. 557] Э. Р. Мамлеева подтверждает, что происходящие процессы цифровизации и автоматизации окажут существенное влияние на рынок труда региона, вызвав сокращение рабочих мест с рутинными операциями и увеличив запрос на специалистов с цифровыми компетенциями [15].

В контексте региональной промышленной политики создание высокотехнологичных рабочих мест и удовлетворение потребности перспективных секторов экономики республики, соответствующих государственным приоритетам развития, в трудовых ресурсах «через выстраивание новой, отраслевой модели подготовки» [16, с. 166] являются, по мнению А. Г. Атаевой и Д. М. Атаева, фактором ее устойчивости и долгосрочной конкурентоспособности. На территории Республики Башкортостан известны примеры опережающей подготовки для сферы высоких технологий под конкретные предприятия, выступающие в качестве заказчика. Образовательная организация в данном отношении выступает площадкой, использующей производственные ресурсы заинтересованных хозяйствующих субъектов для организации обучения [17].

³ Климентьева А. Ю. Развитие региональной инновационной подсистемы на основе процессно-ресурсного подхода : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук : 08.00.05. Оренбург, 2021. 27 с. – URL: <https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01010703453> (дата обращения: 23.06.2026). EDN MPTQRC. С. 9–11.

⁴ Шацкая И. В. Концепция стратегического управления кадровым обеспечением инновационного развития : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук : 08.00.05. М., 2021. 42 с. – URL: <https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01010991204> (дата обращения: 23.06.2026). EDN AVDAZQ. С. 27.

Высококвалифицированные кадры инженерно-технической специализации А. А. Кудряшов справедливо считает источником внедрения и адаптации передовых производственных технологий, способствующим технологическому развитию существующих промышленных объектов, разрабатывающим новые продукты для целевого потребителя и, в конечном счете, определяющим восприимчивость экономики региона к технологическим инновациям и росту высокотехнологического сектора. Приведенные данные иллюстрируют наибольшую прогнозную потребность Республики Башкортостан среди регионов ПФО в профильных выпускниках высших и средних специальных учебных заведений. Вместе с тем, автор указывает, что количество выпускников инженерно-технических специальностей, как и школьников, сдающих профильный ЕГЭ по физике, сокращается еще с середины 2010-х и «уже сейчас негативно отражается на инновационной деятельности организаций, ограничивает возможности внедрения новых технологий» выступая «сдерживающим фактором инновационного развития, особенно высокотехнологического сектора» [18, с. 1351].

Помимо наличия технологических компетенций, уровень эффективности экономики Республики Башкортостан, как и других регионов России, во многом может обуславливаться степенью автоматизации и механизации трудовых процессов, фондовооруженностью, уровнем обновления основных производственных фондов (инвестиций в основной капитал), а также степенью морального и физического износа оборудования [19]. Однако для получения результатов в стратегическом отношении это в значительной мере зависело от внешнего доступа к готовым технологиям и международным капиталам, что в текущей геополитической ситуации не может рассматриваться как приоритетное решение, в отличие от развития более сложно отчуждаемой кадровой составляющей технологического суверенитета.

Мы согласны с мнением Ж. А. Ермаковой и соавторов в том, что «ни один технологический прорыв не может обойтись без модернизации производства, обеспеченного кадрами соответствующего уровня и квалификации» [20, с. 366]. При фокусировке на высокотехнологичном производственном процессе «основная ответственность по кадровому обеспечению представленных внутри территории отраслей экономики возлагается на высшие учебные заведения, формирующие необходимый набор компетенций будущих специалистов» [там же, с. 357] с учетом экономической специализации конкретного региона.

Вместе с тем, складывающиеся тенденции поведения выпускников вузов на региональном рынке труда усиливают его

профессионально-квалификационный дисбаланс, что в итоге «противоречит глобальной цели региона и страны по решению проблем рынка труда через рынок образовательных услуг» [21, с. 419]. Прогнозные модели показали, что по некоторым укрупненным инженерным направлениям (машиностроение, химические технологии, биотехнологии и др.), обеспечивающим технологическое развитие региона, существенная часть выпускников вузов Республики Башкортостан мигрирует за ее пределы или не трудоустраивается по профилю полученного образования. При этом уровень неудовлетворенного спроса на специалистов по виду деятельности «Обрабатывающие производства» также остается значительным. Конечная задача выстраиваемых авторами моделей заключается в том, чтобы «корректировать образовательную политику региона для обеспечения кадровой потребности по отдельным видам производств, являющихся для него приоритетными» [там же]. Вид экономической деятельности «Обрабатывающие производства», с учетом совокупности детерминант, определяющих тенденции на рынке труда, является ключевым для оценки необходимой численности подготовки специалистов V–VI технологических укладов [22].

Проблемы, возникающие с выпускниками учреждений ВПО, переплетаясь с чрезвычайной консервативностью самой образовательной системы в контексте адаптации основных программ под запросы реального сектора экономики, вызывают постановку вопроса о большей адекватности для целей технологического развития экономики региона системы дополнительного образования, особенно осуществляемого в рамках целевых региональных и федеральных проектов [23]. Исследуя эффекты функционирования системы ДПО Республики Башкортостан в части программ, связанных с технологическими компетенциями, А. С. Гаязов и Ю. К. Акчулпанов определяют ее в качестве ключевого фактора такого развития с учетом функциональных подходов к практико-ориентированным формам освоения технологий [24].

Таким образом, в научной среде Республики Башкортостан вопросам обеспечения технологического развития экономики необходимыми кадрами последние два десятилетия уделялось всё возрастающее внимание. Несмотря на наличие ряда работ разной степени погружения в исследуемую тематику, отсутствует системный подход к выявлению дефицитов в конкретных отраслях технологического лидерства экономики региона, поиск причинно-следственных связей их возникновения, а также определение точного (и за счет этого – максимально эффективного) инструментария воздействия на источники кадрового обеспечения. Отсутствие упреждающих

управленческих воздействий может привести к усиливающейся деформации институциональной структуры регионального рынка труда, что неизбежно отразится на возможностях развития экономики в новом технологическом укладе. Научные исследования, касающиеся реализации системного подхода к проектированию кадрового обеспечения высокотехнологичных отраслей экономики Республики Башкортостан, следует признать единичными, что повышает актуальность рассматриваемых в статье вопросов.

Эффективная имплементация инструментов кадрового обеспечения технологической модернизации экономики региона требует анализа зарубежных исследований: здесь кадровое обеспечение рассматривается, как правило, в качестве одного из условий инновационного развития и промышленной модернизации. Так, П. Тонер, обобщая основные подходы к взаимосвязи квалификации рабочей силы и инноваций, показывает, что технологическое обновление зависит не только от объема инвестиций в оборудование и НИОКР, но и от наличия работников, способных осваивать, адаптировать и распространять новые производственные и промышленные решения [25]. В данной логике кадровый потенциал выступает не внешним по отношению к технологическому развитию фактором, а его внутренним элементом, определяющим способность экономики переходить к более сложным технологическим этапам развития.

В исследованиях, посвященных переходу к четвертой промышленной революции, проблема кадрового обеспечения раскрывается через изменение содержания труда и требований к компетенциям работников. Ф. Хеклау, М. Галейтцке, С. Флахс и Х. Коль обосновывают необходимость целостного подхода к управлению человеческими ресурсами в условиях технологических изменений, поскольку цифровизация, автоматизация, киберфизические системы и интеллектуальные производственные процессы требуют от работников не только технических знаний, но и междисциплинарных, аналитических, цифровых и адаптационных компетенций [26]. Сходную позицию занимают А. Бенешова и Й. Тупа, связывающие успешность внедрения новых технологий с перестройкой системы образования и квалификационной подготовки, способной обеспечить производство специалистами нового типа [27].

Особое внимание в зарубежной литературе придается вопросам развития так называемых «STEM-компетенций» (кроме инженерно-технических включают естественно-научные, технологические и математические знания и навыки). Д. Деминг и К. Норея показывают,

что в STEM-профессиях технологические изменения ускоряют обновление содержания профессиональных навыков, вследствие чего карьерная устойчивость работников зависит от способности к постоянному переобучению и освоению новых компетенций [28]. Данный вывод в контексте настоящей статьи важен для анализа региональных систем подготовки инженерно-технических кадров, поскольку количественное расширение приема в вузы само по себе не гарантирует покрытия кадровых потребностей высокотехнологичных отраслей, если содержание подготовки отстает от изменений технологической базы производства.

Отдельное направление зарубежных исследований связано с проблемой несоответствия навыков работников требованиям рабочих мест. С. Макгиннесс, К. Пулиакас и П. Редмонд рассматривают несоответствие как многоаспектное явление, включающее дефицит навыков, квалификационное и профессиональное несоответствие, устаревание компетенций и трудности закрытия вакансий [29]. Такой подход позволяет рассматривать кадровый дефицит не только как недостаток численности работников, но и как результат структурного разрыва между системой подготовки кадров, профессионально-квалификационной структурой рабочей силы и реальным спросом со стороны экономики.

Методически близкими к задачам настоящей статьи являются разработки Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) и Европейского центра развития профессионального образования и обучения (Cedefop), посвященные оценке дефицитов навыков и прогнозированию потребностей рынка труда. Так, в докладе первой упомянутой организации предложена система индикаторов, позволяющая выявлять дефицит, избыток и несоответствие навыков на основе сопоставления параметров спроса и предложения труда [30]. В работе подчеркивается, что эффективная оценка меняющихся потребностей в навыках должна основываться на совокупности источников информации, включая данные о занятости, вакансиях, отраслевой динамике, образовательных траекториях и запросах работодателей. Такой подход особенно значим для анализа высокотехнологичных отраслей, поскольку их кадровые потребности формируются не только под влиянием текущего спроса на труд, но и под воздействием технологических изменений, трансформации содержания профессий и усложнения требований к компетенциям работников.

В публикациях второй организации развивается методология прогнозирования спроса и предложения квалификаций, ориентированная на раннее выявление потенциальных дисбалансов на рынке труда⁵. Указанные подходы

⁵ Skills Forecast Methodological Framework. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023 // Cedefop. – URL: http://www.cedefop.europa.eu/files/skills_forecast_methodological_framework.pdf (дата обращения: 23.06.2026).

подтверждают необходимость анализа кадрового обеспечения технологического развития через сопоставление образовательных потоков, вакансий, отраслевой занятости, движения работников и динамики заработной платы. Для регионального уровня такой подход принципиален, поскольку кадровая потребность формируется не только общенациональными тенденциями технологического развития, но и отраслевой специализацией территории, структурой локального рынка труда, миграционным поведением выпускников и способностью региональной системы образования обеспечивать подготовку специалистов требуемого профиля.

Таким образом, зарубежные исследования показывают, что кадровое обеспечение технологического развития должно рассматриваться как комплексная система, объединяющая подготовку специалистов, развитие профессиональных компетенций, прогнозирование потребности в кадрах и согласование образовательной политики с отраслевой структурой экономики. Для регионов с развитой обрабатывающей промышленностью, включая Республику Башкортостан, особенно значимым становится не только наращивание выпуска инженерно-технических кадров, но и обеспечение соответствия их компетенций требованиям высокотехнологичных производств, а также удержание таких специалистов в региональной экономике.

Материалы и методы

Методологическая основа исследования сформирована с учетом системного представления о кадровом обеспечении технологического развития региональной экономики как о результате взаимодействия трех взаимосвязанных подсистем: системы высшего образования, рынка труда и отраслевой структуры экономики региона. В рамках данного подхода кадровые дефициты рассматриваются не как изолированный и автономный показатель текущего состояния рынка труда, а как проявление несогласованности между параметрами подготовки специалистов инженерно-технического профиля, потребностями высокотехнологичных видов экономической деятельности и возможностями последующего закрепления выпускников в экономике региона.

Исследование основано на сочетании системного, статистического, сравнительного, структурно-динамического, графического

и логико-структурного методов. Системный метод использован для рассмотрения кадрового обеспечения технологического развития в логике последовательности «система образования – рынок труда – экономика региона». Статистический метод применен при обработке количественных данных о приеме абитуриентов, кадровой потребности организаций, движении работников, численности занятых и уровне оплаты труда. Сравнительный метод позволил сопоставить динамику кадровых потребностей по различным группам видов экономической деятельности, включая высокотехнологичные, средневисокотехнологичные отрасли и виды деятельности, связанные с производственным процессом полного цикла в нефтегазовом секторе. Структурно-динамический анализ использован для выявления изменений во времени в составе источников кадрового обеспечения и в параметрах спроса на труд. Графический метод применен для визуализации динамических рядов и выявления устойчивых тенденций. Логико-структурный метод использован при интерпретации причинно-следственных связей между параметрами приема в вузы, состоянием рынка труда и потребностями высокотехнологичных отраслей экономики.

Информационную базу исследования составили открытые статистические и аналитические данные государственных и негосударственных источников, а также собственные расчеты авторов. Для анализа параметров подготовки инженерно-технических кадров использованы данные Мониторинга качества приема в вузы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» за 2011–2025 гг.⁶ По указанным данным оценивались: численность поступивших в инженерно-технические укрупненные группы специальностей и направлений; распределение приема по бюджетной и платной формам обучения; средние баллы ЕГЭ; численность победителей олимпиад, а также средневзвешенная стоимость обучения.

Для оценки состояния и динамики кадрового спроса использованы официальные данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат), размещенные в Единой межведомственной информационно-статистической системе (ЕМИСС). В качестве ключевых показателей рассматривались численность требуемых работников списочного состава на вакантные рабочие места⁷, численность принятых работников⁸,

⁶ Мониторинг качества приема в вузы // Официальный сайт Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». – URL: <https://ege.hse.ru> (дата обращения: 23.06.2026).

⁷ Численность требуемых работников списочного состава на вакантные рабочие места на конец отчетного квартала с 2017 г., чел. // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС. Государственная статистика). – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/57768> (дата обращения: 23.06.2026).

⁸ Численность принятых работников с 2017 г. (чел., значение показателя за год) // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС. Государственная статистика). – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58145> (дата обращения: 23.06.2026).

численность выбывших работников⁹, среднегодовая численность занятых в экономике¹⁰, а также среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников¹¹. Анализ проводился по Республике Башкортостан в разрезе видов экономической деятельности с 2017 г., что позволило сопоставить динамику кадровых дефицитов с изменениями в отраслевой структуре спроса на труд.

Отбор видов экономической деятельности осуществлялся с учетом методологических подходов Росстата к выделению высокотехнологичных и средневысокотехнологичных отраслей¹². К высокотехнологичным видам деятельности были отнесены: производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях; производство летательных аппаратов, включая космические, и соответствующего оборудования. К средневысокотехнологичным видам деятельности были отнесены: производство химических веществ и химических продуктов, электрического оборудования, машин и оборудования, автотранспортных средств, медицинских инструментов и оборудования, прочих транспортных средств и оборудования, а также ремонт и монтаж машин и оборудования.

Особое внимание в исследовании уделено виду экономической деятельности «Производство компьютеров, электронных и оптических изделий», выбранному в качестве репрезентативного примера для анализа кадрового обеспечения высокотехнологичного сектора региональной экономики. Данный выбор обусловлен тем, что указанная отрасль относится к числу наиболее технологически сложных и требует наличия специалистов с инженерно-техническими компетенциями, соответствующими задачам формирования и развития новых технологических укладов. Для оценки возможностей покрытия кадровых потребностей данной отрасли за счет региональной системы высшего образования были использованы данные по укрупненным группам специальностей и направлений «Приборостроение и оптотехника» и «Электронная техника, радиотехника и связь».

Примененный в статье подход позволяет оценить кадровое обеспечение технологического развития региона через сопоставление

образовательных потоков, текущего спроса на труд и параметров функционирования высокотехнологичных отраслей экономики. Использование данного исследовательского подхода обеспечивает возможность выявления структурных дисбалансов в системе подготовки и использования инженерно-технических кадров, а также формирует основу для последующей разработки более точных моделей прогнозирования кадровых потребностей высокотехнологичных секторов региональной экономики.

Результаты

Для оценки ретроспективного и текущего состояния кадрового обеспечения технологического развития экономики Республики Башкортостан необходимо рассмотреть последовательность функционирования связки «система образования – рынок труда – экономика региона» в части профессионально-квалификационных групп, формирующих фундамент такого развития. Как было ранее обосновано, предложение на рынке труда по высокотехнологичным видам экономической деятельности составляют выпускники инженерно-технических направлений.

В первую очередь рассмотрим ретроспективные данные по результатам функционирования системы высшего образования Республики Башкортостан в части численности поступающих абитуриентов, в т. ч. победителей олимпиад, среднего балла ЕГЭ и усредненной стоимости обучения на инженерно-технических УГСН (рисунок 1).

Как представлено на рисунке, совокупный прием (бюджетный и платный) на протяжении длительного периода времени был практически неизменным (в диапазоне 1500–1800 чел., что заметно по волнообразному движению графика), пока в 2020 г. (1920 чел.) и в 2021 г. (2150 чел.) резкое увеличение бюджетных мест практически полностью не обнулило коммерческий прием (всего 47 чел. в 2022 г. на всю Республику Башкортостан), заставив вузы «демпинговать» по оставшимся инженерно-техническим образовательным программам (–7,4 тыс. руб. усредненной стоимости обучения в 2021 г. по сравнению с годом ранее). На рубеже 2020/2021 гг. также заметна смена парадигмы работы с победителями олимпиад – до этого их привлечение носило в большей степени случайный характер без целенаправленных усилий.

⁹ Численность выбывших работников с 2017 г., чел. // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС. Государственная статистика). – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58148> (дата обращения: 23.06.2026).

¹⁰ Среднегодовая численность занятых в экономике (расчеты на основе интеграции данных) с 2017 г., чел. // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС. Государственная статистика). – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58994> (дата обращения: 23.06.2026).

¹¹ Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике с 2017 г., чел. // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС. Государственная статистика). – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58701> (дата обращения: 23.06.2026).

¹² Об утверждении методики расчета показателей «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте»: приказ Росстата от 15 декабря 2017 г. № 832 (с изм. и доп.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/556157980> (дата обращения: 23.06.2026).

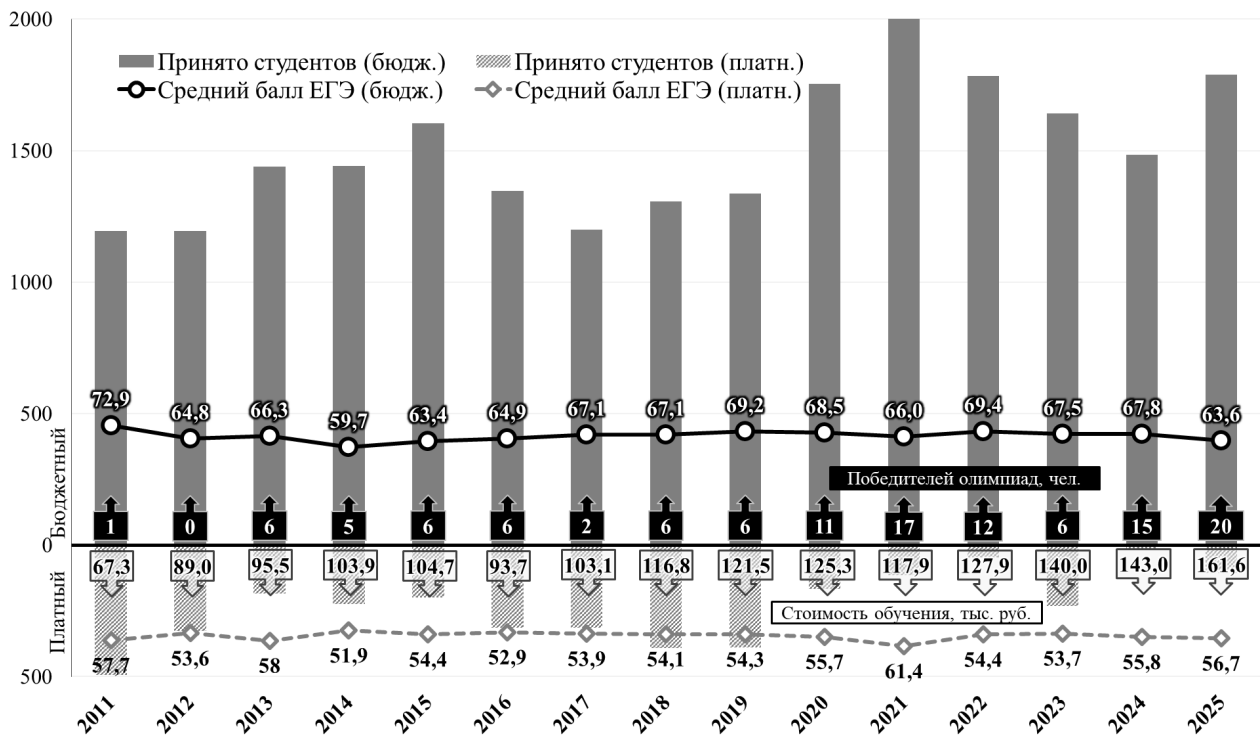


Рисунок 1 – Динамика основных показателей поступления абитуриентов в вузы Республики Башкортостан на инженерно-технические УГСН¹³ за 2011–2025 гг.
Figure 1 – Dynamics of the main indicators of applicants admission to universities in Bashkortostan Republic for engineering and technical educational programs in 2011–2025

Начавшаяся в 2023 г. в связи с уменьшением контрольных цифр приема (КЦП) «восстановительная волна» коммерческого зачисления на инженерно-технические направления впервые за исследуемый диапазон времени прервалась в 2024 г. – всего 20 студентов-платников, при росте стоимости обучения в пределах погрешности, общий прием составил 1503 абитуриента – самый низкий показатель за весь рассматриваемый период. В 2025 г. увеличение бюджетного приема до 1790 чел. снизило средний балл ЕГЭ сразу на 4 пункта, на платное отделение зачислено 107 чел.

В целом, динамика среднего балла ЕГЭ абитуриентов-бюджетников демонстрирует зависимость от КЦП – на пиковых значениях приема балл неизбежно снижается (периоды 2014/2015 и 2020/2021 гг.), что связано с необходимостью закрытия КЦП абитуриентами любого «качества». Что касается ЕГЭ абитуриентов-платников, то здесь интерпретация динамики существенно усложняется, поскольку на предыдущий вывод накладывается фактор стоимости обучения – так, например, 2021 г. демонстрирует ее снижение при существенном росте среднего балла, а период 2015–2016 гг. характеризуется краткосрочным повышением балла ЕГЭ, а затем – увеличением контингента платников, согласных на поступление при снижении цены обучения.

Далее рассмотрим динамику кадровых дефицитов ВЭД высокого и среднего высокого технологического уровня, а также сопоставим их с аналогичными данными по производственному процессу полного цикла в нефтегазовой отрасли (ВЭД «Добыча нефти и природного газа», «Предоставление услуг в области добычи нефти и природного газа», «Транспортирование по трубопроводам нефти и нефтепродуктов», «Транспортирование по трубопроводам газа и продуктов его переработки», «Производство нефтепродуктов»), относящемуся к четвертому технологическому укладу, получившему преимущественное развитие в Республике Башкортостан (рисунок 2).

Согласно рисунку, существенный рост запроса на кадры по ВЭД высокого технологического уровня проявился на рубеже 2020/2021 гг. с 250-ти в среднем по году до 400 чел., далее: до 470 чел. в 2022 г., 530 чел. в 2023 г. и 600 – в 2024 г., в 2025 г. произошло некоторое снижение спроса до 470 работников. Что касается спроса на кадры ВЭД среднего высокого технологического уровня, то его рост происходил практически на всем протяжении рассматриваемого периода – с 540 в 2017 г. до 2180 в 2024 г. (в среднем по четырем кварталам), а в 2025 г., так же, как и в предыдущем случае, – резкое сокращение запросов до 1320 человек.

¹³ Мониторинг качества приема в вузы // Официальный сайт Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». – URL: <https://ege.hse.ru> (дата обращения: 23.06.2026).

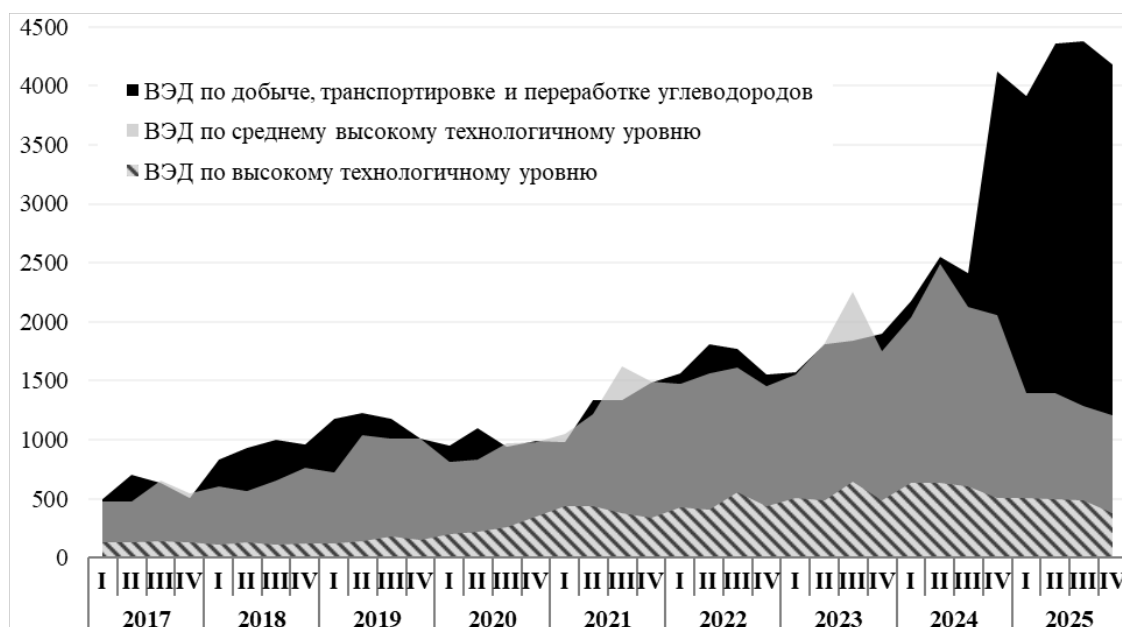


Рисунок 2 – Численность требуемых работников списочного состава на вакантные рабочие места в Республике Башкортостан (поквартально) за 2017–2025 гг. по группам видов экономической деятельности, чел.¹⁴

Figure 2 – The number of required registered employees for vacant jobs in Bashkortostan Republic (quarterly) by groups of economic activities type in 2017–2025

Иная тенденция наблюдается в случае ВЭД добычи, транспортировки и переработки углеводородов – при общей сопоставимости значений с 2017 по 2024 г. с потребностями ВЭД среднего высокого технологического уровня, с IV квартала 2024 г. наметился резкий разрыв – численность требуемых работников в нефтегазовой отрасли достигла 4100 и далее варьировалась в диапазоне 4000–4400 чел. Выявленные диспропорции могут свидетельствовать о том, что в кризисных ситуациях отрасли экономики региона принимают разные адаптационные стратегии по динамике спроса на труд: в случае высокотехнологичных отраслей, даже при высоком спросе на соответствующие группы профессий – сокращение пула вакантных рабочих мест, что подтверждается оперативной аналитикой¹⁵. Однако данные выводы нуждаются в подтверждении более глубокими исследованиями.

В целях выявления дефицитов кадрового обеспечения технологического развития экономики Республики Башкортостан, а также определения возможностей их покрытия за счет внутренних источников, представляется возможным произвести фокусировку исследования на конкретной отрасли, являющейся одной из самых высокотехнологичных – создании электронных устройств. В этих целях

сопоставим численность требуемых работников списочного состава на вакантные рабочие места по ВЭД высокого технологического уровня «Производство компьютеров, электронных и оптических изделий» с контингентом зачисленных на бюджетные места по укрупненным группам «Приборостроение и оптотехника» и «Электронная техника, радиотехника и связь» (рисунок 3). Вакансии в данном ВЭД закрываются именно выпускниками двух указанных УГСН, что в целом соответствует признанным ранее классификациям, исключая естественно-научные направления [31, с. 72–75]. Выбранные образовательные направления и отрасль образуют относительно замкнутый контур, который может быть принят как репрезентативный пример, позволяющий делать системные обобщения. Коммерческим приемом, ввиду единичности поступления на соответствующие направления (11.03.03 «Конструирование и технология электронных средств», 11.03.04 «Электроника и наноэлектроника», 11.05.01 «Радиоэлектронные системы и комплексы», 12.03.01 «Приборостроение», 12.03.02 «Оптотехника», 12.03.03 «Фотоника и оптоинформатика», 12.05.01 «Электронные и оптико-электронные приборы и системы специального назначения» и др.) можно пренебречь.

¹⁴ Численность требуемых работников списочного состава на вакантные рабочие места на конец отчетного квартала с 2017 г. // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС. Государственная статистика). – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/57768> (дата обращения: 23.06.2026).

¹⁵ Региональный индекс востребованности кадров для инновационной экономики. Выпуск 8. М.: Ассоциация инновационных регионов России, 2026. 21 с. – URL: https://i-regions.ru/upload/iblock/df5/c8loqj9668cfhyudny6jturfd41m2a3a/region_QQ_index_I_2026.pdf (дата обращения: 23.06.2026).

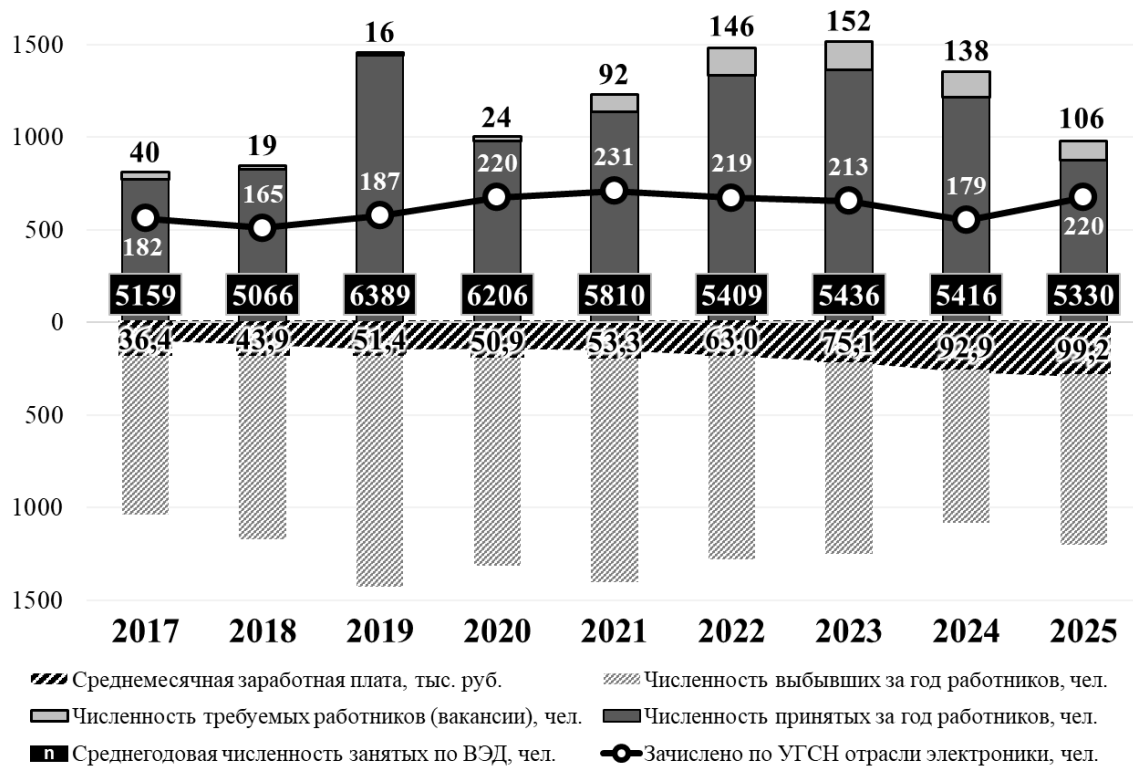


Рисунок 3 – Источники кадровых потребностей отрасли создания электронных устройств в Республике Башкортостан и возможности их обеспечения за счет выпуска вузов региона по профильным направлениям за 2017–2025 гг.

Figure 3 – Sources of personnel needs of the electronic device industry in Bashkortostan Republic and the possibilities of providing them through the graduation of local universities in specialized areas in 2017–2025

Рисунок 3 демонстрирует, что в региональном сегменте отрасли электроники ключевые кадровые трансформации произошли на рубеже 2019/2020 гг. – большой прием новых работников стал причиной увеличения численности занятых, однако последующее снижение заработной платы привело к усилению оттока, не компенсируемого дальнейшим притоком, что, в свою очередь, с 2021 г. вызвало существование постоянного и заметного кадрового дефицита, не сокращаемого даже начавшимся интенсивным повышением размеров оплаты труда в отрасли. В то же время прием на укрупненные группы «Приборостроение и оптотехника» и «Электронная техника, радиотехника и связь» с момента проявления кадровых проблем демонстрировал до последнего времени снижение после пикового значения в 2021 г. Можно заключить, что установившаяся численность поступающих, с учетом временного лага в четыре года, вполне способна восполнить возникшие дефициты при условии удержания до окончания обучения не менее 2/3 контингента студентов и их практически полном трудоустройстве в Республике Башкортостан по полученной специальности (по обследованиям 2024 г. в среднем

по России трудоустройство по полученной специальности выпускников 2021–2023 гг. направления «Электроника, радиотехника и системы связи» составляет 76%)¹⁶.

Последовательность функционирования связки «система образования – рынок труда – экономика региона» через анализ динамики профессионально-квалификационных групп, формирующих фундамент технологического развития, требует обозначения ряда допущений и ограничений используемого методического подхода. Авторы исходят из предположения, что динамика вакансий тождественна динамике реального дефицита кадров, рост числа вакансий в данном случае достаточно достоверно отражает сигнал о нехватке носителей компетенций, пригодных для применения в конкретном производственном процессе.

Стоит отметить, что в описании данного примера с конкретной отраслью высоких технологий сопоставляются две относительно разнородные и разнесенные во времени величины – прием на бюджетные места (поток входа в систему образования) и вакансии (моментальный запас неудовлетворенного спроса на конец квартала), усредненные за год. Кроме того, учитывая

¹⁶ Соответствие работы трудоустроенных выпускников 2021–2023 гг. выпуска специальности, полученной в образовательной организации высшего образования (по данным выборочного обследования рабочей силы в 2024 г., тыс. чел.) // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: https://rosstat.gov.ru/labour_force (дата обращения: 23.06.2026).

временной лаг по длительности получения образования, миграцию части студентов в иной регион, их переход на другую специальность или трудоустройство выпускников в других секторах экономики, оценка покрытия кадрового дефицита может систематически завышаться. Несмотря на наличие множества перечисленных факторов, потенциально искажающих траекторию «приём – выпуск – работа по полученной специальности в регионе», в целом, представленный в статье подход позволяет выявить закономерности кадрового обеспечения в любой высокотехнологичной отрасли.

Таким образом, кадровые дефициты высокотехнологичных отраслей экономики Республики Башкортостан характеризуются стабилизацией после периода последовательного нарастания. Прогнозируемое их развитие обусловлено, в первую очередь, падением приема на инженерно-технические направления вузов, сначала на коммерческой основе, а до последнего времени – и на бюджетной. В ближайшей перспективе дисбаланс рынка труда будет, вероятно, проявляться именно через ограничения со стороны предложения, что является серьезным вызовом планам развития экономики республики в русле новых технологических укладов. Учитывая временной лаг и асимметрию информации в процессе функционирования связки «система образования – рынок труда – экономика региона», кадровое обеспечение отраслей региональной экономики требует более тонкой настройки, повышающейся по мере роста уровня технологичности производственного процесса.

Обсуждение

Попытки оценки необходимого качества кадров Республики Башкортостан для целей модернизации экономики региона первоначально предпринимались с точки зрения формирования и использования кадрового потенциала, характеризующего «способность не только к реализации масштабного технико-технологического и организационного обновления, но и созданию новых технологий и оборудования»¹⁷, посредством агрегирования показателей: уровня образования и профессионально-квалификационного состава занятого населения, уровня трудоустройства выпускников вузов и ссузов, доли расходов регионального бюджета на образование, динамики производительности труда, доли кадров научной и инновационной деятельности в числе занятых, объемов отгруженной продукции и ВРП. Данный подход позволил не только сделать ретроспективный

анализ изменения рассматриваемого потенциала в республике, но и разработать прогнозы по сценариям технологического развития: «инерционного импортоориентированного», «догоняющего для локальной конкурентоспособности», а также «лидерского в ведущих научно-технических секторах»¹⁸. По нашему мнению, указанный подход, хотя и является приемлемым для общего описания ситуации в регионе, не позволяет разработать полноценный анализ кадровых потоков для их перенаправления на цели технологического лидерства экономики региона.

Существующие методики оценки кадровой потребности, используемые в деятельности региональных органов исполнительной власти, также имеют ряд проблем при попытках их фокусировки на высокотехнологичных отраслях.

Универсальная методика, разработанная на федеральном уровне для российских регионов¹⁹, исходит из плановых значений создания добавленной стоимости прогнозируемым контингентом занятых в разрезе ОКВЭД через расчет совокупных затрат труда и необходимого количества рабочих мест на основе ретроспективных данных с применением методов экономико-математического моделирования (без указания, какого именно) и поправками на динамику профессионально-квалификационной структуры занятых, выбытие в связи с достижением пенсионного возраста и изменение количества рабочих мест ввиду расширения или сокращения производств. Отдельно выделяется определение кадровых потребностей крупнейших работодателей для выполнения планируемых ими производственных показателей, которое фактически может осуществляться ими любым известным способом.

Такой подход чрезвычайно уязвим к конъюнктурной и шоковой непредсказуемости (санкции, COVID-19 и т. д.), что в первую очередь касается высокотехнологичных отраслей, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью. При реализации методики на региональном уровне совершенно не учитываются миграционные перемещения рабочей силы из и в регион (в том числе главное – их возраст и профессионально-квалификационные характеристики), выбытие работников вследствие производственного травматизма и профессиональных заболеваний, перетоки занятых между отраслями и т. д. Кроме того, при учете Общероссийского классификатора занятий в процессе прогнозирования соотношение численности работников по категориям

¹⁷ Лукьянова Р. Р. Управление кадровым потенциалом в условиях модернизации экономики : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук : 08.00.05. Уфа, 2012. 26 с. – URL: <https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01005018906> (дата обращения: 23.06.2026). EDN QIBWAR. С.10.

¹⁸ Там же, с. 15–20.

¹⁹ Об утверждении методики определения потребности субъектов Российской Федерации, отраслей экономики и крупнейших работодателей в профессиональных кадрах на среднесрочную и долгосрочную перспективу : приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 22 марта 2024 г. № 137н (с изм. и доп.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1306527219> (дата обращения: 23.06.2026).

в каждом ВЭД принимается за константу, что является ошибочным, поскольку сложившаяся практика ввода новых рабочих мест в обрабатывающих производствах, особенно в современной российской действительности, не является пропорциональной для категорий персонала на длительном временном отрезке.

Стоит отметить, что методика в предыдущей редакции²⁰ пользовалась большим числом ориентиров, в том числе учитывала технологический уровень и капиталоемкость вводимых в эксплуатацию и модернизируемых производств, профессионально-квалификационный состав привлеченных работодателями иностранных работников, но была менее детализированной (использовались малые группы Общероссийского классификатора занятий, а не начальные, как в новой редакции), также не учитывалась численность работников, прекращающих трудовую деятельность в связи с достижением пенсионного возраста.

При составлении прогноза непосредственно для Республики Башкортостан²¹ используется подсистема мониторинга и прогнозирования кадровой потребности в региональном сегменте государственной автоматизированной системы «Управление». Ключевым исполнителем выступает Министерство семьи, труда и социальной защиты, использующее в качестве основы данные по мониторингу текущих потребностей регионального рынка труда и баланс трудовых ресурсов. Оценка текущих потребностей осуществляется в разрезе УГСН (в том числе используемых нами в расчетно-аналитической части статьи), видов экономической деятельности и по каждому из муниципальных образований. Полученные данные агрегируются и с учетом демографических и экономических поправок экстраполируются на 10 прогнозных лет с передачей итогов Министерству просвещения Республики Башкортостан для определения поддержки направлений подготовки по дефицитным специальностям.

В первоначальной редакции рассматриваемого нормативно-правового акта запрос текущих потребностей агрегировался по видам экономической деятельности на уровне подвидов, что более отвечало возможностям выделения дефицитов высокотехнологичных отраслей и установлению приоритетности подготовки для их покрытия. Следовательно, существующий подход к прогнозированию не вполне отвечает целенаправленному переходу от сложившегося в Республике

Башкортостан преобладающего технологического уклада к фронтальным направлениям, что недопустимо с точки зрения стратегических целей государственной политики.

Кроме того, конкретный математический аппарат используемого на данный момент алгоритма расчета перспективной кадровой потребности, как и в случае упомянутой всероссийской методики, не представлен, подход не обладает достаточной детализацией и достоверным прогностическим потенциалом, поскольку рассмотренные методики так или иначе опираются на баланс трудовых ресурсов.

Мы поддерживаем мнение ряда авторов о том, что составляемый официальными органами власти для оценки прогнозной кадровой потребности баланс трудовых ресурсов не обладает необходимой точностью и не способен отразить реальную ситуацию при существенном изменении внешних экономических условий или структурных параметров функционирования рынка труда [32]. Для этих целей более адекватным представляется составление экономико-математических моделей, причем наиболее подходящим методом авторам видится имитационное моделирование на основе агент-ориентированного подхода, которыми он используется не только для агрегирования и экстраполяции ретроспективных данных по демографическим, миграционным, социально-экономическим и другим связанным процессам, но и для учета поведенческих характеристик самих экономических агентов, позволяя предвидеть сценарии развития рынка труда и выбирать наиболее эффективные инструменты воздействия на него. Основными элементами таких моделей выступают модули ключевых агентов: человека (параметры которого определяются посредством социологических исследований, анализа цифровых следов и другими источниками), образовательных учреждений (направления подготовки, количество бюджетных мест, прием на обучение, выпуск квалифицированных кадров и др.), предприятий (непосредственные опросы работодателей, число вакантных мест, прогнозы ежегодной дополнительной потребности в работниках и др.), региона (критерии, установленные в региональных стратегиях, прогнозах социально-экономического развития и других программных документах).

Используемый алгоритм работы с модулями позволил исследователям с определенной долей достоверности спрогнозировать спрос и предложение на рынке труда Республики Башкортостан

²⁰ Об утверждении методики определения потребности субъектов Российской Федерации, отраслей экономики и крупнейших работодателей в профессиональных кадрах на среднесрочную и долгосрочную перспективу: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 191н (утратил силу) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/603934331> (дата обращения: 23.06.2026).

²¹ О порядке разработки прогноза потребностей рынка труда в квалифицированных специалистах и рабочих кадрах в Республике Башкортостан: постановление Правительства Республики Башкортостан от 10 июля 2014 г. № 323 (с изм. и доп.) // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, № 23 (461), 12.08.2014, ст. 1111 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/463516718> (дата обращения: 23.06.2026)..

как в профессионально-квалификационном разрезе, так и в разбивке по видам экономической деятельности, а также определить перспективную кадровую обеспеченность экономики региона [33]. Данный подход обладает высоким адаптационным потенциалом для целей более точного прогнозирования кадровых дефицитов на региональном уровне и упреждающего воздействия на возникающие проблемы.

В настоящее время определение способа экономико-математического моделирования регулируется полномочиями региональных органов исполнительной власти, вследствие чего отсутствует единый подход к прогнозированию и требования к выходным данным (см., например, нормативно-правовые акты Республики Татарстан²², Челябинской области²³ и др.), что актуализирует разработку универсальной модели кадрового обеспечения высокотехнологичных секторов экономики, апробирование ее математического аппарата на конкретных массивах данных субъектов Российской Федерации в выборке, а также

возможность тиражирования успешных практик на остальные регионы и, таким образом, унификации алгоритма кадрового прогнозирования на всей территории страны.

Проектирование системы кадрового обеспечения высокотехнологичных отраслей экономики как способа расширенного воспроизводства необходимых компетенций и контингента их носителей в условиях необходимости адаптации к новому технологическому укладу требует критического переосмысления существующих подходов к выявлению складывающихся дефицитов и их предиктивному устранению на основе методологии региональной экономики. По нашему мнению, наиболее адекватным подходом является оценка и контроль кадровых потоков с последующим моделированием воздействия на них программно-целевого инструментария в целях достижения необходимого для V–VI технологических укладов состояния; реализация подхода характеризуется концептуальной моделью, представленной на рисунке 4.



Рисунок 4 – Концептуальная модель кадрового обеспечения высокотехнологичных секторов экономики региона

Figure 4 – Conceptual model of the region's economy high-tech sectors staffing

Формирование представленной модели продиктовано необходимостью перехода от теоретических построений и анализа практических закономерностей к имитационному моделированию, позволяющему очертить рамочные условия взаимодействия агентов, выявить ключевые характеристики их состояния. Дальнейшее развитие

идеи по доводке модели до уровня специфицированного механизма должна проводиться в отношении правил и пропорций переходов, способов калибровки, проверяемости результатов функционирования и других параметров, что сделает возможным осуществление пилотных расчетов модели на основе данных каждой из отраслей,

²² Об утверждении Регламента прогнозирования потребности экономики Республики Татарстан в подготовке кадров и формирования государственного заказа Республики Татарстан на подготовку кадров с высшим и средним профессиональным образованием и ускоренную подготовку кадров: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 марта 2014 г. № 208 (утратило силу) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, № 30, 18.04.2014, ст. 0908 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/469123569> (дата обращения: 23.06.2026).

²³ О Порядке разработки прогноза баланса трудовых ресурсов Челябинской области : постановление Правительства Челябинской области от 24 ноября 2020 г. № 607-П (с изм. и доп.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/571017317> (дата обращения: 23.06.2026).

относящихся к высокому или среднему высокому технологичным уровням. Рисунок 4, таким образом, является теоретической постановкой задачи на следующий этап исследования.

В целом, внедрение единой модели с разработкой соответствующего математического аппарата имеет ряд неоспоримых преимуществ для целей государственного управления процессами технологического развития:

- точность прогностических вычислений, задаваемая качеством предоставляемых профильными ведомствами данных (во всей цепочке создания продукта отраслей высоких технологий – от научно-исследовательского до производственно-промышленного персонала);

- однозначно понимаемый квалифицированными интересантами, имеющими открытый доступ к информационной системе, алгоритм расчета (государственные службы, крупнейшие работодатели, органы законодательной власти, научное сообщество, руководители образовательных организаций и т. д.);

- возможность оперативного внесения в модель нового типа входных данных, в том числе стохастических (всеобщая или частичная мобилизация, массовая релокация профессионально-квалификационных групп, межотраслевые перетоки носителей компетенций определенного направления, пандемическая ситуация и т. д.), влияющих на конечный результат.

Таким образом, достижение необходимой достоверности процесса кадрового прогнозирования для высокотехнологичных отраслей Республики Башкортостан требует четкой донстройки системы такого прогнозирования, достаточная точность которой повышается по мере роста уровня технологичности производственного процесса. Применяемые в настоящий момент методики, в том числе на федеральном уровне, не позволяют однозначно интерпретировать получаемые результаты ввиду как несопоставимости исходных статистических массивов, так и отсутствия унифицированной расчетной модели, по которой в дальнейшем производится обработка данных.

Плановые показатели КЦП, опирающиеся на достоверные кадровые траектории – от поступления до трудоустройства, требуют возобновления разработки матриц соответствия «ОКВЭД-УГСН»²⁴ и научных специальностей отраслевым профилям регионов²⁵, а также моделей прогнозирования потоков обучающихся и научно обоснованных алгоритмов расчета контрольных цифр приема [34]. Попытки соотнести структуру подготовки кадров в вузах с отраслевой структурой экономики российских регионов, предпринятые в последнее время, не дают необходимого уровня детализации для разработки конкретных и эффективных пропорций КЦП [35, с. 75–76; 36 и др.].

В сложившихся обстоятельствах перед научным сообществом Республики Башкортостан возникает амбициозный вызов – разработка полноценной (однозначно интерпретируемой, достаточно детализированной и максимально достоверной) методики кадрового обеспечения технологического развития экономики на региональном уровне, позволяющей определять дефициты и возможности их покрытия за счет внутрирегиональных источников. Данная методика, основанная на представленной в статье концептуальной модели, в дальнейшем должна быть масштабирована на всю Российскую Федерацию как пространство экономической деятельности ее субъектов.

Тематика кадрового обеспечения отраслей народного хозяйства в новейшее время существования Республики Башкортостан являлась перманентной в любых крупных государственных программах социально-экономического развития, однако ее научно-технологический вектор актуализировала усиливающаяся в последнее десятилетие необходимость достижения технологического суверенитета. Федеральный нормативно-правовой уровень осознания проблем в данной сфере подтверждается принятием национального проекта «Кадры»²⁶, в контексте которого задача поддержки производств V–VI технологических укладов актуализируется на постоянной основе²⁷.

Как справедливо указывает ряд исследователей, «решая проблему кадрового обеспечения

²⁴ Гуртов В. А., Серова Л. М. Матрицы профессионального квалификационного соответствия «27 ВЭД-28 УГС» // Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России : сборник докладов по материалам IV Всероссийской научно-практической интернет-конференции, Петрозаводск, 31 октября – 1 ноября 2007 г. Т. I. Петрозаводск : Издательство Петрозаводского государственного университета, 2007. С. 142–150. – URL: <http://openbudgetrf.ru/doc/302/> (дата обращения: 23.06.2026).

²⁵ Гуртов В. А., Серова Л. М., Пенние И. В. Обеспечение высокотехнологичных секторов экономики выпускниками системы профессионального образования и кадрами высшей научной квалификации // Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России : сборник докладов по материалам VI Всероссийской научно-практической интернет-конференции, Петрозаводск, 28–29 октября 2009 г. Т. II. Петрозаводск : Издательство Петрозаводского государственного университета, 2009. С. 101–123. – URL: <http://openbudgetrf.ru/doc/65/> (дата обращения: 23.06.2026).

²⁶ Паспорт Национального проекта «Кадры» : разработан согласно Указу Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.» от 07 мая 2024 г. № 309 // Собрание законодательства Российской Федерации, № 20, 13.05.2024, ст. 2584 // Официальный сайт справочно-правовой системы «ГАРАНТ». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/412295680/> (дата обращения: 23.06.2026).

²⁷ Кадры для технологического прорыва: эксперты предложили меры по улучшению целевого обучения // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. Новости от 30 мая 2025 г. – URL <https://opr.ru/news/kadry-dlya-tekhnologicheskogo-proryva-eksperty-predlozhili-mery-po-uluchsheniyu-tselevogo-obucheniya> (дата обращения: 23.06.2026).

технологического суверенитета, становится очевидной необходимость кардинального философско-экономического переосмысления существующей парадигмы, коренного пересмотра концептуальных и методологических подходов» [37, с. 174]. Существующие в отечественной практике функционирования рынка труда институты кадрового обеспечения уже непригодны в классическом исполнении, «пересборка» их элементов, в какой-то мере зарекомендовавших себя ранее, неэффективна, а репликация зарубежных институтов, как и зарубежного опыта, не является возможной в сложившихся условиях существования российской экономики.

Ситуация осложняется тем, что в существующих институциональных рамках функционирования самого рынка труда сохраняется инертный спрос на подготовку специалистов инженерно-технических направлений с компетенциями «старых» технологических укладов, консервирующих производственные процессы, генерирующие низкую добавленную стоимость. Повестка перехода к технологическому развитию, в свою очередь, актуализирует процессы замещения низкотехнологичных рабочих мест промышленными роботами (в первую очередь – очаговой роботизации в секторах с дефицитом и дороговизной специалистов), запуска тотальной автоматизации производственных процессов, характеризующих мировую тенденцию технологического замещения труда капиталом.

Несмотря на то, что ведущая роль в технологическом развитии экономики отводится кадрам инженерно-технической специализации, цепочка

создания высокотехнологического продукта требует привлечения компетенций, носители которых получили образование в естественно-научных и социогуманитарных направлениях (полилингвальность, цифровые навыки, проектное управление, бизнес-администрирование и др.). Спрос на профессии высокотехнологичных отраслей будет смещаться в пользу специалистов широкого профиля, требующих более «избирательного» найма, которые способны не только, внедрять и оптимизировать передовые технологии, но и разрабатывать, обосновывая их бизнес-ценность²⁸.

Однако в настоящий момент здесь возникает проблема иного качественного уровня: требуется увязка задач достижения технологического суверенитета России с реализацией обучающимися, осознавшими свою ключевую субъектность в системе «государство – университет (учреждение СПО) – предприятие», собственных профессиональных интересов, что делает все более актуальной разработку и институционализацию четкой модели перехода от профессионального образования к трудовой деятельности, основанной на трехсторонних соглашениях и поощрении реального сектора экономики за формирование предиктивного спроса на рынке труда и обеспечение заказного характера образовательных услуг. Это возможно реализовать только на основе программно-целевого подхода, увязывающего модель кадрового обеспечения высокотехнологичных секторов экономики региона с «дорожной картой» гарантированных инвестиций в модернизацию регионального производственного процесса.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Миниахметова Л. А. Профессиональное образование и рынок труда в Татарстане и Башкортостане // Вопросы образования. 2010. № 4. С. 280–291. DOI 10.17323/1814-9545-2010-4-280-290. EDN NCQNUF.
- [2] Исламова З. И. О парадоксах профессионального образования и возможных путях их разрешения // Педагогический журнал Башкортостана. 2011. № 2 (33). С. 38–48. EDN NUPLXR.
- [3] Карамышева Н. М. Региональный рынок труда и система профессионального образования: проблемы взаимодействия и регулирования // Вестник Башкирского университета. 2012. Т. 17. № 1-1. С. 632–635. EDN PEGUOZ.
- [4] Шевалдина Е. И. Влияние современной миграционной ситуации на трудовые ресурсы в Республике Башкортостан // Вестник УГУЭС. Наука, образование, экономика. Серия «Экономика». 2014. № 4 (10). С. 55–59. EDN THDBNB.
- [5] Галин З. А., Фролова О. Н. Рынок труда Республики Башкортостан: тенденции, проблемы трудоустройства // Вестник Евразийской науки. 2019. № 1. С. 11. EDN ZSCLYL.
- [6] Вишневская Н. Г. Конъюнктура регионального рынка труда: проблема дисбаланса профессий // Уровень жизни населения регионов России. 2016. № 3 (201). С. 55–66. EDN XCGSIR.
- [7] Мамлеева Э. Р., Трофимова Н. В., Шайхутдинова Г. Ф. Анализ спроса и предложения на рынке труда Республики Башкортостан // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия «Экономика». 2019. № 4 (30). С. 29–35. DOI 10.17122/2541-8904-2019-4-30-29-35. EDN TMUOMG.
- [8] Файзуллин Ф. С. Проблемы подготовки высококвалифицированных кадров для Республики Башкортостан // XXII Уральские социологические чтения. Национальные проекты и социально-экономическое развитие Уральского региона : материалы

²⁸ Кадры не решают: спрос на высокотехнологичных специалистов упал // Официальный сайт газеты «Известия». Новости от 26 февраля 2026 г. – URL: <https://iz.ru/2048935/valeriia-mishina/kadry-ne-reshayut-cpros-na-vysokotekhnologichnyh-specialistov-upal> (дата обращения: 23.06.2026)..

- Всероссийской научно-практической конференции, Екатеринбург, 17–18 марта 2020 г. Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2020. С. 115–120. EDN YRVRRN.
- [9] Гайнанов Д. А., Атаева А. Г., Мигранова Л. И. Поведенческие факторы образовательной траектории в обеспечении кадровых потребностей региона // Проблемы развития территории. 2022. Т. 26. № 5. С. 88–109. DOI 10.15838/ptd.2022.5.121.7. EDN WSMRSG.
- [10] Сайфуллина Л. Д., Гайнанов Д. А. Конъюнктура регионального рынка труда: анализ ценовых и неценовых детерминант // Теория и практика общественного развития. 2025. № 6. С. 130–137. DOI 10.24158/tipor.2025.6.15. EDN RAWZIM.
- [11] Вишневская Н. Г., Алешкина О. В. Дефицит рабочей силы на региональном рынке труда: причины и пути решения проблемы // Уфимский гуманитарный научный форум. 2024. № 3. С. 35–46. DOI 10.47309/2713-2358-2024-3-35-46. EDN VNIUQI.
- [12] Свинухова Ю. Н. Институционализация социального капитала на региональном рынке труда и его становление как механизма рекрутинга в условиях кадрового дефицита // Уфимский гуманитарный научный форум. 2024. № 4. С. 400–417. DOI 10.47309/2713-2358-2024-4-400-417. EDN DWMATR.
- [13] Гайнанов Д. А., Мигранова Л. И., Сайфуллина Л. Д. Управление поведением индивидов на региональном рынке труда: подходы, модели и перспективы // Ars Administrandi (Искусство управления). 2024. Т. 16. № 3. С. 459–480. DOI 10.17072/2218-9173-2024-3-459-480. EDN BGNRJW.
- [14] Трофимова Н. В., Мамлеева Э. Р., Сазыкина М. Ю. Тенденции развития и направления государственного регулирования рынка труда в Республике Башкортостан // Экономика труда. 2020. Т. 7. № 6. С. 549–564. DOI 10.18334/et.7.6.110210. EDN NATGZD.
- [15] Мамлеева Э. Р. Основные тенденции функционирования рынка труда в Республике Башкортостан // Социальные новации и социальные науки. 2025. № 2. С. 68–81. DOI 10.31249/snsn/2025.02.04. EDN AQVIHT.
- [16] Атаева А. Г., Атаев Д. М. Методологический подход к формированию промышленной политики региона // Ars Administrandi (Искусство управления). 2023. Т. 15. № 1. С. 153–173. DOI 10.17072/2218-9173-2023-1-153-173. EDN UKNBJR.
- [17] Сазонова Т. В. Опережающие практики во взаимодействии регионального вуза и предприятия-технологического инноватора // Вестник Оренбургского государственного университета. 2023. № 1 (237). С. 73–79. DOI 10.25198/1814-6457-237-73. EDN DCXVOV.
- [18] Кудряшов А. А. Оценка уровня кадрового обеспечения молодыми специалистами инновационной экономики Приволжского федерального округа // Экономика труда. 2021. Т. 8. № 11. С. 1343–1356. DOI 10.18334/et.8.11.113835. EDN ZBZOVQ.
- [19] Дегтярев А. Н., Кузнецова А. Р. Производительность труда и трудовые ресурсы в промышленности Республики Башкортостан // Уфимский гуманитарный научный форум. 2024. № 1. С. 13–37. DOI 10.47309/2713-2358-2024-1-13-37. EDN QJUQER.
- [20] Ермакова Ж. А., Спешилова Н. В., Шепель В. Н. Детерминанты кадрового обеспечения региона с учетом отраслевой специализации // Экономика региона. 2023. Т. 19. № 2. С. 355–369. DOI 10.17059/ekon.reg.2023-2-5. EDN FJEBWU.
- [21] Гайсина А. Ш., Минязев А. И., Мигранова Л. И. Цифровая модель прогнозирования трудоустройства выпускника вуза с учетом поведенческих аспектов // Ars Administrandi (Искусство управления). 2023. Т. 15. № 3. С. 406–425. DOI 10.17072/2218-9173-2023-3-406-425. EDN NOVKIB.
- [22] Ахунов Р. Р., Рабцевич А. А. Детерминанты динамики занятости в обрабатывающих производствах региона (на примере Республики Башкортостан) // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия «Экономика». 2026. № 1. С. 39–50. DOI 10.17122/2541-8904-2026-1-55-39-50. EDN ECBVWW.
- [23] Мухаметшина Г. Р. Оценка рынка образовательных услуг как условие устойчивого социально-экономического развития региона // Социально-гуманитарные знания. 2023. № 11. С. 75–79. EDN CQXMB.
- [24] Гаязов А. С., Акчулпанов Ю. К. Интеграция дополнительного профессионального образования в инновационную среду регионального развития // Научное обеспечение системы повышения квалификации кадров. 2025. № 1 (62). С. 38–48. DOI 10.24412/2076-8907-2025-162-38-48. EDN ZNSRRP.
- [25] Toner P. Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature // OECD Education Working Papers. 2011. № 55. Paris: OECD Publishing. 74 p. DOI 10.1787/5kgk6hphnxzq-en.
- [26] Hecklau F., Galeitzke M., Flachs S., Kohl H. Holistic Approach for Human Resource Management in Industry 4.0 // Procedia CIRP. 2016. Vol. 54. P. 1–6. DOI 10.1016/j.procir.2016.05.102.
- [27] Benešová A., Tupa J. Requirements for Education and Qualification of People in Industry 4.0 // Procedia Manufacturing. 2017. Vol. 11. P. 2195–2202. DOI 10.1016/j.promfg.2017.07.366.
- [28] Deming D. J., Noray K. Earnings Dynamics, Changing Job Skills, and STEM Careers // The Quarterly Journal of Economics. 2020. Vol. 135, № 4. P. 1965–2005. DOI 10.1093/qje/qjaa021. EDN TVSNQF.
- [29] McGuinness S., Pouliakas K., Redmond P. Skills Mismatch: Concepts, Measurement and Policy Approaches // Journal of Economic Surveys. 2018. Vol. 32, № 4. P. 985–1015. DOI 10.1111/joes.12254.
- [30] OECD. Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017. 114 p. ISBN 978-92-64-27787-8. DOI 10.1787/9789264277878-en.
- [31] Гуртов В. А., Серова Л. М., Степуть И. С. Прогнозирование потребности высокотехнологичных секторов экономики в кадрах с высшим профессиональным образованием // Аналитические обзоры по основным направлениям развития высшего образования. Вып. 8. М. : Федеральный институт развития образования, 2010. 79 с. EDN QQBVAR.

- [32] Гайнанов Д. А., Минязев А. И. Концептуальная модель прогнозирования потребности рынка труда в квалифицированных специалистах на основе агент-ориентированного подхода // Известия Уфимского научного центра РАН. 2022. № 4. С. 101–106. DOI 10.31040/2222-8349-2022-0-4-101-106. EDN ZRYLBO.
- [33] Мигранова Л. И., Минязев А. И. Прогнозирование кадровой обеспеченности региона на основе агент-ориентированного подхода // Фундаментальные исследования. 2022. № 12. С. 130–136. DOI 10.17513/fr.43409. EDN XDVPYY.
- [34] Гуртов В. А., Питухин Е. А. Прогнозирование потребностей экономики в квалифицированных кадрах: обзор подходов и практик применения // Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 4 (110). С. 130–161. DOI 10.15826/umpra.2017.04.056. EDN ZWUOJ.
- [35] Блинова Т. Н., Федотов А. В., Коваленко А. А. Соответствие структуры подготовки кадров с высшим образованием потребностям экономики: проблемы и решения. Университетское управление: практика и анализ. 2021. Т. 25, № 2. С. 13–33. DOI 10.15826/umpra.2021.02.012. EDN GTLKDY.
- [36] Шваков Е. Е., Ан Е. А. Оценка вклада образовательного учреждения в кадровое обеспечение экономики региона (на материалах Алтайского государственного университета) // Вестник НГУЭУ. 2021. № 1. С. 67–76. DOI 10.34020/2073-6495-2021-1-067-076. EDN DKUWBR.
- [37] Петров Е. Е., Фридман М. Ф., Фридман Ю. Ф. Кадровое обеспечение технологического суверенитета: философско-экономические основания // Профессиональное образование и рынок труда. 2025. № 4. С. 166–178. DOI 10.52944/PORT.2025.63.4.010. EDN AACQFM.

REFERENCES

- [1] Miniakhmetova, L. A. (2010). Professional training and labor market in Tatarstan and Bashkortostan. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*, (4). pp. 280–291. <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2010-4-280-290>. <https://elibrary.ru/ncqnuf>.
- [2] Islamova, Z. I. (2011). About the paradoxes of vocational education and possible ways to resolve them. *Pedagogical Journal of Bashkortostan*, (2). pp. 38–48. <https://elibrary.ru/nuplxx>.
- [3] Karamisheva, N. M. (2012). Regional labor market and vocational education system: problems of interaction and regulation. *Vestnik Baskirskogo universiteta*, 17 (1-1). pp. 632–635. <https://elibrary.ru/peguoz>.
- [4] Shevaldina, E. I. (2014). The impact of modern migratory situation on the labor force in the Republic of Bashkortostan. *Bulletin USPTU. Science, education, economy. Series economy*, (4). pp. 55–59. <https://elibrary.ru/thdbnb>.
- [5] Galin, Z. A., Frolova, O. N. (2019). Labor market of the Republic of Bashkortostan: trends, problems of employment. *The Eurasian Scientific Journal*, 11 (1) p. 11. <https://elibrary.ru/zsclyl>.
- [6] Vishnevskaya, N. G. (2016). Conjuncture on the regional labour market: the problem of professions imbalance. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii=Living Standards of the Population in the Regions of Russia*, (3). pp. 55–66. <https://elibrary.ru/xcgssir>.
- [7] Mamleeva, E. R., Trofimova, N. V., Shaikhutdinova, G. F. (2019). Analysis of demand and offers in the labor market of the Republic of Bashkortostan. *Bulletin USPTU. Science, education, economy. Series economy*, (4). pp. 29–35. <https://doi.org/10.17122/2541-8904-2019-4-30-29-35>. <https://elibrary.ru/tmuomg>.
- [8] Fayzullin, F. S. (2020). Problems of training highly qualified personnel for the Republic of Bashkortostan. *XXII Ural sociological readings. National projects and socio-economic development of the Ural region*. Ekaterinburg, Ural University, pp. 115–120. <https://elibrary.ru/yvrn>.
- [9] Gainanov, D. A., Ataeva, A. G., Migranova, L. I. (2022). Behavioral factors of the educational trajectory in ensuring the staffing needs of the region. *Problems of Territory's Development*, 26 (5), pp. 88–109. <https://doi.org/10.15838/ptd.2022.5.121.7>. <https://elibrary.ru/wsmrsg>.
- [10] Saifullina, L. D., Gainanov, D. A. (2025). Regional labor market conditions: analysis of price and non-price determinants. *Theory and Practice of Social Development*, (6). pp. 130–137. <https://doi.org/10.24158/tipor.2025.6.15>. <https://elibrary.ru/rawzim>.
- [11] Vishnevskaya, N. G., Aleshkina, O. V. (2024). Labor shortage in the regional labor market: causes and solutions to the problem. *Ufa Humanitarian Scientific Forum*, (3). pp. 35–46. <https://doi.org/10.47309/2713-2358-2024-3-35-46>. <https://elibrary.ru/vnijqi>.
- [12] Svinukhova, Y. N. (2024). Institutionalization of social capital in the regional labor market and its formation as a recruitment mechanism in the conditions of staffing shortage. *Ufa Humanitarian Scientific Forum*, (4). pp. 400–417. <https://doi.org/10.47309/2713-2358-2024-4-400-417>. <https://elibrary.ru/dwmatp>.
- [13] Gainanov, D. A., Migranova, L. I. and Saifullina, L. D. (2024). Managing the behavior of individuals in the regional labor market: Approaches, models and prospects. *Ars Administrandi*, 16 (3). pp. 459–480. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2024-3-459-480>. <https://elibrary.ru/bgnrjw>.
- [14] Trofimova, N. V., Mamleeva, E. R., Sazykina, M. Yu. (2020). Development trends and directions of state regulation of the labour market in the Republic of Bashkortostan. *Russian Journal of Labor Economics*, 7 (6). pp. 549–564. <https://doi.org/10.18334/et.7.6.110210>. <https://elibrary.ru/natgzd>.
- [15] Mamleeva, E. R. (2025). Main trends in the functioning of the labor market in the Republic of Bashkortostan. *Social Novelties and Social Sciences*, (2). pp. 68–81. <https://doi.org/10.31249/snsn/2025.02.04>. <https://elibrary.ru/aqvih>.
- [16] Ataeva, A. G., Ataev, D. M. (2023). Methodological approach to the formation of the region's industrial

- policy. *Ars Administrandi*, 15 (1). pp. 153–173. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2023-1-153-173>. <https://elibrary.ru/uknbjr>.
- [17] Sazonova, T. V. (2023). Advanced practices in the interaction of a regional university and a technological innovator enterprise. *Vestnik of the Orenburg State University*, (1). pp. 73–79. <https://doi.org/10.25198/1814-6457-237-73>. <https://elibrary.ru/dcxvov>.
- [18] Kudryashov, A. A. (2021). Assessment of staffing needs for young specialists in the Volga Federal District innovative economy. *Russian Journal of Labor Economics*, 8 (11). pp. 1343–1356. <https://doi.org/10.18334/et.8.11.113835>. <https://elibrary.ru/zbzovq>.
- [19] Degtyarev, A. N., Kuznetsova, A. R. (2024). Labor productivity and labor resources in the industry of the Republic of Bashkortostan. *Ufa Humanitarian Scientific Forum*, (1). pp. 13–37. <https://doi.org/10.47309/2713-2358-2024-1-13-37>. <https://elibrary.ru/qjuqer>.
- [20] Ermakova, Zh. A., Speshilova, N. V., Shepel, V. N. (2023). Determinants of human resources considering industry specialisation. *Ekonomika regiona / Economy of regions*, 19 (2). pp. 355–369. <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2023-2-5>. <https://elibrary.ru/fjebwu>.
- [21] Gaisina, A. Sh., Minyazev, A. I., Migranova, L. I. (2023). A digital model for predicting the university graduates employment in view of behavioral aspects. *Ars Administrandi*, 15 (3). pp. 406–425. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2023-3-406-425>. <https://elibrary.ru/hovkib>.
- [22] Akhunov, R. R., Rabtsevich, A. A. (2026). Determinants of employment dynamics in the region's manufacturing industries (evidence from the republic of bashkortostan). *Bulletin USPTU. Science, education, economy. Series economy*, (1). pp. 39–50. <https://doi.org/10.17122/2541-8904-2026-1-55-39-50>. <https://elibrary.ru/ecbvww>.
- [23] Muhametshina, G. R. (2023). Assessment of the educational services market as a condition for sustainable socio-economic development of the region. *Sotsial'no-gumanitarnyye znaniya*, (11). pp. 75–79. <https://elibrary.ru/cqxmjb>.
- [24] Gayazov, A. S., Akchulpanov, Yu. K. (2025). Integration of continuing professional education into the innovative environment of regional development. *Scientific support of a system of advanced training*, (1). pp. 38–48. <https://doi.org/10.24412/2076-8907-2025-162-38-48>. <https://elibrary.ru/znsrrp>.
- [25] Toner, P. (2011). Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature. *OECD Education Working Papers*, (55). Paris, OECD Publishing. 74 p. <https://doi.org/10.1787/5kgk6hpnhxzq-en>.
- [26] Hecklau, F., Galeitzke, M., Flachs S., Kohl H. (2016). Holistic Approach for Human Resource Management in Industry 4.0. *Procedia CIRP*, (54). pp. 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2016.05.102>.
- [27] Benešová, A., Tupa, J. (2017). Requirements for Education and Qualification of People in Industry 4.0. *Procedia Manufacturing*, (11). pp. 2195–2202. <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2017.07.366>.
- [28] Deming, D. J., Noray, K. (2020). Earnings Dynamics, Changing Job Skills, and STEM Careers. *Quarterly Journal of Economics*, 135 (4), pp. 1965–2005. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa021>. <https://elibrary.ru/tvsngf>.
- [29] McGuinness, S., Pouliakas, K., Redmond P. (2018). Skills Mismatch: Concepts, Measurement and Policy Approaches. *Journal of Economic Surveys*, 32 (4), pp. 985–1015. <https://doi.org/10.1111/joes.12254>.
- [30] OECD. (2017). Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators. Paris, OECD Publishing. 114 p. ISBN 978-92-64-27787-8. <https://doi.org/10.1787/9789264277878-en>.
- [31] Gurtov, V. A., Serova, L. M., Stepus', I. S. (2010). Forecasting the needs of high-tech sectors of the economy for personnel with higher professional education. *Analytical reviews on the main directions of higher education development*, (8). Moscow, Federal institute of education development, 79 p. <https://elibrary.ru/qqbap>.
- [32] Gainanov, D. A., Minyazev, A. I. (2022). A conceptual model for forecasting skills needs in the labour market based on an agent-based approach. *Proceedings of the RAS Ufa Scientific Centre*, (4). pp. 101–106. <https://doi.org/10.31040/2222-8349-2022-0-4-101-106>. <https://elibrary.ru/zrylbo>.
- [33] Migranova, L. I., Minyazev, A. I. (2022). Forecasting regional staffing levels based on an agent-based approach. *Fundamental research*, (12). pp. 130–136. <https://doi.org/10.17513/fr.43409>. <https://elibrary.ru/xdvpyy>.
- [34] Gurtov, V. A., Pitukhin, E. A. (2017). Prognostication of the demands of economics in qualified personnel: review of approaches and application experience. *University Management: Practice and Analysis*, 21 (4). pp. 130–161. <https://doi.org/10.15826/umpa.2017.04.056>. <https://elibrary.ru/zwouoj>.
- [35] Blinova, T. N., Fedotov, A. V., Kovalenko, A. A. (2021). The structure of personnel training within getting higher education meets the needs of economy: problems and solutions. *University Management: Practice and Analysis*, 25 (2), pp. 13–33. <https://doi.org/10.15826/umpa.2021.02.012>. <https://elibrary.ru/gtlkyd>.
- [36] Shvakov, E. E., An, E. A. (2021). Assessment of the contribution of educational institution to staffing of regional economy (based on materials of Altai State University). *Vestnik NSUEM*, (1). pp. 67–76. <https://doi.org/10.34020/2073-6495-2021-1-067-076>. <https://elibrary.ru/dkuwbr>.
- [37] Petrov, E. E., Fridman, M. F., Fridman, Yu. F. (2025). Personnel provision for technological sovereignty: Philosophical and economic foundations. *Vocational Education and Labour Market*, 13 (4). pp. 166–178. <https://doi.org/10.52944/PORT.2025.63.4.010>. <https://elibrary.ru/aacqfm>.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

С. С. Рындин¹

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. В представленном исследовании анализируются проблемные тенденции в контексте особенностей правовой охраны культурного наследия с учетом положений российского публичного права и государственного права Китайской Народной Республики. Отмечается, что международное сотрудничество в сфере культуры является значимой площадкой для развития международных отношений. Акцентируется внимание на том, что в 2025 г. Российская Федерация и Китайская Народная Республика расширили сотрудничество в сфере сохранения культурного наследия. Приводится авторский анализ позиции правоприменителей по исследуемому вопросу.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания (анализ, синтез, дедукция, системно-структурный подход), а также частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой). Формально-юридический метод использован для анализа нормативных правовых актов, регулирующих режим правовой охраны культурного наследия. Сравнительно-правовой метод применен для изучения зарубежного опыта. Системно-структурный метод позволил рассмотреть правовой режим охраны культурного наследия как целостную систему взаимосвязанных элементов. Эмпирическую базу исследования составляют законы и другие правовые акты Государственного Совета Китайской Народной Республики, а также зарубежный опыт обеспечения правовой охраны культурного наследия.

Результаты и выводы. По результатам проведенного исследования отмечается, что необходимость восстановления исторической памяти, а равно закрепленная на государственном уровне задача по сохранению культурного наследия, обусловили присоединение Китайской Народной Республики к основным международным соглашениям в области охраны культурных ценностей. Отмечается, что нормативная база Китайской Народной Республики в области охраны культурного наследия динамично развивается и совершенствуется. Обосновано, что важнейшим с точки зрения сохранения объектов культурного наследия и предотвращения их вывоза за пределы страны инструментом является законодательно установленный запрет на продажу культурных ценностей иностранным гражданам.

Обсуждение. Исследование проблем гармоничного обеспечения правовой охраны культурного наследия требует дальнейшего научного анализа нормативного обеспечения мер реализации данного правового механизма. Представляется, что перспективным направлением его развития является нормативное обеспечение баланса должных мер охраны культурного наследия и реализации прав граждан на доступ к объектам культурного наследия.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Культурное наследие, законодательство, Китайская Народная Республика, международные конвенции, охрана культурного наследия.

© Рындин С. С., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Рындин С. С. Особенности правового регулирования охраны культурного наследия в Китайской Народной Республике: историческое развитие и теоретические аспекты // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 139–146. EDN RITGDS.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рындин Сергей Сергеевич – кандидат юридических наук; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66) – *доцент кафедры теории и истории государства и права*; rserg2012@yandex.ru. ORCID 0009-0007-3635-2111.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Автор заявляет о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 06.04.2026; рецензия получена 09.06.2026; принята к публикации 30.07.2026.

RESEARCH ARTICLE

CULTURAL HERITAGE PROTECTION LEGAL REGULATION IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA: HISTORICAL DEVELOPMENT AND THEORETICAL ASPECTS

S. S. Ryndin¹

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. This study analyzes problematic trends in the context of the legal protection of cultural heritage, taking into account the provisions of Russian public law and the state law of the People's Republic of China. It has been underlined that international cooperation in the field of culture is a significant platform for the development of international relations. It has been emphasized that in 2025, the Russian Federation and the People's Republic of China expanded cooperation in the field of cultural heritage preservation. The author's analysis of the position of law enforcement agencies on the issue under study has been provided.

Materials and Methods. The methodological basis of the study consists of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis, deduction, systems approach), as well as specific scientific methods: a formal legal method has been used to analyze regulatory legal acts governing the legal protection of cultural heritage; a comparative legal method has been applied to study international experience; and a systemic-structural method allowed us to consider the legal regime for the protection of cultural heritage as a holistic system of interconnected elements. The empirical basis is comprised of laws and regulations of the State Council of the People's Republic of China, as well as international experience in ensuring the legal protection of cultural heritage.

Results and Conclusions. The study concludes that the need to restore historical memory, as well as the state-mandated objective of preserving cultural heritage, have led the People's Republic of China to joining the key international agreements on the protection of cultural property. It has been noted that the People's Republic of China's regulatory framework for the protection of cultural heritage is dynamically developing and improving. It has been substantiated that the most important tool for preserving cultural heritage sites and preventing their export outside the country is the legislative ban on the sale of cultural property to foreign citizens.

Discussion. The research into the problems of harmoniously ensuring the legal protection of cultural heritage requires further scientific analysis in the context of the regulatory framework for the proper implementation of this legal mechanism. It appears that a promising direction for its development is the regulatory balance between ensuring the proper protection of cultural heritage and the exercise of citizens' rights to access cultural heritage sites.

KEYWORDS

Cultural heritage, legislation, People's Republic of China, international conventions, cultural heritage protection.

FUNDING

The article has been written without external funding.

FOR CITATION

Ryndin, S. S. (2026) Cultural Heritage Protection Legal Regulation in the People's Republic of China: Historical Development and Theoretical Aspects. Municipality: Economics and Management, (3), 139–146. <https://elibrary.ru/ritgds>.

AUTHORS' INFORMATION

Sergey S. Ryndin – Candidate of Legal Sciences; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 66) – Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law; rserg2012@yandex.ru. ORCID 0009-0007-3635-2111.

CONFLICT OF INTEREST

The author declares no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

The author declares that he has not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 06.04.2026; reviewed 09.06.2026; accepted for publication 30.07.2026.

Введение

Для государства первостепенное значение имеет сохранение культурного наследия своего народа. Это генетическая память поколений, обеспечивающая основу для определения курса в современном стремительно меняющемся мире.

Более того, международное сотрудничество в сфере культуры является значимой площадкой для развития международных отношений. Так, по сообщениям СМИ, в 2025 г. Россия и Китай расширили сотрудничество в сфере сохранения культурного наследия. Особое внимание стороны уделяли практическим наработкам в обозначенной сфере¹.

Примечательно, что Россия и Китай входят в число лидеров по количеству объектов всемирного культурного наследия ЮНЕСКО. На территории Российской Федерации располагаются 34 природных и культурных объекта². В Китае находится 41 объект, включенный в список всемирного природного и культурного наследия ЮНЕСКО³.

В этой статье предлагаем рассмотреть исторические аспекты развития правовой системы

и законодательный опыт Китайской Народной Республики (далее – КНР) в регулировании правоотношений, связанных с культурными ценностями.

Историко-правовой обзор

Стоит кратко остановиться на основных вехах развития китайского законодательства в сфере охраны культурных ценностей.

Хронологически историю развития правовой системы по охране культурных ценностей можно разделить на следующие этапы:

- поздний период правления династии Цин, период Китайской Республики (1900–1949 гг.);
- первый период с момента образования КНР и вплоть до Великой пролетарской культурной революции (1949–1976 гг.);
- период с момента провозглашения «Политики открытости» в Китае до принятия закона «Об охране нематериального культурного наследия» (1978–2011 гг.);
- новейший этап (2011 г. – настоящее время).

¹ Россия и Китай намерены расширить сотрудничество в сфере сохранения культурного наследия // Официальный интернет-портал Союза писателей России. – URL: <https://sprf.ru/news/rossiya-i-kitay-namereny-rasshirit-sotrudnichestvo-v-sfere-sokhraneniya-kulturnogo-naslediya?ysclid=mletu9og41382148307> (дата обращения: 06.02.2026).

² Российские объекты из списка всемирного наследия ЮНЕСКО. – URL: <https://unesco.ru/unescorussia/sites/> (дата обращения: 06.02.2026).

³ Китайские объекты из списка всемирного наследия ЮНЕСКО. – URL: <https://whc.unesco.org/en/statesparties/cn> (дата обращения: 06.02.2026).

Особое внимание охране культурного наследия в Китае на государственном уровне стало уделяться с поздней эпохи правления династии Цин (1644–1912 гг.), а равно в первые годы Республиканского периода, т. е. с первой четверти XX столетия.

Как отмечают исследователи, именно в этот период принимаются первые попытки нормативно-правового регулирования сохранения объектов культурного наследия. Так, в соответствии с законом 1909 г. «О местном самоуправлении» к полномочиям местных властей относилось «сохранение древних памятников, борьба с бедностью, поддержка искусства и ремесел». Кроме того, принимаются «Правила принятия мер по сохранению древних памятников» [1, с. 2].

Стоит отметить, что сам посыл законодателя о необходимости сохранения для потомков культурного наследия был революционным для того времени.

Долгое время в Китае существовала практика, согласно которой новая династия часто разрушала дворцы и даже целые города предыдущей династии.

Одним из примеров является сожжение полководцем Сян Юем (232 г. до н. э. – 202 г. до н. э.) столицы династии Цинь – города Сяньяна. По воспоминаниям современников, даже крупнейшее сооружение города – дворец Эпан – было сожжено дотла в результате бушевавшего на протяжении трех месяцев пожара.

В период с 1927 по 1937 г., называемый также «золотым веком» Китайской Республики, были приняты положение «О сохранении исторических мест и древностей» и закон «О сохранении древностей». В этот же период принимаются подзаконные нормативные акты, регламентирующие порядок проведения археологических раскопок и получения разрешения на вывоз культурных ценностей за рубеж.

Следующий важный этап в развитии правовой системы Китая в части регулирования оборота культурных ценностей начинается в 1949 г. с образованием КНР.

Задача сохранения объектов культурного наследия после неспокойного периода Японо-Китайской войны становится одной из приоритетных для молодого социалистического государства. В период с 1960 по 1966 г. был принят целый ряд нормативных актов, регулирующих правоотношения в сфере сохранения, изучения и перемещения предметов, имеющих культурную ценность.

Так, в 1960 г. Госсовет КНР издал «Временные положения о сохранении культурного наследия и управления им», а в марте 1961 г. был опубликован первый список из 180 национальных охраняемых государством объектов культурного наследия. Также были выпущены «Временные меры по сохранению национального культурного

наследия». В 1964 г. вступили в силу «Временные меры по управлению исследованиями и раскопками археологических объектов и гробниц».

Откат назад в области правовой охраны культурного наследия пришелся на период Великой пролетарской культурной революции (1966–1976 гг.). Под предлогом борьбы с «феодалной культурой» были разрушены и навсегда утрачены многие памятники культурного наследия.

Следующий виток нормативно-правового регулирования статуса культурных ценностей пришелся на принятие нового Уголовного кодекса КНР (1978 г.), в котором была закреплена уголовная ответственность за контрабанду и порчу (разрушение) объектов культурного наследия.

Знаковым событием для КНР стало принятие в 1982 г. закона «Об охране культурного наследия», который действовал вплоть до 2025 г., когда вступила в силу новая редакция указанного закона.

Китай начинает позиционировать себя как государство с многовековой историей, весьма скрупулезно относящееся к сохранению своего культурного наследия, являющееся полноправным участником основополагающих международных соглашений в сфере сохранения культурного наследия.

В частности, в 1970 г. КНР присоединилась к «Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи прав собственности на культурные ценности», в 1985 г. – к «Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия», а позднее и к «Конвенции об охране нематериального культурного наследия».

Стоит подробнее остановиться на содержании указанного закона «Об охране культурного наследия». Серьезный интерес представляет понятийный аппарат, используемый китайскими законодателями в тексте закона. Вопрос этот имеет первостепенное значение, поскольку в юридической науке нет единства мнений на этот счет.

Во многих источниках, в том числе и в международных конвенциях, понятие «культурное наследие» носит описательный характер, основываясь на простом перечислении объектов, обладающих культурной ценностью [2, с. 44]. Такой подход имеет довольно громоздкую форму и не раскрывает сущности рассматриваемого явления [3, с. 90].

Как отмечают исследователи, именно с момента принятия данного закона в китайском законодательстве недвижимые культурные ценности начинают рассматриваться неотрывно от окружающей их среды, что провозглашает комплексный подход к защите культурного наследия [4, с. 3; 5, с. 6]. В российской законодательной практике также придерживаются подобного подхода к охране объектов культурного наследия. В соответствии с ним определяются так называемые охранные зоны для объектов культурного наследия.

В ст. 1 рассматриваемого закона закрепляется важная идеологическая догма, согласно которой целью закона, среди прочего, является воспитание патриотизма, а также «построение социалистического общества с передовой культурой». Указанная норма призвана подчеркнуть первостепенное значение культурного наследия для воспитания будущих поколений.

Ст. 2 закона регламентирует понятие культурной ценности в качестве объекта правовой охраны. К культурным ценностям, в частности, относятся:

1) памятники древней культуры, древние гробницы, древние архитектурные сооружения, пещерные храмы и резьба по камню, представляющие историческую, художественную или научную ценность;

2) здания, мемориальные места и мемориальные объекты, связанные с крупными историческими событиями, революционными движениями или известными людьми, которые являются особо запоминающимися или имеют большое значение для образования или сохранения исторических данных;

3) ценные произведения искусства и изделия кустарного промысла, относящиеся к различным историческим периодам;

4) важные революционные документы, а также рукописи, древние книги и материалы и т. д., представляющие историческую, художественную или научную ценность;

5) типичные материальные объекты, отражающие социальную систему, общественное производство или жизнь различных национальностей в разные исторические периоды.

Окаменелости палеопозвоночных и палеоантропидов, представляющие научную ценность, охраняются государством наравне с культурными ценностями.

Как видим, китайское законодательство, равно как и нормативно-правовые акты многих других государств, не приводит конкретного определения культурной ценности, однако пытается привести исчерпывающий перечень объектов, подлежащих правовой охране. Интересным является закрепление в качестве предмета охраны «важных революционных документов», что также отражает идеологическую составляющую КНР.

В ст. 3 закона определяется орган государственной власти, уполномоченный в сфере охраны культурного наследия – Государственное управление по делам культуры. Кроме того, в статье отражается, что защита культурного наследия осуществляется на трех уровнях: на государственном, на уровне провинций и на местном. При этом для территорий, где отмечается большая

концентрация исторических реликвий, закрепляется право формирования своих уполномоченных в этой сфере органов власти.

Так, в Пекине, функционирует Управление по делам культуры и туризма⁴.

Закон детально регламентирует порядок получения разрешения на проведение археологических раскопок (глава 3); сохранения исторических реликвий в учреждениях культуры – музеях, галереях и прочее (глава 4).

Крайне важно, что данный закон ограничивает оборот культурных ценностей, находящихся в частных руках. Согласно ст. 24, культурные ценности, находящиеся в частных коллекциях, могут быть приобретены только учреждениями, уполномоченными Государственным управлением по делам культуры. Никакие иные организации и частные лица не вправе приобретать культурные ценности.

Более того, перепродажа культурных ценностей в целях извлечения прибыли прямо запрещена, равно как запрещена продажа исторических реликвий иностранцам (ст. 25).

Представляется, что такие нормы являются весьма ценными и полезными, так как служат основополагающей цели – ограничению вывоза ценностей за рубеж и минимизации связанных с этим рисков их безвозвратной утраты [6, с. 5].

Новая редакция закона была принята на 12-й сессии Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей в 2024 г. и вступила в силу в 2025 г. Новая редакция сохранила норму ранее действовавшего нормативно-правового акта, закрепив государственное право собственности на памятники культуры вне зависимости от изменения права собственности или пользования на землю, на которой они находятся. Закон обязал уделять первостепенное внимание защите культурных реликвий при развитии туризма. Это необходимо для того, чтобы предотвратить чрезмерную коммерциализацию в деле использования объектов культурного наследия.

Данное утверждение представляется весьма важным, так как четко закрепляет на законодательном уровне приоритетную цель государства – защиту культурных ценностей, которая превалирует над их коммерческой эксплуатацией [7, с. 30].

За нарушение законодательства об охране культурного наследия в КНР предусмотрена уголовная ответственность.

Согласно ст. 151 Уголовного кодекса КНР, контрабанда культурных ценностей приравнивается к контрабанде оружия, ядерных боеприпасов и фальшивой валюты⁵. Таким образом

⁴ Закон Китайской Народной Республики «Об охране культурных реликвий». – URL: <https://www.unesco.org/ru/cultnatlaws/bylaw-peoples-republic-china-protection-cultural-relics> (дата обращения: 06.02.2026).

⁵ Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. – URL: https://ru.china-embassy.gov.cn/rus/zfhz_0/zgflyd_142850/202504/t20250430_11614090.htm (дата обращения: 06.02.2026).

подчеркивается повышенная общественная опасность указанного деяния.

В качестве санкций предусматривается лишение свободы на срок свыше 5 лет и обязательный штраф, а за совершение того же деяния при отягчающих обстоятельствах – вплоть до пожизненного лишения свободы или применения смертной казни, сопровождающейся конфискацией имущества.

Столь суровое наказание также призвано подчеркнуть значимость охраны культурного наследия для современного Китая.

Работа по защите культурного наследия в КНР была продолжена с принятием в 2000 г. под эгидой Международного совета по сохранению памятников и достопримечательных мест «Принципов сохранения объектов культурного наследия в Китае», куда вошло 38 статей, каждая из которых содержит конкретный принцип, который призван способствовать сохранению культурного наследия.

Эти принципы «могут быть применены к любому объекту, относящемуся к культурным ценностям» (ст. 1). Весьма интересно определение культурных ценностей, приводимое в указанных «Принципах» (ст. 3). Под культурными ценностями авторы понимают недвижимые объекты, созданные за всю историю человечества и имеющие культурное значение, включая археологические объекты и руины, гробницы, традиционную архитектуру, пещерные храмы, резную работу по камню, скульптуры, стелы, надписи, петроглифы, а равно современные постройки и здания, поселения и города, вместе составляющие единое пространство. Очевидно, что под культурным наследием в тексте «Принципов» понимаются только недвижимые объекты. Таким образом, авторы обходят вниманием движимые объекты и нематериальное культурное наследие.

Среди основных принципов можно выделить следующие: меры по сохранению памятников культуры должны опираться на результаты исследований (ст. 13); сохранение культурных ценностей – исключительно в месте их естественного нахождения, с привязкой к местности (ст. 18); «минимальное вмешательство» во внешний облик памятника культуры, за исключением обычного поддержания его нормального состояния (ст. 19)⁶.

Как отмечают исследователи, в современных условиях защита культурных ценностей в КНР обретает совершенно неожиданный оборот. В частности, исторические артефакты в Китае часто подделываются и государство вынуждено

направлять усилия на борьбу с рынком подделок [8, с. 92; 9, с. 150].

Новейший этап в истории правового регулирования законодательства КНР в сфере защиты культурных ценностей связан с принятием в 2011 г. Закона КНР «О нематериальном культурном наследии».

В научной литературе отмечается, что принятию указанного закона предшествовало опубликование в 2005 г. «Предложений по усилению охраны нематериального культурного наследия в Китае», где были определены руководящие принципы: защита, спасение, рациональное использование, развитие и передача будущим поколениям нематериального культурного наследия. Кроме того, в документе содержится ряд норм по имплементации положений «Конвенции об охране нематериального культурного наследия» 2003 г.: создание системы каталогов культурного наследия КНР и формирование системы охраны нематериального культурного наследия⁷. В каталог объектов нематериального культурного наследия Китая входит около 500 объектов [10, с. 84].

В ст. 2 Закона КНР «О нематериальном культурном наследии» приводится определение нематериального культурного наследия. Под ним понимаются различные культурные проявления, передаваемые по наследству людьми всех национальностей от поколения к поколению, рассматриваемые в качестве части их культурного наследия, предметы и места, относящиеся к традиционной культуре, включая: 1) традиционные устные литературные произведения и язык, на котором они передаются; 2) традиционные искусства, каллиграфию, музыку, танцы, драму, народные искусства и акробатику; традиционные технологии, медицину и календарь; 3) традиционные ритуалы, фестивали и другие народные обычаи; 4) традиционные народные виды спорта и развлечений; 5) другое нематериальное культурное наследие⁸.

Как видим, законодатель оставляет перечень нематериального культурного наследия открытым для последующего возможного дополнения.

В ст. 31 закона регламентируются обязанности полномочного представителя нематериального культурного наследия, именуемого «хранителем» в законодательстве некоторых государств. Полномочный представитель обязан распространять наследие и выращивать тех, кто будет хранить это наследие далее.

Представляется, что именно такая трактовка сохранения нематериального культурного наследия – не как права народа, а как его обязанности – является

⁶ Zhang Bai. Principles for the Conservation of Heritage Sites in China – Principles // Getty Conservation Institute. 2002. № 4. P. 59–66.

⁷ Лю Янь. Имплементация национального законодательства Китая в области защиты нематериального наследия. Аньянский педагогический университет, г. Аньян, КНР. С. 201–205. – URL: <https://elib.bsuy.by/bitstream/123456789/296369/1/201-205.pdf> (дата обращения: 06.02.2026).

⁸ Закон Китайской Народной Республики «О нематериальном культурном наследии». – URL: <https://asia-business.ru/law/law3/cultural/> (дата обращения: 06.02.2026).

вполне обоснованной и служит выполнению государственной задачи КНР по сохранению и популяризации культурного наследия.

При этом в ст. 34 и 35 закона установлены соответствующие обязанности школ и учреждений культуры (библиотек, музеев, культурных центров) принимать меры для сохранения и распространения нематериального культурного наследия.

Результаты

Подведем итог нашего краткого обзора становления и развития нормативно-правового регулирования КНР в области защиты культурных ценностей.

Для Китая, как для государства с богатой историей, сохранение и популяризация культурного наследия является важной стратегической задачей. Внимание, которое КНР уделяет этой теме, свидетельствует о высокой роли исторического наследия в формировании государственной идеологии КНР.

XX в. стал определяющим для развития законодательства КНР в рассматриваемой сфере. Это обусловлено тем, что для Китая, как и для многих государств, этот исторический период стал переломным с точки зрения изменения общественно-политического строя, что привело к кардинальной смене государственного курса. Примечательно, что такие изменения происходили в Китае дважды: при переходе от монархии к республиканской форме правления в начале XX в. и при переходе к социалистическому строю после завершения Второй мировой войны.

Кроме того, большой ущерб культурному наследию причинила Японо-Китайская война (1937–1945 гг.) и Великая пролетарская культурная революция (1966–1976 гг.).

Необходимость восстановления исторической памяти, а равно закреплённая на государственном уровне задача по сохранению культурного наследия, обусловили присоединение Китая к основным международным соглашениям в области охраны культурных ценностей и предопределили дальнейшее развитие системы национального законодательства КНР.

Нормы законодательства, трактующие сохранение культурного наследия скорее не как право, а как обязанность китайского народа, характеризуют самобытный подход законодателя к рассматриваемой теме [11, с. 567].

Нормативная база КНР в области охраны культурного наследия динамично развивается и совершенствуется. Весьма важно, что законодатель прямо закрепляет запрет на чрезмерную коммерциализацию в использовании объектов культурного наследия, указывая таким образом на приоритет сохранения культурной ценности перед целью извлечения прибыли.

Важнейшим с точки зрения сохранения объектов культурного наследия и предотвращения их вывоза за пределы страны инструментом является законодательно установленный запрет на продажу культурных ценностей иностранным гражданам.

В настоящее время в КНР ведется масштабная перепись объектов национального культурного наследия, которую Госсовет КНР намерен активизировать. При этом аналогичные переписи проводились в 1956, 1981 и 2007 гг. По состоянию на октябрь 2025 г. в реестре культурных ценностей КНР значится более 760 тыс. недвижимых памятников культуры, более 100 млн принадлежащих государству движимых реликвий⁹.

Представляется, что такой комплексный государственный подход послужит сохранению богатого культурного наследия не только для будущих поколений граждан Китая, но и для всего человечества.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Zhang S. The development and institutional characteristics of China's built heritage conservation legislation // Built Heritage. 2022. № 6. 15 p. DOI 10.1186/s43238-022-00057-x. EDN ZTXVSI.
- [2] Сергеев А. П. Культурные ценности как правовая категория // Правоведение. 1990. № 4. С. 42–52. EDN TTHUBD.
- [3] Бушманов А. В. Особенности правового режима культурных ценностей в Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. № 74-1. С. 89–94. EDN KKNIRV.
- [4] Wang Yunliang. Institutionalized Management of China's Intangible Cultural Heritage: A Case Study from Yunnan // Journal of Humanities, Arts and Social Science. 2024. 8 (7), pp. 1643–1648. DOI 10.26855/jhass.2024.07.017.
- [5] Wang F., Zhang T., Zhang S. MGWR reveals scale heterogeneity shaping intangible cultural heritage distribution in China // NPJ Heritage Science. 2025. 13 (1), p. 367. DOI 10.1038/s40494-025-01938-x. EDN TRLRZU.
- [6] Гулова А. Б., Сидорова Н. В. Проблема актуализации культурного наследия // Огарёв-Online. 2016. Т. 4, № 11. С. 6. EDN WXPPYP.

⁹ В Китае вступил в силу обновленный закон об охране культурных ценностей // Официальный интернет-портал китайской глобальной телевизионной сети (CGTN). – URL: <https://russian.cgtn.com/news/2025-03-01/1895845457875378178/index.html> (дата обращения: 06.02.2026).

- [7] Реш О. В., Антонова Е. Л., Туркина В. Г. Проблема сохранения культурной памяти и культурного наследия // Наука. Искусство. Культура. 2015. № 3. С. 29–34. EDN UGYFBN.
- [8] Ляпустин С. Н., Барей Н. С. Антикварный рынок Китая и роль таможенных органов Китая в борьбе с контрабандой культурных ценностей // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2017. № 3 (80). С. 89–97. DOI 10.17238/ISSN1815-0683.2017.3.89. EDN ZIBGMR.
- [9] Ван С. Анализ механизма защиты нематериального культурного наследия ремесел в Китае //

Культура и искусство. 2023. № 12. DOI 10.7256/2454-0625.2023.12.69097. EDN PDDILA.

- [10] Преснякова Л. В., Пономарчук Н. А. Законодательство России и Китая в сфере нематериального культурного наследия: сравнительный анализ // Вестник Владивостокского государственного университета. 2016. № 1 (32). С. 82–89. EDN VQWJYH.
- [11] Xu Y., Tao Y., Smith B. China's emerging legislative and policy framework for safeguarding intangible cultural heritage // International Journal of Cultural. 2022. Vol. 28 (5). p. 566–580. DOI 10.1080/10286632.2021.1993838.

REFERENCES

- [1] Zhang, S. (2022) The development and institutional characteristics of China's built heritage conservation legislation. *Built Heritage*, 6 (1), pp. 1–15. <https://doi.org/10.1186/s43238-022-00057-x>. <https://elibrary.ru/ztxvsi>.
- [2] Sergeev, A. P. (1990) Cultural values as a legal category. *Izvestia vyssih uchebnyh zavedenij. Pravovedenie*, (4), pp. 42–52. <https://elibrary.ru/tthubd>.
- [3] Bushmanov, A. V. (2008) Peculiarities of the legal regime of cultural values in the Russian Federation. *Izvestia: Herzen University journal of humanities and sciences*, (74-1), pp. 89–94. <https://elibrary.ru/kknirv>.
- [4] Wang, Ya. (2024) Institutionalized Management of China's Intangible Cultural Heritage: A Case Study from Yunnan. *Journal of Humanities, Arts and Social Science*, 8 (7), pp. 1643–1648. <https://doi.org/10.26855/jhass.2024.07.017>.
- [5] Wang, F., Zhang, T., Zhang, S. (2025) MGWR reveals scale heterogeneity shaping intangible cultural heritage distribution in China. *NPJ Heritage Science*, 13 (1), p. 367. <https://doi.org/10.1038/s40494-025-01938-x>. <https://elibrary.ru/trlrzu>.
- [6] Gulova, A. B., Sidorova, N. V. (2016) The problem of cultural heritage actualization. *Ogarev-Online*, 4 (11), pp. 6. <https://elibrary.ru/wxppyp>.
- [7] Resh, O. V., Antonova, E. L., Turkina, V. G. (2015) The problem of preservation of cultural memory and cultural heritage. *Science. Art. Culture*, (3), pp. 29–34. <https://elibrary.ru/ugyfbn>.
- [8] Lyapustin, S. N., Barey, N. S. (2017) Antiques market in China and role of the Chinese customs authorities in the fight against illegal trafficking in cultural values. *The scientific and practical journal Customs Policy of Russia in the Far East*, (3), pp. 89–97. <https://doi.org/10.17238/ISSN1815-0683.2017.3.89>. <https://elibrary.ru/zibgmr>.
- [9] Wang, X. (2023). A study on the inheritance and protection mechanism of Chinese handicraft intangible cultural heritage. *Culture and Art*, (12), pp. 143–155. <https://doi.org/10.7256/2454-0625.2023.12.69097>. <https://elibrary.ru/pddila>.
- [10] Presnyakova, L. V., Ponomarchuk, N. A. (2016) The legislation of Russia and China in the sphere of non-material cultural heritage: comparative analysis. *The Territory of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University*, 8 (1), pp. 82–89. <https://elibrary.ru/vqwjyh>.
- [11] Xu, Y., Tao, Y., Smith, B. (2022) China's emerging legislative and policy framework for safeguarding intangible cultural heritage. *International Journal of Cultural Policy*, 28 (5), pp. 566–580. <https://doi.org/10.1080/10286632.2021.1993838>.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Статьи принимаются постоянно в течение года и включаются в план печати по порядку поступления материалов. Статья должна быть направлена в редакцию либо через сайт <https://municipality.expert/submit>, либо через эл. почту municipality-ui@ranepa.ru. Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

Журнал выходит ежеквартально. Прием статей в номер заканчивается 15 числа последнего месяца квартала. Дата выхода журнала в свет – последний рабочий день квартала.

ТРЕБОВАНИЯ К СТРУКТУРЕ СТАТЬИ

- введение (почему это исследование было проведено, какова предыстория и контекст изучаемого вопроса, какие термины и аббревиатуры будут использоваться в статье);
- материалы и методы (что именно было предпринято для сбора сведений, как именно они были проанализированы и представлены. Здесь же необходимо перечислить методы, которые применялись для исследования);
- результаты (представление новых данных, которые стали доступны благодаря проведенному исследованию. Предыдущие разделы должны описывать причины и средства, которые привели авторов к определенным результатам. Здесь же чаще всего представляются иллюстративные материалы: таблицы, графики и рисунки и пр.);
- обсуждение (чем полученные результаты важны; необходимо убедить читателя, что проведенные работы имеют ценность. Тезисы из введения и обсуждения должны соответствовать друг другу).

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЬИ

Объем статьи должен составлять 0,5–0,75 авт. л. (20–30 тыс. знаков с пробелами).

Иллюстративные материалы должны иметь последовательную нумерацию. Их объем не должен превышать формата А4. Страница должна иметь книжную ориентацию. Таблицы не должны быть громоздкими (также не более формата А4, книжная ориентация). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. В таблицу оформляются преимущественно цифровые данные.

Все цитаты должны оформляться в кавычках. В случае если автором перефразируется оригинал, кавычки опускаются. Ссылка на источник оформляется в квадратных скобках с указанием его номера и страниц (например: [9, с. 36]). Недопустимо указывать несколько источников в рамках одного предложения. Рекомендуется, чтобы в работе цитировались не менее 15 источников.

Оригинальность авторского текста должна составлять не менее 50 %. Статья не должна содержать более 15 % совпадений и 10 % самоцитирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников).

Обязательным требованием является наличие кодов DOI или EDN в каждом русскоязычном источнике. Для англоязычных источников обязательно наличие только кода DOI.

Пристатейный библиографический список прилагается только единожды: описание русскоязычных источников – по ГОСТ Р 7.0.5–2008, на иностранном языке – по APA Style Guidelines (7th ed.).

Источники в списке должны быть только следующих типов: статья в рецензируемом научном журнале, монография или её глава, статья в сборнике материалов (трудов) научно-практической конференции. Иные источники оформляются в виде постраничных сносок. Ссылки на законодательные акты оформляются непосредственно в тексте статьи без дублирования в сноску.

МЕТАДАННЫЕ СТАТЬИ (на русском и английском языках)

Помимо текста статьи автором представляются на русском и английском языках:

а) название с аннотацией. Порядок изложения информации в аннотации должен соответствовать IMRaD-структуре статьи; текст аннотации должен содержать не менее 4 абзацев: введение; материалы и методы; результаты; обсуждение.

Объем аннотации должен составлять 2–2,5 тыс. знаков с пробелами. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи и призван выполнять функцию независимого от статьи источника информации.

б) ключевые слова и словосочетания.

Ключевые слова выражают основное смысловое содержание статьи, служат ориентиром для читателя. В качестве них могут использоваться как одиночные слова, так и словосочетания в единственном числе и именительном падеже (не менее трех слов в каждой группе). Рекомендуется указывать 6–9 ключевых слов и словосочетаний.

в) сведения об авторах в следующей последовательности: ФИО; ученая степень, ученое звание; место работы (учебы) и занимаемая должность, а также его адрес (почтовый индекс, страна, город, улица, дом); адрес электронной почты; идентификационные номера: AuthorID в ПИНЦ, ORCID, ScopusID, ResearcherID в Web of Science.

г) тематические рубрики: ГРНТИ и код ВАК (возможно указание 1–2 кодов). Обязательным требованием является указание хотя бы одного кода, по которому журнал входит в Перечень ВАК.

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи!



XXII ВСЕРОССИЙСКИЙ СИМПОЗИУМ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИЙ «ГОСУДАРСТВО, ПОЛИТИКА, СОЦИУМ» (ГПС-2026)

26–27 ноября 2026 года

**Президентская академия на Урале совместно с Администрацией города Екатеринбурга,
Уральским отделением Российской академии наук, Уральским федеральным университетом,
Уральским государственным экономическим университетом
при информационной поддержке журналов**

**Вопросы управления и Муниципалитет: экономика и управление
объявляют о проведении XXII Всероссийского симпозиума
по устойчивому развитию территорий «Государство, политика, социум» (ГПС-2026),
партнерского мероприятия юбилейного форума «Города России»**

Цель симпозиума – консолидация передовых научных результатов по проблемам
регионального и городского управления устойчивым развитием территорий
в условиях технологической трансформации и геополитических вызовов.

Регистрация до 10 октября 2026 года

<https://forms.yandex.ru/u/685a20f3068ff0b2003ab5f2>

Программный комитет:

Глава города Екатеринбурга А. В. Орлов (сопредседатель), к. соц. н. О. В. Гущин (сопредседатель),
академик РАН А. Г. Аганбегян, д. э. н. С. В. Кортов, член-корр. РАН Е. В. Попов, академик РАН
Б. Н. Порфирьев, академик РАН В. Н. Руденко, д. э. н. Я. П. Силин

Организационный комитет:

д. э. н. Р. И. Акьюлов, к. соц. н. О. В. Боброва, к. полит. н. А. М. Боталов, к. э. н. Д. В. Вышегородский,
к. ю. н. Д. А. Гришин, к. ю. н. К. В. Гришина, к. соц. н. И. М. Горфинкель, к. ю. н. О. Н. Дзюба,
к. соц. н. Т. Е. Зерчанинова, д. э. н. Е. А. Качанова, Л. С. Малютина, д. э. н. А. А. Победин,
к. х. н. О. В. Портнягин, д. э. н. К. А. Семячков, д. соц. н. Н. Г. Чевтаева, к. э. н. И. П. Челак
(координатор Симпозиума), к. ю. н. Н. Ю. Чельшева.

СЕКЦИОННЫЕ ЗАСЕДАНИЯ СИМПОЗИУМА

1. Экосистемное и публичное управление устойчивым развитием.
2. Экономические аспекты развития территорий.
3. Правовое обеспечение развития и безопасности территорий.
4. Социально ориентированное развитие территорий.
5. Цифровая трансформация общества и экономики.
6. Отраслевые политики и стратегическое планирование.



ФОРУМ «ГОРОДА РОССИИ»



**XXII ВСЕРОССИЙСКИЙ СИМПОЗИУМ ГПС-2026
(ТЕМАТИКА, УСЛОВИЯ И ОБРАЗЕЦ СТАТЬИ)**