



**Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

2026 Том 13 № 1

**УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ РАЗВИТИЕМ В МОСКВЕ:
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВНИ**

Приглашенный редактор В.Ю. Виноградов

DOI 10.22363/2312-8313-2026-13-1

**Научный журнал
Издается с 2014 г.**

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Иванов В.Г.,

доктор политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, профессор кафедры государственного и муниципального управления ГУУ, Москва, Российская Федерация
E-mail: ivanov-vg@rudn.ru

ЗАМЕСТИТЕЛЬ

ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Белоконов С.Ю.,

кандидат политических наук, научный руководитель факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
E-mail: SYUBelokonev@fa.ru

ОТВЕТСТВЕННЫЙ

СЕКРЕТАРЬ

Минасян Г.С.,

кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация
E-mail: minasyan-gs@rudn.ru

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ

Барабашев А.Г. — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия

Велиева Д.С. — доктор юридических наук, профессор Поволжского института управления РАНХиГС, г. Саратов, Россия

Вертинский И. — доктор философии, профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, г. Ванкувер, Канада

Вольманн Х. — PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта, г. Берлин, Германия

Ворончук И. — доктор экономических наук, профессор, глава департамента публичного администрирования факультета экономики и менеджмента Латвийского университета, г. Рига, Латвия

Кочегура А.П. — доктор философии (PhD), член Европейской Ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), г. Москва, Россия

Ма Ф. — доктор наук, профессор института политологии и государственного управления, заведующий центром исследования России и Центральной Азии, вице-директор института исследования ШОС Шаньдунского университета, г. Циндао, КНР

Марголин А.М. — доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС, г. Москва, Россия

Масленникова Е.В. — кандидат социологических наук, руководитель отдела аналитических исследований Дирекции научно-технических программ, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС, г. Москва, Россия

Прокофьев С.Е. — доктор экономических наук, профессор, ректор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

Ропрет М. — PhD, профессор кафедры государственного управления Университета Любляны, г. Любляна, Словения

Стриелковский В. — PhD, профессор, управляющий директор Пражского института повышения квалификации, г. Прага, Чехия, почетный профессор Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия

Хоппе Р. — PhD, почетный профессор Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления, г. Энсхеде, Нидерланды

Чуев С.В. — кандидат исторических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и советник ректора Государственного университета управления, г. Москва, Россия

Шедлер К. — PhD, профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена, г. Санкт-Галлен, Швейцария

Шульц Д. — PhD, профессор кафедры политических наук Университета Хэмлиг, г. Сент-Пол, США

Вестник Российского университета дружбы народов.

Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

Периодичность: 4 выпуска в год (ежеквартально).

Языки: русский, английский.

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ по специальностям 5.2.1, 5.5.2, 5.5.3, 5.5.4 с 01.02.2022.

Материалы журнала индексируются на платформах: Белый список РЦНИ, РИНЦ Научной электронной библиотеки, Научная электронная библиотека «КиберЛенинка», Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Dimensions, DOAJ.

Цели и тематика

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление» — рецензируемое научное периодическое издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основные рубрики журнала: государственное управление: теория и практика, зарубежный опыт управления, становление и развитие местного самоуправления в России, культура управленческой деятельности, антология государственного управления и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации и других странах мира.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>

Электронный адрес: pubadmj@rudn.ru

Литературный редактор *О.В. Горячева*
Редактор англоязычных текстов *В.Г. Иванов*
Компьютерная верстка: *И.А. Чернова*

Адрес редакции:

Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы
Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3
Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Адрес редакционной коллегии журнала:

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2
Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.ru

Подписано в печать 25.12.2026. Выход в свет 30.12.2026. Формат 70×108/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 12,77. Тираж 500 экз. Заказ № 21. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» (РУДН)
Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3
Тел.: +7 (495) 955-08-61; publishing@rudn.ru



RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2026 Volume 13 Issue 1

URBAN DEVELOPMENT MANAGEMENT IN MOSCOW:
STATE AND MUNICIPAL LEVELS

Guest Editor V.Yu. Vinogradov

DOI 10.22363/2312-8313-2026-13-1

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba

EDITOR-IN-CHIEF

Vladimir G. Ivanov,
Doctor of Political Sciences,
Associate Professor of the
Department of State and
Municipal Management, RUDN
University; Full Professor of The
State University of Management,
Moscow, Russian Federation
E-mail: ivanov-vg@rudn.ru

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

Sergey Y. Belokonev,
PhD in Political Science,
Scientific Supervisor of the
Faculty of Social Sciences
and Mass Communications,
Financial University under the
Government of the Russian
Federation; Associate Professor
of the Department of State and
Municipal Administration, The
State University of Management,
Moscow, Russian Federation
E-mail: SYUBelokonev@fa.ru

EXECUTIVE SECRETARY

Garush S. Minasyan,
PhD in Political Science,
Assistant at the Department of
State and Municipal Management,
RUDN University, Moscow,
Russian Federation
E-mail: minasyan-gs@rudn.ru

EDITORIAL BOARD

Aleksey G. Barabashev — Doctor of Economics, Professor and Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation

Sergey V. Chuev — PhD in History, Head of the Department of State and Municipal Administration, The State University of Management, Moscow, Russian Federation

Robert Hoppe — PhD, Honorary Professor, University of Twente, Enschede, Netherlands

Aleksandr P. Kochegura — PhD in Philosophy, European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Moscow, Russian Federation

Fenshu Ma — PhD, Professor, Institute of Political Science and Public Administration, Head of the Center for Russian and Central Asian Studies, Vice Director of the SCO Research Institute, Shandong University, Qingdao, People's Republic of China

Andrey M. Margolin — Doctor of Economics, Full Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

Elena V. Maslennikova — PhD in Sociology, Head of Analytical Research Department; Leading Researcher of the Center of State Management Technologies, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

Stanislav E. Prokof'ev — Doctor of Economics, Rector of Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

Marko Ropret — PhD, Professor of the Department of Public Administration, University of Ljubljana, Ljubljana, Slovenia

Kuno Schedler — PhD, Professor and Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland

David Schultz — PhD, Professor of The Political Science Department, Education University of Hamlin, Saint Paul, United States

Wadim Strielkowski — PhD, Professor, Managing Director of Prague Institute for Qualification Enhancement, Prague, Czech Republic; Emeritus professor of Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russian Federation

Dzhamilya S. Velieva — Doctor of Law, Professor and Head of the Department of Constitutional and International Law, Povolzhsky Institute of Management RANEPa, Saratov, Russian Federation

Ilan Vertinsky — PhD, Professor and Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver, Canada

Inesa Voronchuk — Doctor of Economics, Professor and Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University, Riga, Latvia

Hellmut Wollmann — Doctor of Law, Professor of Public Administration and Public Policy Department, Berlin Humboldt University, Berlin, Germany

RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
Published by Peoples' Friendship University of Russia
named after Patrice Lumumba
(RUDN University), Moscow, Russia

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

Publication frequency: quarterly.

Languages: Russian, English.

Indexed in White List of RCSI, Russian Index of Science Citation, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Cyberleninka, Dimensions, DOAJ.

Aim and Scope

“RUDN Journal of Public Administration” is a specialized peer-reviewed scientific journal established in 2013, and a quarterly publication. The Editorial Board of the journal includes renowned researchers from Russia, Canada, Germany, Poland, Latvia, Slovenia, Czech Republic, Netherlands, Switzerland and the USA.

The mission of the journal is boosting research efficiency in the field of public administration on theoretical and applied levels, as well as creation of an international platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives and best practices of public administration.

The journal encourages the authors to discuss current concepts, ideas and problems of public administration, analyze contemporary issues of public administration, the trends and prospects of local government development, evaluate and conceptualize international practices and experience of public administration and management.

The main journal sections are: “Current Problems of Public Administration”, “Theory and Practice of Public Administration”, “International Experience of Public Administration”, “Formation and Development of Local Government”, “Academic Life” and others.

The journal is designed for publishing the results of independent and original research works by researchers, officials in the sphere of public administration, professors of Universities and other scientific centers in the form of articles, review materials, scientific reports, and bibliographical reviews on certain subjects and within selected scientific areas.

The target international audience of the journal are researchers, practitioners and postgraduate students who are interested in problems and perspectives of public administration. The Journal can be useful for decision-making experts, information and analytical departments of governments, political and public organizations and commercial institutions.

The journal editorial board includes leading scientists and experts on international and national levels. Further information regarding notes for contributors, editorial policies, subscription and archive is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>

E-mail: pubadmj@rudn.ru

Review Editor *O.V. Goryacheva*

English Text Editor *V.G. Ivanov*

Layout Designer *I.A. Chernova*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba (RUDN University)

3 Ordzhonikidze St, Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:

10 Miklukho-Maklaya St, bldg 2, Moscow, 117198, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.ru

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

“Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba” (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St, Moscow, 117198, Russian Federation

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St, Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 955-08-61; e-mail: publishing@rudn.ru

СОДЕРЖАНИЕ

**УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ РАЗВИТИЕМ В МОСКВЕ:
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВНИ**

Виноградов В.Ю. Генезис московского городского самоуправления: исторический взгляд на прошлое из настоящего	7
Зотов В.Б. Пути решения проблем интеграции местного самоуправления в систему публичной власти: к реализации нового закона	29
Голованов В.И. Совершенствование инфраструктуры городов на примере реализации программы Москвы «Умный город — 2030»	39
Ордынская Е.В., Дьяченко Е.С. Московская агломерация и Большой Париж: сходство и различия	53
Степанов С.А., Иванова Е.А. Возможности и перспективы цифровизации городской среды по программе «Умный город — 2030» в Москве	71

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Гончарова И.В., Черепов В.М., Растимешина Т.В. Массмедиа и цифровизация в традиционалистской критике глобализма и информационной политики	78
Накисбаев Д.В., Ситковский А.М. Демографическая типология коренных малочисленных народов России: кластерный анализ возрастной структуры	86
Чуев С.В., Юданов Н.А. Теоретико-методологические аспекты изучения политико-административных трансформаций в государстве	96
Рангу К.В., Бистрина М.Г. Развитие российского рынка труда в условиях цифровой трансформации экономики	110

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ugochukwu A.D., Oluwabimpe D.O. Ethical leadership strategies and employees' engagement: insights from the Nigerian public sector (Этические стратегии лидерства и вовлеченность сотрудников: выводы из государственного сектора Нигерии)	118
Ozarraga L.M. Public fund utilization and local resilience: examining the role of the LDRRMF and 20% development fund in pandemic crisis mitigation in Iligan City (Управление местными государственными фондами и устойчивость города: оценка эффективности LDRRMF и 20% фонда развития в период пандемии в городе Илиган)	134

CONTENTS

URBAN DEVELOPMENT MANAGEMENT IN MOSCOW: STATE AND MUNICIPAL LEVELS

- Vinogradov V.Yu.** The genesis of Moscow city self-government: a historical view of the past from the present 7
- Zotov V.B.** Ways to solve the problems of integrating local self-government into the system of public authority: towards the implementation of the new law 29
- Golovanov V.I.** Improving urban infrastructure through the implementation of the Moscow “Smart City — 2030” programme 39
- Ordynskaya E.V., Dyachenko E.S.** Moscow agglomeration and Greater Paris: Similarities and differences 53
- Stepanov S.A., Ivanova E.A.** Opportunities and prospects for digitalization of the urban environment under the Smart City 2030 program in Moscow 71

CURRENT PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Goncharova I.V., Cherepov V.M., Rastimeshina T.V.** Mass media and digitalization in the traditionalist critique of globalization and information policy 78
- Nakisbaev D.V., Sitkovskiy A.M.** Demographic typology of indigenous peoples of Russia: cluster analysis of age structure 86
- Chuev S.V., Yudanov N.A.** Theoretical and methodological dimensions of studying politico-administrative transformations in the state 96
- Rangu K.V., Bistrina M.G.** Development of the Russian labor market in the context of the digital transformation of the economy 110

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Ugochukwu A.D., Oluwabimpe D.O.** Ethical leadership strategies and employees’ engagement: insights from the Nigerian public sector 118
- Ozarraga L.M.** Public fund utilization and local resilience: examining the role of the L.D.R.R.M.F. and 20% development fund in pandemic crisis mitigation in Iligan City 134



УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ РАЗВИТИЕМ В МОСКВЕ: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВНИ

URBAN DEVELOPMENT MANAGEMENT IN MOSCOW: STATE AND MUNICIPAL LEVELS

DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-7-28

EDN: SKMZFV

Научная статья / Research article

Генезис московского городского самоуправления: исторический взгляд на прошлое из настоящего

В.Ю. Виноградов

¹Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

²Префектура Юго-Западного административного округа города Москвы, Москва, Российская Федерация

✉ vinogradov-vyu@rudn.ru

Аннотация. Раскрыта краткая история института общественного самоуправления в Москве в течение 3 столетий от появления его предпосылок до современного периода. Прослежена тенденция расширения полномочий городского самоуправления в столице — от Ратуши до районной управы. Дана краткая характеристика выборных основ формирования органов самоуправления и их структуры, взаимоотношений с государственными органами власти. Значительное место уделено реформированию местного самоуправления с конца 1990-х гг. до наших дней. Автор делает вывод о том, что принятие Государственной Думой РФ нового федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» является важным этапом в развитии московского самоуправления и адаптации его к современным требованиям.

Ключевые слова: общественное самоуправление, местное самоуправление, избирательная система, избирательный ценз, органы местного самоуправления, городская Дума, гласные, советники, депутаты, городской голова, мэр, префект, супрефект, глава управы, внутригородское муниципальное образование

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию 10.11.2025. Статья принята к публикации 15.12.2025.

Для цитирования:

Виноградов В.Ю. Генезис московского городского самоуправления: исторический взгляд на прошлое из настоящего // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 7–28. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-7-28> EDN: SKMZFV

© Виноградов В.Ю., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

The genesis of Moscow city self-government: a historical view of the past from the present

Valery Yu. Vinogradov 

¹RUDN University, *Moscow, Russian Federation*

²The Prefecture of the South-Western Administrative District of Moscow, *Moscow, Russian Federation*

✉ vinogradov-vyu@rudn.ru

Abstract. This study outlines the brief history of the institution of public self-government in Moscow over three centuries, from the emergence of its preconditions to the modern period. It traces the trend of expanding the powers of city self-government in the capital — from the Town Hall to the district administration — and provides a brief description of the electoral foundations for forming self-government bodies and their structure, as well as their relationships with state authorities. Significant attention in the study is paid to the reform of local self-government in the present time — from the late 1990s to the present day. The author concludes that the adoption by the State Duma of the Russian Federation of the new Federal Law No. 33-FZ dated March 20, 2025 “On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Unified System of Public Power” is an important stage in the development of Moscow self-government and its adaptation to modern requirements.

Keywords: public self-government, local self-government, electoral system, electoral qualification, local self-government bodies, city Duma, councilors, deputies, city head, mayor, prefect, sub-prefect, head of district administration, intra-city municipal formation

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article history:

The article was submitted on 10.11.2025. The article was accepted on 15.12.2025.

For citation:

Vinogradov VYu. The genesis of Moscow city self-government: a historical view of the past from the present. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):7–28. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-7-28> EDN: SKMZFFV

Введение

История становления и развития городского общественного управления в Москве имеет глубокие корни и насчитывает более 325 лет. Исторически являясь одним из самых крупных городов России, важным центром развития российской государственности, Москва всегда была показательным примером взаимоотношений муниципальной и государственной власти. Как город с большим населением и развитой инфраструктурой, научный и культурный центр, Москва всегда нуждалась в отлаженной системе городского самоуправления [1].

Городское управление Москвы складывалось постепенно. Собираение удельной Руси Москвой, начавшееся с четырнадцатого столетия, долгое время не сопровождалось изменениями тех внутренних административных и общественных порядков, которые существовали в бывших княжествах. Сохраняли свою прежнюю силу и порядки управления в самостоятельных

уделах. Русь постепенно превращалась в один громадный удел княжеского дома. Лишь победив большую часть удельных князей, преемники Калиты приступили к реформированию системы управления, в т.ч. и местного.

Первоначально, вплоть до XVII в., органы управления Москвой фактически не отделялись от общегосударственных. Власть великих князей, царей московских распространялась, как известно, в первую очередь на столицу, царь Государства Российского являлся первым воеводой Москвы. Известно, что с XIV в. основная часть московского населения жила в слободах, расположенных вокруг Кремля и Китай-города. Причем жители «белых» слобод налогов не платили, а население «черных» слобод составляло основное тягловое сословие. При этом Земский приказ, или двор, был центральным государственным учреждением России во второй половине XV–XVII вв. В его ведении находились вопросы охраны порядка и городского благоустройства, осуществление дел гражданского и уголовного судопроизводства, а также сбор налогов с тяглого населения Москвы.

В этот период местного самоуправления в классическом виде в городах еще не было. Наместники и волостели наряду с уездами и волостями управляли и городами, находившимися на их территориях. Позже появились специальные органы городского управления. В XV в. введена должность *городчика*, по существу, военного коменданта города, осуществлявшего надзор за состоянием городских укреплений, выполнением местным поселением повинностей, связанных с обороной. Позже городчики стали именоваться *городскими приказчиками* и подчинялись великокняжеским казначеям¹.

Прообразом городского самоуправления можно считать *Земский приказ*. Он следил за охраной улиц, пытался бороться с пожарами, в частности, путем запрещения топки бань летом и т.п.

Особенность органов местного самоуправления еще больше усилилась в XVI в. Значительным явлением этого времени в сфере местного общественного управления явилось учреждение должности *городского воеводы*. Назначались они государем или Разрядным приказом. Но были случаи, когда воеводы назначались по просьбе городских жителей. Делопроизводством при воеводах занимались дьяки. Московский воевода — главный руководитель администрации, компетенция которого распространялась на дела всего города. В других городах воевода выступал уже представителем не земской, а приказной, центральной власти, поскольку назначался на свой пост московским приказом. Он не мог принадлежать местному обществу, так как запрещалось определять воеводу в те города, где у него были поместья и вотчины. Назначенный центральной властью воевода нес ответственность только перед ней. Каждый воевода перед отправлением на должность получал из московского приказа так называемый «наказ», т.е. инструкцию, в которой перечислялись все

¹ О полномочиях воевод: Уложение Алексея Михайловича Гл.10. Полное собрание Законов Российской Империи (ПСЗ). СПб. : 1830. Т. 1. С. 17–62.

его обязанности. В то же время контроль правительства за деятельностью воеводы практически отсутствовал. Главным способом «контроля» было ограничение срока воеводства до трех лет².

Городское управление в Москве при Петре I

Реформы Петра I, имевшие всеобъемлющий характер, затронули и систему городского управления в Москве. В 1708 г. образована Московская губерния. Столичные функции в это время все активнее переходили к Петербургу, значение Москвы как бывшей столицы Государства Российского значительно уменьшились. В составе Московской губернии входили 39 городов, и просуществовала она с таким названием вплоть до 1929 г., когда была образована Московская область, границы которой не совпадали с прежними границами губернии [1].

При Петре Великом началось разделение властей на законодательную и исполнительную. За образец Петр брал европейский принцип построения городского самоуправления. В то время во главе исполнительной власти любого западноевропейского города стояла ратуша, а ее руководители, как правило, выбирались из представителей купеческого и ремесленного сословия. Учитывая этот опыт, царь Петр стремился создать московскую систему общественного самоуправления в расчете на столичное купечество и фабрикантов для того, чтобы в городе активнее развивалось производство и торговля, являвшиеся основой для налогообложения. В результате 30 января 1699 г. по указу Петра Великого в Москве была **создана Бурмистрская палата**, располагавшаяся в Кремле, вскоре переименованная на европейский манер в **Ратушу**. **Бурмистр**, или бургомистр — глава исполнительной власти — одна из основных должностей самоуправления посадского населения города. Должность эта была выборной, но жалование бурмистры получали из городских доходов. Ратуша производила раскладку и сбор государственных налогов и пошлин с посадского (торгового и ремесленного) населения Москвы и следила за соблюдением государственных монополий.

При этом Бурмистрская палата являлась общегородским органом сословного самоуправления. В марте 1699 г. в Москве и других городах Московского царства были проведены первые выборы шести бурмистров, составлявших Бурмистрскую палату. Примечательно, что *Московская ратуша* получила значение общероссийского центра. В результате ей стали подотчетны ратуши других российских городов. Позже уже 12 выборных бурмистров входили в состав Ратуши и она являла собой городской коллегиальный орган, возглавляемый *президентом*.

Как городское сословное учреждение Ратуша имела большие обязанности общественного управления. Она осуществляла финансовые, административные и судебные функции в отношении торгово-промышленного слоя

² О полномочиях воевод: Уложение Алексея Михайловича Гл.10. Полное собрание Законов Российской Империи (ПСЗ). СПб. : 1830. Т. 1. С. 17–62.

населения Москвы, т.е. распределяла подати и повинности, среди посадского населения, организовывала в Москве сбор налогов и пошлин, ведала строительством бань, тюрем, винокурен, проверяла точность мер и весов на рынках, качество спиртного в кабаках, имела функции сословного суда посадского населения по торговым и гражданским делам (в т.ч. уголовным), также разбирала жалобы иноземных купцов на жителей Москвы. Решения по всем этим проблемам Ратуша принимала большинством голосов.

Бурмистры избирались по одному человеку от каждой торговой и ремесленной корпорации, в т.ч. от многочисленных слобод, объединенных по профессионально-территориальному принципу. Выборы были двухступенчатые. Список избранных заверялся подписями наиболее уважаемых горожан и направлялся царю на утверждение. Хотя московские бургомистры выбирались на всеобщих посадских сходах, однако на деле они поступали в полное распоряжение правительства. По воскресеньям бурмистры имели право личного доклада царю о своих делах и нуждах. За злоупотребление по службе для бурмистров были установлены наказания: «батоги нещадные», ссылка на Азов, смертная казнь. За злоупотребления бурмистров могли отвечать выбравшие их группы городского населения в форме штрафов. Необходимо отметить, что Ратуша в основном защищала интересы обеспеченного посадского населения, так как представляла, в первую очередь, зажиточную часть города.

С начала XVIII в. Ратуша постепенно начала терять свое значение, так как ее основные функции — финансовые, крепостные, земские и др. поочередно передавались в государственные учреждения Российской Империи. В результате в 1710 г. Ратуша по Указу Петра I была переподчинена генерал-губернатору, что резко понизило ее статус и содержательную деятельность. 15 февраля 1720 г. согласно Указа Петра I Ратуша сложила свои полномочия в связи с введением *Главного магистрата*. В Москве он был учрежден в 1723 г. на основании указа и регламента Главного магистрата [1].

С этого времени города становятся обособленными структурными единицами управления. Городовой магистрат просуществовал с некоторыми перерывами более 140 лет (1723–1799, 1802–1866 гг.), если в 1727 г. императрица Екатерина издала указ о преобразовании этого института опять в Ратушу, то ее дочь императрица Елизавета впоследствии восстановила Городовой магистрат на прежних основаниях. В отличие от Ратуши Магистрат имел функции административно-финансового учреждения, местного учреждения сословного управления и сословного суда: взимал все виды налогов и пошлин с посадского населения и их распределял, частично финансировал строительство и ремонт церквей, постоянных дворов, мостов и других сооружений, открытие школ, больниц и богаделен, отвечал за поддержание в городе чистоты и порядка, производил запись в купечество, цехи, вел учет прироста населения по получаемым от священников сведениям и направлял их в Главный магистрат, обеспечивал полицейские и судебные функции. Все члены присутствия Городового магистрата выбирались верхушкой посадского населения. Первоначально был установлен пожизненный срок службы

в Магистрате, затем трехлетний и годичный. Член Магистрата, прослуживший много лет, мог рассчитывать на получение дворянства.

Необходимо подчеркнуть то, что Магистрат был *первый законно оформленный представительный*, хотя и сословно ограниченный, *орган городского самоуправления в Москве, а также то, что в полномочиях этих органов нет разделения на ветви власти — все местная власть была сосредоточена в руках единого органа.*

Однако в созданной Петром I организации общественного управления, включавшей Бурмистрскую палату, Ратушу, а затем в сменивших их Городских магистратах, не было должности городского головы. Эта должность появилась при Екатерине II, и появление ее связано не с реформой городского управления, а с созданием в 1767 г. Комиссии для составления нового Уложения. По Манифесту 14 декабря 1766 г. выборы городских депутатов в Уложенную комиссию начинались с избрания городского головы, которому отводилась роль председателя в избирательных собраниях. Первым московским городским головой такого рода стал (14.12.1767) генерал-прокурор А.А. Вяземский, происходивший из знатного, но «сильно захудевшего» рода [2]. Его избрание подчеркивало то значение, какое придавалось тогда этой должности. В виду того, что Уложенная комиссия работала в Москве, на московского городского голову возлагался контроль за ее деятельностью.

Система городского управления при Екатерине II

После Петра I реформы общественного городского управления были значительно усовершенствованы императрицей Екатериной II. В 1770–1780 гг. она утвердила важнейшие для этого времени документы «Учреждения для управления губернией Всероссийской империи» (ноябрь 1775 г.) и «Грамоту на права и выгоды городам России», т.е. *Жалованную грамоту городам, или Городовое положение 1785 г.*, которое впервые определило единый порядок городского общественного управления на законодательной основе. Городовое положение 1785 г. определяло город как юридическое лицо, как особую местную общину, имеющую свои «особые интересы и нужды». Оно определило и систему городского самоуправления: 1) *Общая городская дума*; 2) *Шестигласная дума*; 3) *Градское общество*.

Фактически, после многочисленных согласований во всех инстанциях должность городского головы в Российской империи была введена в 1785 г., после опубликования императрицей Екатериной I «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи». Несколько ранее, в сентябре 1782 г., должность городского головы была введена в Москве, в период подготовки и проверки на практике положений вышеназванной «Грамоты»³. *Первым городским головой Москвы* уже в новом качестве

³ Жалованная грамота на права и выгодам городам Российской империи от 21 апреля 1875 г. // ПСЗ-1. Т. 22. № 16188.

стал Д.Д. Мещанинов, московский купец первой гильдии, к которому еще раньше благоволила императрица Екатерина II, и она же предложила его на эту важную государственную должность второй столицы России.

В этой связи надо отметить, что в XVIII в. город стал превращаться в единое, более или менее самостоятельное сообщество людей, обособленный объект управления. Большинство ученых сходятся в том, что принципиальное значение Жалованной грамоты городам заключалось в оформлении города как юридического лица. Это означало, по нашему мнению, отказ от взгляда на город как на обычное население с только торгово-промышленным людом. Поэтому Жалованная грамота открывала обществу более широкое участие в делах городского хозяйственного управления [3. С. 408–410].

В частности, в этом документе указывалось, что города можно строить только «по утвержденному плану, за подписанием руки Императорского Величества». Подтверждалось право городов на «правильно принадлежащие» им земли, сады, поля пастьбы, луга, реки, леса, рощи, мельницы, как внутри города, так и вне его, которыми надлежало «пользоваться мирно и на основании законов». Городовому магистрату предписывалось иметь книгу с описанием домов, строений, мест и городских земель «под нумерами», в которой бы регистрировались акты купли, продажи, сдачи в наем и прочие операции с городской недвижимостью и земельными участками.

Однако городские учреждения получили по Грамоте довольно скромную долю самостоятельности, и даже те «нужды и пользы», которые законодатель определил как законные, удовлетворялись в большинстве случаев не городской думой, а другими учреждениями — Приказом общественного призрения, полицией и магистратами.

Жалованная грамота городам определяла основным субъектом городского самоуправления городское собрание — *«общество градское»*, в состав которого входили городские обыватели. Оно собиралось один раз в три года по инициативе губернатора для рассмотрения наиболее важных предложений, связанных с развитием города и направлениями деятельности губернской администрации, выборами членов всех учреждений городского самоуправления, судей сословных судов, заседателей в общине и сословные учреждения, членов Общей городской думы, депутатов для ведения «обывательской книги», где значились городские обыватели с указанием имущественного положения, рода занятий и находящейся в их владении недвижимости. Книга состояла из 6 разрядов:

1. Настоящие обыватели, имеющие в городе недвижимость в алфавитном порядке.
2. Купцы трех гильдий.
3. Мастера и подмастерья.
4. Иностранцы и иногородние гости.
5. «Именитые граждане».
6. Остальное посадское население, не вписанное в первые пять частей (по алфавиту).

Членами городского собрания с правом голоса были мужчины, достигшие 25 лет и платящие налоги с имущества не менее 50 рублей. За женщин или отсутствующих могли голосовать по доверенности члены их семей или другие лица.

Текущие вопросы жизни Москвы решали выборные органы городского самоуправления: *городская Общая дума и городская Шестигласная дума*.

Общая городская дума избиралась на три года по разрядам. В ее состав входили представители всех шести «разрядов» городского населения. Владельцы недвижимой собственности и посадские выбирали по одному гласному в каждой части города (в Москве их было 15); купцы — по одному гласному от гильдии; цеховые (ремесленники) — по одному от цеха; именитые граждане — по одному гласному от подразделения, если в нем насчитывалось не менее пяти человек. Первоначально в состав Думы входили: городской голова, 15 гласных от «настоящих городских обывателей», т.е. лиц, обладавших недвижимым имуществом в городе (сначала это были преимущественно чиновники, затем — купцы), 3 члена от гильдейского купечества (по одному человеку от каждой из трех гильдий), 16 — от цеховых ремесленников (по одному от цеха), 15 — от мещан (по одному от городской полицейской части), 16 — от иногородних купцов, 12 — от иностранных гостей (по одному человеку от каждого «народа»), один — от именитых граждан.

Общая городская дума один раз в три года выбирала из числа гласных Шестигласную думу в составе 6 человек (по одному от каждого разряда). Московская Общая городская дума являлась представительным органом. Исполнительно-распорядительные функции передавались Шестигласной городской думе.

Избирательная система учитывала не только сословную структуру города, но и имущественный ценз. Существенно ограничивались права малоимущих москвичей. Компетенция московского городского самоуправления определялась решением вопросов местного значения, включая наблюдение за прочностью публичных городских зданий; построение всего того, что необходимо москвичам, в т.ч. торговых площадей, пристаней, амбаров, магазинов; развитие системы общественного призрения; деятельность по увеличению источников местных доходов; обеспечение жителей города необходимыми средствами для «прокормления и содержания»; охрана города от ссор и тяжб с окрестными городами и селениями, сохранение между жителями города «мира, тишины и доброго согласия»; полицейские функции; разрешение споров и конфликтных ситуаций между гильдиями и цеховыми организациями ремесленников.

Жалованная грамота городам представляла определенные гарантии деятельности органам местного самоуправления. В частности, так же как дворянское собрание, городское собрание, как было указано Екатериной II, «на суд да не предстанет, но да защищается своим стряпчим». Жалобы на работу городского Общего собрания и городской Шестигласной думы подавались в губернский магистрат. Важно было и то, что государство выступало

арбитром в разрешении конфликтных ситуаций между органами городского самоуправления и горожанами.

Таким образом, *Городовое положение 1785 г. явилось основой для последующих реформирований общественного городского управления.*

Общая городская дума в Москве была торжественно открыта 15 января 1786 г. в присутствии московского губернатора В.П. Лопухина. Думу возглавил городской голова, должность которого была учреждена Екатериной II в связи с предполагавшимся избранием в Комиссию для составления нового Уложения представителей городов. Первым городским головой Москвы, избранным по Городовому положению 1785 г., стал именитый гражданин, коммерции советник Семен Дмитриевич Ситников.

В годы царствования Павла I выборные органы практически перестали существовать. Вступив на престол, он прежде всего упразднил «Жалованную грамоту городам» и провел новую городскую реформу указом от 12 сентября 1798 г. Был принят «Устав столичного города Петербурга», который ограничивал городское самоуправление и усиливал государственное начало в управлении. Вместо выборных органов вводились *Ратгаузы*, которые по существу представляли собой государственный территориальный орган. Ратгауз возглавлял *президент*, назначаемый императором. В этом же году были созданы «комиссии о снабжении резиденций припасами, распорядком квартир и прочих частей до полиции относящихся» [1].

Такая система городского управления была распространена и на Москву. Указом Павла I Московская Общая Дума 17 января 1799 г. была упразднена. В апреле того же года вступил в силу «Устав столичного города Москвы», который для хозяйственного управления городом учреждал *Ратгауз*, состоявший из коронных и выборных чиновников во главе с президентом, назначенным указом императора. Однако уже в 1801 г. Александр I Манифестом от 2 апреля восстановил действие Городского положения 1785 г. и тем самым подтвердил его «непреложность и неприкосновенность» [1].

Развитие городского московского самоуправления в XIX в.

В целом российские города юридически управлялись на принципах общественного самоуправления, однако в действительности самостоятельность городской представительной власти, в т.ч. и в Москве, была сведена до возможного минимума.

Общественное самоуправление города состояло из разрозненных корпораций, которые вынуждены были подчиниться государственной власти, а центральная государственная власть использовала самоуправление для целей абсолютизма. В результате, к середине XIX в. положения «Жалованной грамоты городам» сильно устарели или были отменены другими правовыми актами. Российское законодательство не соответствовало уровню социально-экономического развития городов и их значению в экономической, политической и культурной жизни.

Работа по переустройству местного самоуправления на началах широкого участия в нем местного населения не прекращалась. Однако общее для всех городов империи Положение не появилось, за исключением Петербурга, в котором *новое Городовое положение* было введено в 1846 г., в Москве же, с некоторыми изменениями и как *Положение об общественном самоуправлении города Москвы*, — только 20 марта 1862 г. С этого момента городское самоуправление превращается из сословного в общественное⁴.

Это Положение выгодно отличалось своим демократизмом от административно-бюрократического произвола николаевского царствования. Его содержание свидетельствует о том, что оно значительно сужало круг горожан, пользовавшихся «правами состояния» в городском обществе, а следовательно, и избирательными правами в органы местного управления. В результате городское общество делилось на пять основных разрядов:

- 1) потомственные дворяне, владеющие в столице недвижимой собственностью;
- 2) личные дворяне, почетные граждане и разночинцы (ученые, художники, артисты и т.п.), владеющие такой же собственностью;
- 3) местные купцы всех трех гильдий;
- 4) мещане, не записанные в цехи;
- 5) ремесленники или мещане, записанные в ремесленные цехи на неограниченное время (вечно-цеховые).

Изменились принципы формирования Общей городской думы. Для ее избрания раз в три года составлялись собрания выборных граждан от каждого из пяти сословий, по 100...150 человек от каждого сословия. Они и выбирали из своей среды по 35 гласных.

В Москве таким образом количество гласных составляло 175 депутатов.

В соответствии с мнением Государственного совета от 12 декабря 1866 должны были избираться кандидаты в гласные Общей городской думы (их число не могло превышать 1/3 общего числа гласных).

Общая дума положила начало присвоению звания «почетный гражданин города Москвы». Первым такого звания был удостоен городской голова князь А.А. Щербатов (05.03.1866).

Надо отметить, что избирательное право предоставлялось лишь лицам, имевшим доход не менее 100 руб. в год и не моложе 21 года, а право быть избранным в гласные Думы — не моложе 25 лет. При этом избираемые должны были владеть в Москве недвижимым имуществом, или денежными капиталом, или товарами, приносившими в год не менее 100 руб., и быть приписанными к городу не менее двух лет.

Гласные каждой категории составляли особые отделения Думы. Общая дума избирала постоянно действующий исполнительный орган — ***Распорядительную думу*** под председательством Городского головы,

⁴ Положение об общественном самоуправлении г. Москвы от 20 марта 1862 г. // ПСЗ Т. 37. Отд.1. Полное собрание № 38078.

который одновременно руководил и Общей думой, назначаемого правительством из числа двух кандидатов, предложенных Думой. Срок полномочий Городского головы составлял 6 лет, а все гласные избирались на 4 года. В Распорядительную думу от первых трех («старших») отделений выбиралось по 3 представителя, а от двух последних («младших») отделений, т.е. от ремесленников и мещан, — всего 3 человека. В Распорядительную думу входил также представитель администрации, так называемый «член от короны». Таким образом, в состав Распорядительной думы входило 12 гласных, «член от короны» и Городской голова. Члены Распорядительной думы избирались на 4 года и утверждались генерал-губернатором Москвы. Надзор за деятельностью Распорядительной думы осуществлял губернский прокурор.

Это своеобразное деление на «старшие» и «младшие» отделения сказывалось при решении дел на собраниях Общей думы. Обычно вопросы обсуждались в каждом отделении порознь, причем «старшие» отделения разбирали дела, а «младшим» отделениям оставалось лишь санкционировать уже принятое решение. Такой порядок ущемлял права мещан и ремесленников и создавал особое положение для дворянства и купечества. Собрания думы подразделялись на обыкновенные и особые, или чрезвычайные. О назначении каждого собрания Городской голова ставил в известность московского генерал-губернатора.

Компетенция Общей и Распорядительной дум мало чем отличалась от компетенции Общей и Шестиглавой дум. Не сильно изменились и их права. По существу, новым по сравнению с городским положением 1785 г. было введение в Думу представителей от дворян и уменьшение числа избирателей вследствие увеличения имущественного ценза.

Новое Городовое положение не оживило работы Думы. Активность гласных, особенно из дворян, продолжала быть низкой. Заседания Общей думы происходили очень редко. За 14 первых лет своего существования Общая дума Петербурга собиралась всего 17 раз, а в Москве и того меньше [1].

По указанному выше положению дворяне, как потомственные, так и личные, входили в городское сообщество на правах владельцев личной собственности. Остальные три разряда входили в городское общество как податное сословие (по праву «состояния»), т.е. как горожане несли казенные повинности. Напомним, что по Положению 1785 г. в состав городского общества входили все жители, «кои в том городе дом или иное строение или место, или землю имеют», а на правах владения собственностью входили в состав городского общества по разряду «настоящих обывателей» все горожане без различия происхождения и занятий. Таким образом, за счет предоставления владельческих прав только дворянству, почетным гражданам и разночинцам, новым Положением отнимались владельческие права у значительного круга горожан, не входивших в остальные три податные сословия, но владевшие в городе недвижимой собственностью.

Важно отметить, что руководство Думой перешло от купечества к дворянскому сословию, и первым Городским головой был избран дворянин князь А.А. Щербатов, а затем князь В.А. Черкасский.

Исключительно важное значение для дальнейшего развития городского самоуправления имело *Городское положение от 16 июня 1870 г.*, в которое неоднократно вносились изменения⁵. Соответствовавшие принципы земского самоуправления оставались практически без изменений. После утверждения Городового положения императором Александром II 16 июня 1870 г. потребовалось еще 2 года для подготовки «Правил применения в городах С-Петербурге, Москве и Одессе данного Городового положения 1870 г.», которые были введены в действия 20 июня 1872 г.

В соответствии с Городовым положением органы городского самоуправления включали: *городскую Думу* под председательством городского головы и исполнительный орган городского самоуправления — *городской Управы*, которые избирались сроком на четыре года. Городовое положение 1870 г. отвергло сословный принцип представительства, но сохранило имущественный ценз. А именно: в основу избирательной системы был положен *принцип уплаты городским населением налогов в городскую кассу (податной ценз)*. Вводилась трехразрядная избирательная система: все избиратели вносились в общий избирательный список по нисходящей сумме уплачиваемых налогов, а затем делились на три части, каждая из которых соответствовала трети общей суммы всех налогов. В первый разряд попадали наиболее богатые слои населения, во второй — люди среднего достатка, в третий — основная масса плательщиков. В состав городской Думы в обязательном порядке входили председатель местной уездной управы и депутат от духовного ведомства. Общее число избираемых гласных в зависимости от величины города в России колебалось от 30 до 72. В Москве же их численность составляла 180 человек.

Вводилась должность товарища (заместителя) городского головы, утверждение его в должности производилось министром внутренних дел. Особенностью правового статуса городского головы являлось то, что он избирался из лиц всех сословий без ограничений, достигших 30-летнего возраста и владеющих собственностью не менее чем на 15 тыс. рублей. Городской голова избирался на 4 года из двух кандидатов, представляемых генерал-губернатором. Тот, кто набирал наибольшее количество голосов, утверждался верховной властью. Голова председательствовал в собраниях, «если государю императору не угодно будет назначить особое лицо». Заседания назначались по усмотрению городского головы, по требованию генерал-губернатора или по желанию не менее 1/5 части гласных. Собрание было действительным, если в нем присутствовало не менее 1/5 гласных [3].

Необходимо отметить, что правительство, вынужденное пойти на предоставление городскому общественному управлению известной

⁵ Городовое положение, высочайше утвержденное от 16 июня 1870 г. С.-Петербург: МВД, 1870 // ПСЗ-2. Т. 45. № 48498.

самостоятельности в решении хозяйственных вопросов и независимости от местного административно-полицейского аппарата, при подготовке городской реформы проявило особую озабоченность в вопросе о социальном составе дум. Поэтому на всех этапах разработки Городского положения первостепенное значение придавалось именно закону об избирательных правах, от которого зависел круг избирателей и в значительной мере оказывался predetermined состав избранных в органы городского самоуправления. Правительство, вынужденное считаться с возрастающей силой городской буржуазии, в то же время стремилось несколько ослабить ее влияние в органах городского общественного управления, растворить в массе избирателей, не принадлежащих к торгово-промышленным слоям населения города, предоставить последним некоторые льготы для участия в выборах. При этом небольшую заинтересованность правительство проявляло в привлечении к городскому самоуправлению представителей дворянского сословия. Министерство внутренних дел, непосредственно занимавшееся подготовкой и реализацией реформы городского самоуправления, придавало значение выяснению соотношения в составе как избирателей, так и гласных между лицами, принадлежавшими к буржуазным слоям населения и теми, кто торгово-промышленной деятельностью не занимался. Таким образом, тон в Думе теперь стали задавать торгово-промышленные слои города.

Городской голова избирался на четыре года из двух кандидатов от лица всех городских сословий.

11 июня 1892 г. император Александр III утвердил Городовое положение, согласно которому была реорганизована избирательная система: налоговый ценз заменили имущественным, основанным на владении городской недвижимостью, при этом состоятельные арендаторы городской недвижимости также получили избирательные права. Число гласных сократилось до 130, введена новая выборная категория — кандидат в гласные, численность кандидатов устанавливалась не менее 1/5 общего состава гласных (26 человек). Избиратели образовывали одно избирательное собрание, разделяемое на территориальные участки. Баллотироваться в гласные по каждому участку могли только лица, имеющие право голоса на этом участке. Лишались права участия в выборах содержатели винных лавок и питейных домов. Священнослужители не могли быть ни избирателями, ни гласными. Право избирать имели: 1) лица, состоящие в русском подданстве; 2) 25 лет от роду; 3) уплачивающие налоги в городскую казну; 4) не имевшие недоимок по городским сборам.

Наличие избирательных цензов во второй половине XIX в. значительно ограничивало население городов, в т.ч. Москвы, возможность участвовать в выборах представительных органов. Так, например, избирательные права были предоставлены только крупным плательщикам городских налогов, домовладельцам, владения которых оценены не менее чем в 3000 руб. и купцам первой гильдии, платившим налог не менее 500 руб. При столь высоком цензе число избирателей в Москве резко сократилось.

В Москве право избирать имело лишь 0,7% численности населения города, а к 1898 г. этот процент снизился до 0,3 [4].

В дальнейшем в большинстве городов процент участия в выборах еще снизился. При этом во всех без исключения городах торгово-промышленный элемент проявлял относительно большой интерес к выборам. В результате, Городское положение 1892 г., действовавшее до 1917 г., значительно урезало права городского самоуправления и в очередной раз резко сужало круг избирателей. Над городским самоуправлением был учрежден жесткий государственный контроль. Кандидатура московского городского головы после выборов утверждалась самим императором, он стал считаться государственным служащим. В его обязанности входило ведение заседаний Думы, осуществление контроля за выполнением решений и многочисленные представительские функции.

За неявку на заседание Думы без уважительных причин гласные подвергались денежным штрафам, замечаниям и даже временному исключению из думы. Устанавливался новый регламент заседаний: не менее 4 и не более 24 заседаний в год

И тем не менее, несмотря на все перипетии, должность московского городского главы считалась почетной. Ее занимали такие выдающиеся общественные деятели, как князь В.А. Черкасский, профессор Б.Н. Чичерин, С.М. Третьяков — один из братьев-основателей знаменитой Третьяковской галереи, другие известные московские деятели. Среди самых ярких представителей городского управления можно назвать Н.А. Алексеева и князя В.М. Голицина, который занимал многие должности в системе городской власти. Он был московским губернатором, но прежде, чем занять эту должность, прошел все ступени городской бюрократической лестницы, так избранный 1897 г. московским городским головой оставался таковым вплоть до 1905 г. За большие заслуги в развитии города князя В.М. Голицина избрали Почетным гражданином Москвы, а городская Дума заказала его портрет В.А. Серову для украшения зала заседаний. Среди немногих научных источников по истории городского управления Москвы XIX — начала XX в. Мемуары князя являются самыми важными как по полноте, так и по точности изложения. Современники оставили такое определение деятельности князя В.А. Голицина на посту московского городского головы: «Он принял город с керосиновыми фонарями и водоразборными фонтанами, а оставил с телефоном и водопроводом»⁶. Они достойны отдельного повествования.

Городская дума содействовала развитию московского хозяйства, общего благоустройства города. На эти цели выделялись весьма значительные суммы. Как вспоминал князь В.М. Голицын, городское самоуправление постоянно подвергалось мелочным придиркам со стороны чиновников из Петербурга, нападкам демократических изданий.

⁶ Задумчивая столица // Мой район. 28.08.2023. URL: <https://mr.moscow/zadumchivaya-stolicza/> (дата обращения: 10.10.2025).

Шестигласная дума размещалась в доме губернских присутственных мест на месте, занятом впоследствии Историческим музеем. Общая и Распорядительная думы занимали помещения в усадьбе Разумовского-Шереметева на Воздвиженке (8/1). С 1892 г. Дума и Управа размещались в специально построенном здании в центре Москвы на Воскресенской площади, переданном впоследствии музею В.И. Ленина (ныне — здание Исторического музея).

Городское самоуправление в Москве в советский и постсоветский периоды

В истории московского городского самоуправления был период (1912–1914 гг.), когда из-за противостояния Городской думы и центральной власти пост городского головы оставался вакантным. Последний городской голова Москвы В.М. Челноков занимал эту должность в 1914–1917 гг., до падения самодержавия в России. Он же стал и первым комиссаром Временного правительства в Москве.

До 1917 г. Москва делилась на 17 полицейских частей, состоящих из полицейских участков. После февральской революции комитет общественных организаций и Городская дума провели реформу городского управления. Вместо полицейских участков организовали 44 комиссариатских участка. Вместе с этим Московский совет рабочих депутатов еще в марте разделил Москву на 8 районов (Городской, Замоскворецкий, Пресненский, Сокольнический, Рогожско-Басманный, Лефортовский, Хамовнический, Бутырский), на которых традиционно делила Москву работающая в условиях подполья большевистская партия, имевшая в районах свои партийные комитеты. К осени в Москве было уже 11 территориальных районов со своими советами. Районы резко отличались по размерам (от 1 до 13 комиссариатских участка) и по населению (от 45 до 365 тыс. человек). Название районов не были еще устойчивы и порой менялись. Существовало и вне-территориальное объединение рабочих и служащих московского железнодорожного узла — называлось такое объединение Железнодорожным районом. Переплетение думского и советского районирования в Москве — своеобразное проявление двоевластия. Октябрьская революция закрепила административно-территориальное деление Москвы на районы по количеству членов партии большевиков, впоследствии членов КПСС. Этот принцип просуществовал вплоть до 1991 г. *К этому времени в Москве существовало 33 района: 13 — внутреннего пояса, которые выходили к Кремлю и Красной площади, и 19 во внешнем поясе, плюс город-спутник Зеленоград.*

15 апреля 1917 г. Временное правительство провело городскую реформу, утвердило новую избирательную систему, учредив всеобщее, равное избирательное право с двадцатилетнего возраста при выборах по партийным спискам. Наряду с должностью городского головы учредили должность *Председателя Думы*, а уже в июне состоялись выборы 200 гласных городской Думы.

После вооруженного восстания в Москве, устанавливая новую власть, Городскую Думу и городская Управу ликвидировали. Управление городским хозяйством было передано *Совету районных Дум*, а уже в марте 1918 г. *Московский совет* — новая городская власть — получил статус высшего представительного органа по управлению Москвой. Его высшим органом был Пленум, в перерывах между сессиями власть осуществляли *Исполком и Президиум Моссовета*. В течение десятилетий власть в городе осуществляли Советы — сначала Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, с таким названием они просуществовали до 1936 г, когда были заменены на советы депутатов трудящихся, а с 1977 г. — советы народных депутатов. Это были представительные органы государственной власти, которые осуществляли политическую власть трудящихся, избирались непосредственно населением. Для обеспечения государственного управления советы создавали исполнительные комитеты (*исполкомы*), постоянные депутатские комиссии и органы народного контроля. В ведении этих органов власти как городского, так и районного уровня находились объекты промышленности, транспорта, строительства, торговли и общественного питания, бытового и коммунального обслуживания, материально-технического и продовольственного снабжения и сбыта, жилищно-коммунального хозяйства, социального обеспечения, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры и народного образования, кредитования и государственного страхования, и аппараты органов управления. При этом политическое руководство советами осуществляли соответствующие партийные органы, которые по своему влиянию были выше органов народовластия. Эта система власти имела как сильные, так и слабые стороны. Но к концу 1970–1980 гг. стало очевидным, что управлять таким мегаполисом как Москва по старым структурно-территориальным и организационно-хозяйственным лекалам становилось все труднее и труднее. К началу 1990-х гг. сложились объективные условия для государственных реформ управления в стране. Назрела насущная потребность для серьезных изменений городского управления и в Москве.

В марте 1990 г прошли выборы депутатов Моссовета и районных советов народных депутатов. В Моссовет избрали 1000 депутатов, по сложившейся традиции мандат номер 1 выписали В.И. Ленину. 17 марта 1991 г. в соответствии с результатами городского референдума вводится должность Мэра Москвы, который становится правопреемником Исполкома Моссовета

12 июня 1991 г. в Москве состоялись первые выборы мэра и вице-мэра Москвы. Функции Моссовета разделяются: мэр возглавляет исполнительную власть — мэрию, формирует органы исполнительной власти — Правительство Москвы, отраслевые и территориальные структуры. Таким образом, происходит разделение властей: представительным и распорядительным органом власти становится Моссовет, а исполнительным — Правительство Москвы.

В своем развитии современная система государственной и муниципальной власти и управления Москвы прошла несколько этапов.

Важным шагом городской реформы управления городом стал переход от двухуровневой системы исполнительной власти к трехуровневой. Как отмечалось выше, до 1991 г. Москва была поделена на районы. Исходя из принципа их формирования по масштабам районы Москвы различались в большей степени, чем районы в других крупных городах страны. Так, территория Красногвардейского района более чем в 10 раз превышала территорию Бауманского. Население Перовского более, чем в 5 раз превышало количество жителей Сокольнического района. Сложившееся территориальное деление города порождало следующие проблемы: в крупных районах высокая загруженность органов управления хозяйственными проблемами приводила к тому, что население района с трудом могло «достучаться» до власти (проблема «доступности власти»); большое количество районов как объектов управления затрудняло деятельность городских органов (объем контроля); большое число районов в пределах Садового кольца мешало четко координировать усилия по выполнению столичных функций. Все это заставило городские власти установить новое административно-территориальное деление города: на смену 33 районам создали 10 административных и 143 муниципальных округов (впоследствии — 125).

Во главе административного округа становился префект, назначаемый мэром, с аппаратом управления — префектурой, ставшей впоследствии территориальным органом исполнительной власти города. На префекта и его аппарат возлагались функции: административно-хозяйственная, координирующая, контрольная. А что должен был координировать и контролировать префект? Дело в том, что по замыслам идеологов городской реформы тогдашнего мэра Москвы Г.Х. Попова и вице-мэра Ю.М. Лужкова создавалась новая, присущая только Москве как гигантскому мегаполису, отраслевая и территориальная структура, так называемая *линейно-штабная*, при которой городские департаменты, комитеты и управления выполняли управленческие функции, создавая нормативную базу отрасли и руководя городской собственностью, а текущее руководство отраслевыми учреждениями и предприятиями возлагалось на окружное звено. Создавались окружные отраслевые управления: управления образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, молодежной политики и прочие. А координировать и контролировать их деятельность на территории округа в интересах населения призваны были префекты, которые становились членами городского правительства, впоследствии с полномочиями министра, что поднимало их роль в системе управления городом.

На протяжении 1991–1993 гг. в Москве существовали параллельно городской и районные советы депутатов, сформированные по существующей советской схеме. Однако многие депутаты, избранные в результате альтернативных выборов, представляющие научную интеллигенцию, которые шли на выборы с лозунгами «Вся власть советам!» (как когда-то в 1917 г. — парадоксы истории), против всевластия КПСС, были оппозиционно настроены против нововведений реформаторов городского управления. Хотя в составе тогдашних советов были и депутаты, разделяющие эти новации вновь избранного мэра

и его команды. Сложилась неоднозначная управленческая ситуация: фактически произошло разделение власти: исполнительная власть уже не формировалась депутатским корпусом и не подчинялась советам. Но советы хотели по-прежнему руководить исполнительной властью. Доходило до опасных коллизий, когда ряд районных советов своими решениями брали на себя несвойственные органам представительной власти функции исполнительной, особенно в части распределения объектов городской собственности — жилых и нежилых помещений, земельных участков. Доходило до того, что некоторые советы вообще принимали решения о роспуске исполкомов и принятия их функций на свои депутатские комиссии. С этим не могла мириться исполнительная власть. Нужны были срочные действия.

В октябре 1991 г. исполкомы райсоветов были ликвидированы, что вызвало неоднозначную реакцию у некоторых оппозиционно настроенных к данной реформе депутатов районных советов. Их функции передавались вновь создаваемым префектурам административных округов. В целях приближения населения к органам власти и для решения его непосредственных проблем и вопросов в муниципальных округах создавался институт супрефектов (*фр. служащий, стоящий рядом с префектом*) со своим аппаратом, назначаемые префектом. Такая структура просуществовала до 1997 г., когда на смену супрефектам пришли главы районных управ.

Драматические события в сентябре-октябре 1993 г. положили конец двоевластию в Москве: советы указом президента РФ⁷ были распущены, вместо Московского совета народных депутатов утверждалась избираемая Московская городская дума (МГД).

Первый состав МГД избрали 12 декабря 1993 г. в составе 35 депутатов, которые становились представителями населения, работающими на профессиональной основе. В последующим их численность возросла до 45 депутатов. Важной особенностью и отличием от всех ранее существующих представительных органов в Москве была функция принятия законов Москвы и постановлений МГД, главный из которых — утверждение бюджета города и осуществление депутатского контроля за его исполнением. Согласно принятой в 12 декабря 1993 г. и ныне действующей Конституции, Москва имеет тройной статус: субъект Российской Федерации, город федерального значения, столица РФ. А значит, на органы власти Москвы накладываются особые функции, не свойственные никакому другому городу и субъекту РФ.

В июле 1995 г. был принят важный городской закон — Устав города Москвы. Устав закрепил позитивные результаты проводимой в городе реформы управления, создал правовые основания для ее дальнейшего продолжения в первую очередь на уровне местного самоуправления⁸. В Москве сложилась следующую система городской власти. На городском уровне органом

⁷ Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации (от 9 октября 1993 г.) // Российская газета. 12.10.1993.

⁸ Устав города Москвы Принят Московской городской Думой 28 июня 1995 г. М., 1995.

законодательной и представительной власти является Московская городская Дума, которая избирается в результате всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании на 4 года (в настоящее время — на 5 лет). Исполнительная власть формируется избранными мэром и вице-мэром Москвы (впоследствии данная должность была ликвидирована) в составе правительства Москвы, отраслевых органов-департаментов, комитетов, управлений, инспекций, и территориальных органов-префектур и районных управ. Вопросы, которые могут и должны решаться территориальными органами, были переданы в их ведение вместе с соответствующими финансированием, материальным обеспечением и штатами. Одновременно префектов административных округов наделили полномочиями городской администрации на соответствующих территориях численностью населения на уровне средних областей РФ, им поручено осуществлять исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность по жизнеобеспечению населения округа; решение вопросов, имеющих окружное значение, организацию и проведение окружных мероприятий. В их ведении находились объекты социальной сферы, за исключением объектов общегородского значения. В то же время главы управ получили все необходимые полномочия для самостоятельного, под свою ответственность решения местных вопросов, не затрагивающих интересы города, административного округа или других районов. Бюджеты формировались как на городском, так и на районном уровне. На уровне административных округов были утверждаемые правительством сметы расходов, также были определены дополнительные источники пополнения финансовых ресурсов виде специальных фондов, как на окружном, так и на районном уровне, что стимулировало территориальные органы заботиться о наполнении этих фондов. Муниципальные округа стали районами.

Органы исполнительной власти объявлены самостоятельными в своих действиях согласно федеральному и московскому законодательству.

Несколько позже был принят городской закон «О районной управе», который регулировал их деятельность и наделял вновь создаваемые органы исполнительной власти районного уровня собственной компетенцией и полномочиями. Создана уникальная (московское *ноу-хау*) система управления городом, когда на районном уровне соединились власть исполнительная (вертикаль управления: город — округ — район) с местной, или муниципальной властью, выбираемой непосредственно населением. «... с помощью районов мы надеемся осуществить наше давнее желание — не поднимать наверх те вопросы, которые могут решаться внизу, и решать их там, где положено, с организацией соответствующих избираемых и назначаемых структур и установлением делового режима взаимодействия между ними» [5]. Как формировалась управа района и как она функционировала? После принятия закона в 1997 г. прошли выборы районных советников (депутатов) районного Собрания как представительного органа населения района. Численность советников колебалась от 10 до 20 членов в зависимости от числа избирателей, а значит, населения районов. Они также были разными. Районы

(ранее — муниципальные округа) изначально формировались из территории компактного проживания жителей. На протяжении ряда лет шел процесс укрупнения муниципальных округов. И на последнем этапе реформы городского управления их насчитывалось 125 (без *Новой Москвы*).

Советники избирали главу управы, вернее, давали согласие на его назначение, поскольку он представлялся мэром Москвы по представлению префекта округа. Это процедура гарантировала единство и управляемость городским хозяйством. Были случаи, когда депутаты не соглашались с предложенной кандидатурой (тогда назначался временно исполняющий обязанности на срок не более 6 месяцев), или когда мэр вносил две кандидатуры. Мэр Москвы мог и отрешить главу управы от должности, основания для этого были прописаны в законе. Глава управы вел заседания районного собрания, подписывал принятые им решения, он же руководил и администрацией района. Глава управы, районное собрание и администрация района составляли единый орган — районную управу. Районной управа имела более 100 полномочий, включая все вопросы жизнеобеспечения населения и развития территории района, за исключением вопросов общегородского значения (строительство и капитальный ремонт объектов, дорог, коммуникаций и пр.).

Руководители районов постоянно вели индивидуальный прием населения, проводили регулярные встречи, обходы территории, руководители подведомственных учреждений отчитывались о своей деятельности перед депутатами. Депутаты вели прием населения, решали его конкретные проблемы, заботились о состоянии закрепленной за ними территории [6].

Такая система местной власти была устойчивой и позволяла сочетать местные интересы с городскими, обеспечивать работоспособность власти, ее соподчиненность населению в лице избранных представителей и органам городского управления в лице мэра Москвы. Контроль за деятельностью управ возлагался на префекта соответствующего административного округа. Такая структура была работоспособной и эффективной. В районах осуществляли деятельность местные средства информирования проживающих и работающих на территории района москвичей: районные газеты, кабельное телевидение, информационные стенды [7]. Казалось, что был найден необходимый баланс интересов и установлен нормальный контакт между жителями и властью. Однако эта система просуществовала не долго.

Дело в том, что статья 12 Конституции РФ гласит: «*В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти*»⁹. Эта конституционная норма требовала корректировки московского законодательства в части соотношения государственной власти и местного

⁹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Ст. 12, 130, 131.

самоуправления. Создавая своеобразную структуру местной власти, московский законодатель исходил из того, что Москва как город осуществляет местное самоуправления на двух уровнях: на городском и районном. Это позволяет федеральное законодательство. Но на городском уровне осуществляется государственная власть Москвы как субъекта федерации, и поэтому соединение ее с муниципальной властью недопустимо. Пришлось тогда законодателю перестроить всю систему местной (муниципальной) власти. Была найдена и законодательно закреплена схема, которая действует и в настоящее время.

Чтобы сохранить единство городского хозяйства и его управляемость осуществляется вертикаль исполнительной власти: правительство и его отраслевые органы — префектура и управа района. Фактически эти структуры осуществляют государственную власть сверху донизу — от городского уровня до районного. Глава управы района назначается мэром Москвы, текущее руководство ими осуществляет префект, который вносит предложение мэру Москвы по назначению и освобождению от должности глав управ.

Но где же местное самоуправление при этом?

Статья 131 Конституции РФ устанавливает, что *«Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций»*¹⁰. Чтобы не создавать новые территориальные образования, московский законодатель установил, что территория внутригородских муниципальных образований (далее — ВМО) совпадает с территорией района, к названию которых москвичи давно привыкли. Таким образом, в Москве на одной территории существует район с государственным управлением в лице управы района и его хозяйственных структур и муниципальное образование с муниципальными депутатами во главе с руководителем ВМО. Муниципальное образование имеет свой бюджет, во многом формируемый за счет субсидий из городского бюджета, муниципальные депутаты ведут прием населения, организуют и проводят важные общественно-значимые и полезные мероприятия и акции, в особенности для детей и подростков, занимаются военно-патриотическим воспитанием молодежи, принимают решения по снижению брачного возраста, а также осуществляют другие установленные законом полномочия.

Эта особенность самоуправления в Москве гарантируется ст. 131 Конституции РФ (в новой редакции), где утверждается, что *«особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом»*¹¹.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Ст. 12, 130, 131.

¹¹ Там же.

Заключение

Важным этапом в развитии московского самоуправления и адаптации его к сегодняшним реалиям современного развития одного из крупнейших в мире мегаполисов стало принятие Государственной Думой РФ нового федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹². Статья 87 указанного Закона предоставляет большие права московскому законодателю как законодательному органу субъекта федерации — города федерального значения — в создании особенной схемы осуществления местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти Москвы в целях необходимости сохранения единства городского хозяйства.

В заключении выражаю надежду, что новый московский закон о местном самоуправлении вберет в себя все то ценное, что было в истории становления и развития московского городского самоуправления, в том числе за последние 30 лет.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Виноградов В.Ю.* Московское городское самоуправление: генезис, развитие, основные черты : монография. М. : ЭКОН-ИНФОРМ, 2005. 226 с. EDN: QWITZT
2. *Московская власть: городские головы (1782–1997)* / под ред. М.А. Афанасьева. М. : ЦИГОС, 1997. 205 с.
3. *Кизеветтер А.А.* Городовое положение Екатерины II. М., 1885. 473 с.
4. *Веселовский Б.Б.* Самоуправление и демократия. Петроград : Муравей, 1917. 32 с.
5. *Лужков Ю.М.* Мы дети твои, Москва. М. : Изд-во Вагриус, 1996. 338 с.
6. *Москва Городское управление: 300 лет истории управления городом* : справочник. М. : Мэрия Москвы ; научно-внедренческая фирма «Межрегионсервис», 1997. 517 с.
7. *Убушаева Б.Г.* Опыт реализации молодежных социальных проектов в городе Москве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2024. Т. 11. № 2. С. 203–211. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2024-11-2-203-211> EDN: KPIGRI

Информация об авторе:

Виноградов Валерий Юрьевич — доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2; советник префекта Юго-Западного административного округа города Москвы, Российская Федерация, 117209, Москва, Севастопольский просп., д. 28, корп. 4 (ORCID: 0009-0002-7890-4707) (e-mail: vinogradov-vyu@rudn.ru).

¹² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.10.2025).



DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-29-38

EDN: SGVZDM

Научная статья / Research article

Пути решения проблем интеграции местного самоуправления в систему публичной власти: к реализации нового закона

В.Б. Зотов 

Государственный университет управления, Москва, Российская Федерация
✉ zotov-vladimir@yandex.ru

Аннотация. Исследованы системные проблемы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления (МСУ) в связи с их законодательным включением в единую систему публичной власти. Проанализированы ключевые вызовы, такие как размывание автономии, увеличение административной нагрузки, дисбаланс полномочий и ресурсов, а также риски бюрократизации. В качестве основного вектора решения данных проблем предложена стратегическая цифровизация МСУ. Доказано, что внедрение цифровых платформ, технологий больших данных, искусственного интеллекта и «умных» сервисов способно не только нивелировать негативные последствия интеграции, но и усилить эффективность, прозрачность и вовлеченность граждан в процессы МСУ. Приведены конкретные рекомендации по направлениям цифровой трансформации.

Ключевые слова: муниципальное управление, электронное правительство, большие данные, искусственный интеллект, административная нагрузка, автономия МСУ

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 15.10.2025; принята к публикации 10.12.2025.

Для цитирования:

Зотов В.Б. Пути решения проблем интеграции местного самоуправления в систему публичной власти: к реализации нового закона // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 29–38. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-29-38> EDN: SGVZDM

© Зотов В.Б., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Ways to solve the problems of integrating local self-government into the system of public authority: towards the implementation of the new law

Vladimir B. Zotov  

State University of Management, Moscow, Russian Federation

 zotov-vladimir@yandex.ru

Abstract. This study explores the systemic challenges faced by local self-government bodies (LGBs) due to their legislative inclusion in the unified system of public authority. It analyzes key issues such as the erosion of autonomy, increased administrative burden, imbalance of powers and resources, and the risks of bureaucratization. The study proposes strategic digitalization of LGBs as a primary solution to these problems. The author proves that the introduction of digital platforms, big data technologies, artificial intelligence, and smart services can not only mitigate the negative consequences of integration, but also enhance the efficiency, transparency, and involvement of citizens in local self-government processes. The study provides specific recommendations for digital transformation.

Keywords: public authority, municipal administration, e-government, big data, artificial intelligence, administrative burden, local self-government autonomy

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 15.10.2025. The article was accepted on 10.12.2025.

For citation:

Zotov VB. Ways to solve the problems of integrating local self-government into the system of public authority: towards the implementation of the new law. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):29–38. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-29-38> EDN: SGVZDM

Введение

Принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» знаменует собой новый этап развития местного самоуправления (МСУ) в России. Законодательная реформа, разработанная в рамках продолжающейся муниципальной реформы, направлена на интеграцию органов МСУ в единую систему публичной власти, что закреплено в статье 4 нового закона¹. Это принципиальное изменение конституционной природы МСУ, которое ранее позиционировалось как отдельный от государственной власти институт. Актуальность научного осмысления происходящих преобразований обусловлена необходимостью выявления системных проблем, которые могут возникнуть в процессе реализации нового законодательства, в том числе в Москве, и разработки адекватных механизмов их решения.

¹ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

Цель исследования — на основе комплексного анализа потенциальных проблем, связанных с включением МСУ в единую систему публичной власти, определить научно обоснованные пути их решения для обеспечения эффективного функционирования МСУ в новых правовых условиях с учетом потенциала цифровизации.

Основу методологии исследования составили анализ нормативно-правовых актов, в частности, нового Федерального закона № 33-ФЗ² и предшествующего ему Федерального закона № 131-ФЗ³, а также системный подход к изучению проблем МСУ, выявленных в научных публикациях и экспертных оценках. Сравнительно-правовой анализ позволил выявить специфику нового правового регулирования по сравнению с предыдущим периодом.

Теоретико-правовые основы интеграции МСУ в систему публичной власти

Конституционная реформа 2020 г. и последующие законодательные изменения коренным образом трансформировали природу МСУ в Российской Федерации. Согласно ст. 1 Федерального закона № 33-ФЗ, МСУ признается формой самоорганизации граждан, при этом его органы входят в единую систему публичной власти⁴. Это положение кардинально меняет сложившуюся с 1990-х гг. модель, в рамках которой МСУ рассматривалось как самостоятельный институт, отделенный от государственной власти.

Эволюция правового регулирования МСУ в России демонстрирует последовательное движение от жесткого разграничения между государственной и муниципальной властью к их интеграции. Как отмечается в научных публикациях, подробное конституционное регулирование МСУ само по себе не гарантировало его эффективного развития [1–3]. На практике возникли серьезные противоречия между формальной самостоятельностью МСУ и его фактической зависимостью от государственных структур.

Принципиальная новелла законодательства 2025 г. заключается в том, что при сохранении формальной самостоятельности (органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, согласно ч. 6 ст. 1 ФЗ № 33-ФЗ) муниципальное самоуправление одновременно интегрируется в единую систему публичной власти под эгидой Президента Российской Федерации, который «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов,

² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 10.09.2025).

⁴ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

входящих в единую систему публичной власти» (ч. 5 ст. 1)⁵. Такой подход призван преодолеть дуализм в понимании природы МСУ, сохранившийся на протяжении всего постсоветского периода развития России (табл. 1).

Таблица 1

Эволюция конституционно-правового статуса МСУ в России

Период, гг.	Правовая модель	Ключевые характеристики
1993–2003	Разделительная модель	Жесткое разграничение государственной власти и МСУ
2003–2025	Компромиссная модель	Формальная самостоятельность при фактическом усилении государственного контроля
с 2025	Интеграционная модель	Включение в единую систему публичной власти при сохранении организационной обособленности

Источник: составлено В.Б. Зотовым.

Законодательное закрепление интеграционной модели МСУ соответствует общим тенденциям развития публичной власти в России, направленным на обеспечение единства и согласованности управления. Однако такая трансформация порождает ряд системных проблем, требующих научного осмысления и практического решения.

Системный анализ проблем МСУ в контексте новой правовой реальности

1. Проблема разграничения полномочий и компетенции

Одной из наиболее острых проблем, которые могут обостриться в связи с принятием нового закона, остается нечеткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Как показывает анализ предшествующего периода, несовершенство концептуальной модели МСУ проявлялось в «множественности субъективных толкований компетенции и ответственности как государственных органов власти, так и органов местного самоуправления»⁶ [4]. Новый закон, несмотря на провозглашение принципа самостоятельности местного самоуправления «в пределах своих полномочий» (ч. 1 ст. 4), не содержит механизмов четкого разграничения вопросов местного значения и государственных полномочий.

⁵ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

⁶ Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. М. : Юстиция, 2021.

Особую озабоченность вызывает сохранение практики так называемых «нефинансируемых федеральных мандатов», когда органы местного самоуправления обязаны выполнять установленные федеральными законами обязательства государства без адекватного финансового обеспечения [5]⁷. В условиях интеграции в единую систему публичной власти эта проблема может усугубиться, поскольку возрастет объем переданных полномочий без соответствующего ресурсного обеспечения. Как справедливо отмечается в статье 4 Федерального закона № 33-ФЗ, «разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми средствами и материальными ресурсами» (ч. 10)⁸, однако механизм реализации этого принципа на практике остается неясным.

2. Финансово-экономические проблемы

Недостаточность финансовой базы МСУ остается ключевым вызовом, который может препятствовать эффективной реализации нового законодательства. Еще в 2004 г. указывалось, что «большой проблемой местного самоуправления остается недостаточность его собственной доходной базы»⁹. Ситуация усугубилась налоговой реформой 2000–2001 гг., которая в значительной степени была осуществлена за счет отмены большинства местных налогов, при этом потери местных бюджетов не были компенсированы.

Согласно статистике, приведенной губернатором Вологодской области В. Позгалевым, в местные бюджеты поступало всего лишь 10 % доходов консолидированного бюджета России, тогда как в федеральный бюджет — 60 %, а в региональные — 30 % [6]. Такой дисбаланс в распределении финансовых ресурсов создает системные ограничения для самостоятельного решения вопросов местного значения. В условиях действия нового закона финансовые проблемы могут усугубиться из-за возможного увеличения объема делегированных полномочий без адекватного финансового обеспечения.

3. Организационно-территориальные проблемы

Новый закон сохраняет различные модели территориальной организации МСУ, что может порождать дополнительные сложности в условиях его интеграции в единую систему публичной власти. Как показал анализ, проведенный еще в 2004 г., в России сформировались различные модели территориальной организации: от районной и поселенческой до двухуровневой и смешанной систем [3]. Такое разнообразие создает проблемы

⁷ Латфуллин Г.Р., Зотов В.Б., Омельченко Н.А. и др. Государственное и муниципальное управление: программы учебных дисциплин для магистратуры. К 100-летию Государственного университета управления : учебное пособие. М. : Юстицинформ, 2019. 648 с. EDN: YXOKCD

⁸ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

⁹ Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. М. : Юстиция, 2021.

для выстраивания единых стандартов управления и обеспечения согласованного функционирования публичной власти.

Особую проблему представляет так называемая «вырожденная структура органов местной власти в городах федерального значения», где органы местного самоуправления «существуют лишь формально, их полномочия несущественны, они не имеют никакого практического влияния» [2]. В условиях действия нового закона возникает вопрос о соответствии такой модели принципу полноценного участия МСУ в системе публичной власти.

4. Проблема кадрового потенциала и управленческих технологий

Одной из ключевых проблем, которая может ограничить эффективность реализации нового законодательства, является отсутствие эффективных технологий муниципального управления. Как отмечается в исследованиях Дальневосточного научного центра МСУ, «ни по одному из вопросов местного значения не существует сегодня эффективных технологий» [3]. Особую сложность представляют вопросы, которые ранее не осуществлялись властными институтами, такие как разработка уставов муниципальных образований, управление муниципальной собственностью, а также вопросы, связанные с созданием условий для экономического развития.

Отсутствие эффективных управленческих технологий усугубляется дефицитом квалифицированных кадров в системе МСУ, особенно в отдаленных и малонаселенных регионах. Интеграция в единую систему публичной власти потребует от муниципальных служащих новых компетенций и навыков, соответствующих повышенным требованиям к управленческому персоналу.

5. Проблема общественного участия и гражданской активности

Включение МСУ в единую систему публичной власти может обострить проблему низкого уровня общественного участия в местных делах. Как показывают исследования, одной из главных проблем местной власти является «отсутствие у населения понимания сути местного самоуправления и потребности участвовать в его осуществлении» [2]. Это приводит к «отчуждению населения от публичной власти» и росту «электорального эскейпизма» [3].

Новый закон провозглашает обеспечение гласности в деятельности органов местного самоуправления (ч. 8 ст. 1)¹⁰, однако не содержит конкретных механизмов усиления общественного участия. Между тем, как показывают международные исследования, эффективное МСУ требует «равноправного, инклюзивного подхода к гражданскому участию» [7]. В условиях интеграции в систему публичной власти возникает риск дальнейшей бюрократизации МСУ и снижения его связи с населением.

¹⁰ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

Пути решения проблем и перспективы развития МСУ

1. Совершенствование механизмов разграничения полномочий

Для решения проблемы нечеткого разграничения полномочий между уровнями публичной власти предлагается:

1) разработать и законодательно закрепить исчерпывающий перечень вопросов местного значения с четким определением критериев их отнесения к компетенции МСУ. Такой перечень должен быть стабильным и не подлежать произвольному расширению за счет передачи дополнительных государственных полномочий без адекватного финансового обеспечения;

2) создать независимый арбитражный механизм разрешения споров о компетенции между органами государственной власти и МСУ. Это позволит предотвращать конфликты и обеспечивать баланс интересов разных уровней публичной власти;

3) внедрить систему обязательной финансово-экономической экспертизы при передаче государственных полномочий органам МСУ, как это предусмотрено ч. 10 ст. 4 Федерального закона № 33-ФЗ¹¹. Экспертиза должна оценивать адекватность ресурсного обеспечения передаваемых полномочий.

2. Укрепление финансово-экономической основы

Для решения финансовых проблем МСУ в условиях действия нового закона необходимо:

1) провести реформу межбюджетных отношений, направленную на увеличение доли местных бюджетов в консолидированном бюджете страны до уровня, сопоставимого с международными стандартами (не менее 20...25 %);

2) закрепить за местными бюджетами стабильные источники доходов, включая право устанавливать местные налоги и сборы в пределах, определенных федеральным законодательством;

3) внедрить механизм автоматического финансового обеспечения передаваемых государственных полномочий, исключающий возможность возникновения нефинансируемых мандатов;

4) стимулировать развитие муниципальной экономики через создание условий для привлечения инвестиций и развития предпринимательства на территории муниципальных образований.

3. Оптимизация территориальной организации

В целях решения организационно-территориальных проблем предлагается:

1) разработать научно обоснованные критерии определения оптимальной модели территориальной организации местного самоуправле-

¹¹ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

ния с учетом географических, демографических, экономических и иных особенностей регионов;

2) обеспечить единые стандарты организации местного самоуправления на всей территории страны при сохранении дифференцированного подхода к определению компетенции муниципальных образований разного типа;

3) ликвидировать «вырожденные» структуры местной власти в городах федерального значения через расширение их полномочий и повышение реального влияния на решение вопросов местного значения.

4. Развитие кадрового потенциала и внедрение современных управленческих технологий

Для решения проблемы кадрового потенциала и управленческих технологий необходимо:

1) создать систему непрерывного образования муниципальных служащих, ориентированную на формирование компетенций, необходимых для работы в условиях интеграции в единую систему публичной власти;

2) разработать и внедрить типовые управленческие технологии по основным вопросам местного значения, адаптированные к особенностям муниципальных образований разного типа;

3) сформировать систему обмена лучшими практиками между муниципальными образованиями, включая создание банка успешных управленческих решений;

4) внедрить цифровые технологии управления муниципальным хозяйством, обеспечивающие прозрачность и эффективность использования ресурсов.

5. Стимулирование общественного участия и развитие гражданской активности

Для усиления общественного участия в условиях действия нового закона целесообразно:

1) внедрить механизмы participatory budgeting (участвующего бюджетирования), позволяющие гражданам непосредственно участвовать в распределении части бюджетных средств. «Опыт Порто-Алегри (Бразилия) показывает эффективность такого подхода: «процент районов с водопроводом увеличился с 75 % до 98 %; доступ к канализации увеличился с 45 % до 98 %» [7];

2) развивать практики публичных обсуждений (public deliberation) как формы общественного обсуждения, «которая ищет коллективные решения сложных социальных проблем» [7–9];

3) использовать подходы, основанные на принципах человеко-ориентированного дизайна (human-centered design), как это сделано в Окленде (Калифорния) при разработке программы инспекции жилья [8–11];

4) создать систему стимулирования гражданской активности через институализацию форм непосредственного участия граждан в осуществлении МСУ.

Сведем в табл. 2.

Таблица 2

Основные проблемы и пути их решения в контексте нового законодательства

Сфера проблем	Ключевые вызовы	Предлагаемые решения
Разграничение полномочий	Нечеткость компетенции, нефинансируемые мандаты	Исчерпывающий перечень вопросов местного значения, арбитражный механизм разрешения споров
Финансовая автономия	Недостаточность доходной базы	Реформа межбюджетных отношений, стабильные источники доходов
Территориальная организация	Разнородность моделей, «вырожденные» структуры	Единые стандарты с дифференцированным подходом
Управленческий потенциал	Отсутствие эффективных технологий, дефицит кадров	Система непрерывного образования, типовые управленческие технологии
Общественное участие	Низкая гражданская активность, отчуждение	Участвующее бюджетирование, публичные обсуждения

Источник: составлено В.Б. Зотовым.

Заключение

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» открывает новый этап в развитии МСУ в России. Интеграция МСУ в единую систему публичной власти создает как новые возможности, так и серьезные вызовы. Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что успешная реализация нового законодательства потребует комплексного решения системных проблем, накопившихся в сфере местного самоуправления.

Ключевыми направлениями совершенствования местного самоуправления в новых условиях должны стать: четкое разграничение полномочий с адекватным ресурсным обеспечением, укрепление финансово-экономической основы, оптимизация территориальной организации, развитие кадрового потенциала и внедрение современных управленческих технологий, а также стимулирование общественного участия и гражданской активности.

Перспективы дальнейшего исследования связаны с мониторингом практики применения нового законодательства и разработкой на его основе конкретных механизмов реализации провозглашенных принципов. Особого внимания заслуживает изучение региональных особенностей внедрения интеграционной модели МСУ и выработка адаптивных подходов к управлению этим процессом. Научное сообщество призвано сыграть важную роль в разработке научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию МСУ в условиях его интеграции в единую систему публичной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Голованов В.И. Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов // *Муниципальная академия*. 2019. № 3. С. 101–107. EDN: MEXKZZ
2. Zotov V.B. Будущее местного самоуправления в России // *Муниципальная академия*. 2025. № 3. С. 6–12. https://doi.org/10.52176/2304831X_2025_03_6 EDN: AYASUV
3. Широков А.Н. Время вспомнить и осмыслить // *Муниципальная академия*. 2025. № 5. С. 12–23. https://doi.org/10.52176/2304831X_2025_05_12 EDN: AJPOBC
4. Грачев М.Н., Попов С.И. Изменение тенденции развития местного самоуправления в Москве после присоединения новых территорий // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2015. № 1. С. 46–67. EDN: UTDKPI
5. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М. : Независимый институт социальной политики, 2022. 160 с. EDN: VNFDJX
6. Фасеев И.В. Проблемы развития местного самоуправления и территориальная организация местного самоуправления // *Полития*. 2004. № 1 (32). С. 106–123. <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2004-32-106-123>
7. Таунсент Э. Умные города: Большие данные, гражданские хакеры и поиски новой утопии. М. : Изд.-во Института Гайдара, 2019. 398 с.
8. Уколов В.Ф., Шабуневич О.В. Адаптация инструментария и объектов мониторинга социально-экономического развития регионов к изменяющимся условиям // *Вестник МИРБИС*. 2022. № 2 (30). С. 150–157. <https://doi.org/10.25634/MIRBIS.2022.2.15> EDN: BYTCWM
9. Уколов В.Ф., Шабуневич О.В. Современные тренды цифровой трансформации и управление будущим основных сфер жизнедеятельности // *Вестник МИРБИС*. 2021. № 3 (27). С. 21–27. <https://doi.org/10.25634/MIRBIS.2021.3.2> EDN: SJZROI
10. Хмельченко Е.Г., Алексеев А.Ю. Современные механизмы и инструменты противодействия коррупции на государственном и муниципальном уровнях // *Вестник университета*. 2014. № 7. С. 89–94. EDN: SNRNRB
11. Хмельченко Е.Г., Петрина О.А. Маркетинговые технологии в развитии городских территорий // *Вестник университета*. 2013. № 20. С. 119–124. EDN: RSCJBH

Информация об авторе:

Зотов Владимир Борисович — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления, Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский пр.-кт, д. 99 (ORCID: 0000-0001-6509-5344) (SPIN-код: 2655-8236) (e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-39-52


EDN: SDBOTS

Научная статья / Research article

Совершенствование инфраструктуры городов на примере реализации программы Москвы «Умный город — 2030»

В.И. Голованов  

Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Российская Федерация

 golovanov52@rambler.ru

Аннотация. Проанализированы ключевые аспекты модернизации городской инфраструктуры на примере реализации стратегической инициативы Москвы «Умный город — 2030». Автор обосновывает необходимость перехода к модели «умного города» как ответа на вызовы урбанизации, экологической нагрузки и растущих ожиданий населения. Подчеркнуто, что современное городское развитие невозможно без глубокой цифровой трансформации, основанной на использовании больших данных, искусственного интеллекта и блокчейн-технологий. Рассмотрены принципы построения «умного города» — ориентация на человека, устойчивость, энергоэффективность и межсекторное взаимодействие. Особое внимание уделено трехуровневой архитектуре «умного города», объединяющей физическую и информационную инфраструктуру, цифровые сервисы и конечные услуги для граждан и бизнеса. На примере Москвы детально проанализированы успешные практики: интеллектуальные транспортные системы, цифровизация здравоохранения (ЕМИАС) и образования (МЭШ), «умное» ЖКХ, экологический мониторинг и платформы электронной демократии («Активный гражданин», «Наш город»). Отмечается, что Москва, получившая международные сертификаты по стандартам ISO 37120 и ISO 37122, выступает в роли пилотного региона, чей опыт тиражируется в других городах России. Приведены результаты рейтинга «IQ городов» 2024 г., демонстрирующие динамику цифровизации в Казани, Санкт-Петербурге, Тюмени и других муниципалитетах. В заключение определены перспективные направления развития: масштабирование передовых решений, совершенствование нормативно-правовой базы, развитие кадрового потенциала и повышение цифровой грамотности населения. Анализ показывает, что эффективность «умного города» зависит не только от технологий, но и от вовлеченности граждан, прозрачности управления и межведомственной координации. Эти факторы в совокупности способствуют формированию безопасной, устойчивой и комфортной городской среды будущего.

Ключевые слова: цифровая трансформация, урбанистическое развитие, инновационные решения, технологические платформы

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 15.10.2025; принята к публикации 25.11.2025.

© Голованов В.И., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Для цитирования:

Голованов В.И. Совершенствование инфраструктуры городов на примере реализации программы Москвы «Умный город — 2030» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 39–52. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-39-52> EDN: SDBOTS

Improving urban infrastructure through the implementation of the Moscow “Smart City — 2030” program

Vladimir I. Golovanov 

Russian State University for the Humanities (RSUH), Moscow, Russian Federation

✉ golovanov52@rambler.ru

Abstract. This study examines key aspects of urban infrastructure modernization through the lens of the strategic initiative Moscow “Smart City — 2030”. The author substantiates the necessity of transitioning to the smart city model as a response to contemporary challenges such as rapid urbanization, mounting environmental pressures, and rising citizen expectations. It is emphasized that modern urban development is unattainable without profound digital transformation grounded in the application of big data analytics, artificial intelligence, and blockchain technologies. The study outlines core principles underpinning smart city development — human-centricity, sustainability, energy efficiency, and cross-sectoral collaboration. Particular attention is devoted to the three-tier architecture of the smart city, which integrates physical and digital infrastructure, digital services, and end-user solutions for residents and businesses. Drawing on the Moscow case, the article provides a detailed analysis of successful practices, including intelligent transportation systems, digitalization of healthcare (via the Unified Medical Information and Analytical System — EMIAS) and education (through the Moscow Electronic School — MESH), smart housing and communal services (HCS), environmental monitoring, and e-democracy platforms (“Active Citizen,” “Our City”). Moscow’s role as a pilot region is highlighted, especially in light of its certification under the international standards ISO 37120 (“Sustainable Development of Communities — Indicators for City Services and Quality of Life”) and ISO 37122 (“Indicators for Smart Cities”). The study also presents findings from the 2024 “City IQ Index,” illustrating the dynamic progress of digital transformation in Russian municipalities such as Kazan, Saint Petersburg, and Tyumen. Finally, the study identifies key prospective directions for further development: scaling proven solutions, refining the regulatory framework, enhancing human capital, and advancing digital literacy among the population. The analysis concludes that the effectiveness of a smart city hinges not only on technological deployment but equally on citizen engagement, governance transparency, and interdepartmental coordination — factors that collectively foster a secure, sustainable, and livable urban environment for the future.

Keywords: digital transformation, metropolitan development, innovative solutions, technological platforms

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article history:

The article was submitted on 15.10.2025. The article was accepted on 25.11.2025.

For citation:

Golovanov VI. Improving urban infrastructure through the implementation of the Moscow “Smart City — 2030” program. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):39–52. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-39-52> EDN: SDBOTS

Введение

Программа Москвы «Умный город — 2030» реализовывалась с 2018 г.¹ В 2021 г. в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 30 марта 2021 г. № 391-ПП «О внесении изменения в постановление правительства Москвы от 9 августа 2011 г. № 349-ПП»² были внесены изменения в программу.

В документе рассматриваются вопросы реализации Государственной программы города Москвы «Развитие цифровой среды и инноваций»³ в развитие предыдущей программы, Паспорт Государственной программы города Москвы «Развитие цифровой среды и инноваций»⁴.

На текущем этапе развития цифровизации в Москве реализуются мероприятия, предусмотренные государственной программой Москвы «Умный город — 2030», и отдельные мероприятия и показатели государственных программ города Москвы «Открытое Правительство»⁵ и «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность».

Цель исследования заключается в анализе и оценке положительного опыта реализации программы Москвы «Умный город — 2030» в городе Москва и программ цифровизации в других городах России.

Материалы и методы исследования

Развитие городов невозможно без внедрения современных информационно-коммуникационных технологий. Создание «умных городов» является стратегическим направлением совершенствования структуры и улучшения городской среды во всех сферах ее проявления.

¹ Москва умнеет // Mos.ru. 27.06.2018. URL: <https://www.mos.ru/dit/documents/view/217258220/> (дата обращения: 09.10.2025).

² Постановление Правительства Москвы от 30 марта 2021 г. № 391-ПП «О внесении изменения в постановление Правительства Москвы от 9 августа 2011 г. № 349-ПП». URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.10.2025).

³ Постановление Правительства Москвы от 12 августа 2011 г. № 349-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Развитие цифровой среды и инноваций» (в ред. постановлений Правительства Москвы от 31.03.2020 № 323-ПП, от 30.03.2021 № 391-ПП и др.). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.10.2025).

⁴ Постановление Правительства Москвы от 5 июля 2023 г. № 1269-ПП «Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы, направленных на реализацию государственной программы города Москвы «Развитие цифровой среды и инноваций». URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.10.2025).

⁵ Постановление Правительства Москвы от 30 декабря 2019 г. № 1790-ПП «О мерах, направленных на реализацию государственной программы города Москвы «Открытое Правительство». URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.10.2025).

Умный город — это инновационный город, который внедряет комплекс технических решений и организационных мероприятий, направленных на достижение максимально возможного в настоящее время качества управления ресурсами и предоставления услуг, в целях создания устойчивых благоприятных условий проживания и пребывания, деловой активности нынешнего и будущих поколений⁶.

Это не статическое целевое состояние города, а происходящие в нем динамические процессы трансформации городского управления с применением современных цифровых технологий (не только повсеместный Wi-Fi и мобильные приложения для заказа такси).

Главное в этой концепции — возможность собирать городские данные и на основе их анализа принимать решения о том, что действительно нужно жителям.

Концепция «умного города» предполагает взаимодействие трех сторон: бизнеса, жителей и государства. Реализацию программы правительство Москвы предполагает в 2030 г.

Одна из главных целей проекта сформулирована следующим образом: «Обеспечение устойчивого роста качества жизни москвичей и благоприятных условий ведения предпринимательской и иной деятельности» [1].

В качестве методологического аппарата для реализации комплексного подхода по изучению развития городов и реализации концепции «умного города» применена система общенаучных и частно-научных технологий, методов и приемов:

- анализ, синтез, систематизация, обобщение, структуризация для выделения комплекса развития городов;
- анализ результатов исследований российских и зарубежных ученых, посвященных данному вопросу;
- статистический анализ для изучения динамики уровня развития современных городов;
- анализ эмпирических данных ранее проведенных исследований по данной проблематике.

Результаты исследования

Рассмотрим *архитектуру «умного города»* [2]. Необходимость формирования логичной архитектуры «умного города» требуется для того, чтобы услуги, получаемые населением городов, были на высоком уровне. Архитектура «умного города» представляет собой сформированную и управляемую инфраструктуру, обеспечивающую деятельность систем серверов и датчиков, алгоритмов и процессов работы, контроль подразделений

⁶ Голованов В.И. Современная стратегия управления Москвой : учебное пособие. М. : Макс Пресс, 2024. 404 с. <https://doi.org/10.29003/m4322.978-5-317-07323-7> EDN: CYUJNJ

по предоставлению услуг гражданами и создание условий для реализации удобного сервиса. Она включает три уровня.

Уровень 1:

- инфраструктура для функционирования «умных городов», включающая модель сервисов, каталог возможных коммуникаций и используемых технологических решений в информационных городских системах;
- концептуальная модель, учитывающая все информационные системы, входящие в структуру «умного города»;
- логическая инфраструктура города, представляющая собой алгоритм связи информационных систем между собой, а на уровне отдельных систем — связь внутренних процессов и их взаимодействие с внешними структурами, включая стандарты, обеспечивающие передачу данных и кибербезопасность;
- физическая безопасность, включающая объекты для реализации управления «умными городами»: датчики, серверы, облачные хранилища, сеть, ИКТ;
- информационная инфраструктура, состоящая из массивов данных и больших данных.

Уровень 2:

- обеспечение деятельности «умных городов» за счет сервисов, позволяющих осуществлять информационные процессы, контролировать сроки и качество оказания госуслуг;
- государственные сервисы, включающие цифровизацию рутинной деятельности специалистов с целью сокращения сроков получения услуг;
- контроль выполнения госуслуги за счет обратной связи с населением и юридическими лицами, а также внутренний контроль за результатами деятельности;
- экономика, включающая сервисы контроля и планирования финансов для выполнения услуг и обеспечения работоспособности «умных городов».

Уровень 3:

- сервисы и услуги для физических и для юридических лиц, включающие электронные сервисы: госуслуги, электронное образование, медицина, ИТС, ЖКХ, безопасность, соцподдержка, экология;
- сервисы, включающие повседневные государственные услуги, такие, как получение или продление водительских прав, заграничного паспорта, передача показаний счетчиков, оформление декларации, квартиры, получение справок и пр.;
- сервисы для получения экстренной помощи и для жалоб, включающие сервисы контроля жителей за состоянием общественных пространств, получения городских услуг, обращения при чрезвычайных ситуациях, получение помощи 24/7;
- сервисы электронной демократии, заключающиеся в опросах, голосовании, проявлении инициатив граждан.

Развитие «умного города» идет по 6 направлениям [3]:

1. Городская среда.

2. Цифровая мобильность.
3. Безопасность и экология.
4. Цифровое правительство.
5. Человеческий и социальный капитал.
6. Городская экономика

В Москве можно получить более 200 услуг в цифровом формате. Ими активно пользуются 6,5 млн человек. Лидирует среди всех цифровых возможностей портал «Госуслуги». На втором месте — цифровая оплата в транспорте, на третьем — приложения для планирования поездок.

Эффект от применения технологий «умного города» [4]:

1. Снижение нагрузки на окружающую среду на 20...40 %.
2. Экономия на содержание правоохранительных и спасательных служб за счет системы видеонаблюдения до 20 %.
3. Снижение расходов на утилизацию отходов за счет системы их раздельного сбора до 30 %.
4. Экономия электроэнергии на обслуживании за счет применения энергосберегающих устройств и датчиков движения до 70 %.
5. Экономия ресурсов за счет «умных» счетчиков электроэнергии и газа до 30 %.
6. Экономия капитальных и операционных затрат за счет применения энергосберегающих технологий при строительстве (БИМ-технологий).
7. Сокращение времени движения транспорта на 20 %.
8. Снижение количества ДТП за счет системы контроля за трафиком и транзитом транспорта на 30 %.

В 2020 г. Москва заняла 56-е место в рейтинге Smart City Index швейцарской бизнес-школы IMD. В 2021 г. российская столица поднялась на 16 позиций и обогнала Брюссель, Париж и Токио. С Москвой в Smart City Index соседствуют Эр-Рияд, Куала-Лумпур, Варшава, Анкара, Таллин. В топ-5 рейтинга вошли Сингапур, Хельсинки, Цюрих, Окленд и Осло. Изменение позиций российской столицы в рейтинге Smart City Index — еще одно подтверждение эффективности политики Правительства Москвы в сфере цифровизации.

В 2021 г. Москва была признана «умным городом» по международному стандарту ISO. Город получил сертификаты соответствия международным стандартам ISO 37120 «Устойчивое развитие сообществ — показатели городских услуг и качества жизни» и ISO 37122 «Устойчивые города и сообщества — показатели для умных городов». ISO 37120 — международный стандарт, который устанавливает главные показатели качества жизни и оказания услуг в городах. В 2021 г. в группе городов, которые соответствуют этому стандарту, насчитывают более 100 мегаполисов в 32 странах — помимо Москвы, это Лос-Анджелес, Буэнос-Айрес, Лондон, Дубай, Йоханнесбург, Осло и Варшава и др.

В списке из 200 самых притягательных инновационных центров 2024 г. города ранжированы по 90 индикаторам, сгруппированных

в 21 раздел и распределенных по трем блокам: «Технологическое развитие», «Креативные индустрии» и «Городская среда». Москва заняла 9-е место, поднявшись за год на одну позицию. Первые 5 строчек рейтинга заняли Лондон, Нью-Йорк, Токио, Пекин и Сан-Франциско;

В общем рейтинге 2024 г. Москва расположилась выше таких городов как Гонконг (12-е), Сингапур (14-е), Берлин (15-е) и Мадрид (17-е). Такой рейтинг обеспечили высокие позиции российской столицы по технологическому развитию (7-е место), креативным индустриям (15-е) и городской среде (6-е).

Москва, Дубай, Сингапур стали одними из пионеров метавселенных. Москва также вошла в тройку городов рейтинга с самой низкой налоговой нагрузкой для предпринимателей.

В рамках развития городского пространства Москвы к 2050 определены *главные тренды*⁷:

- Уход от владения к предоставлению услуг. Мультифункциональность среды с сохранением идентичности. Городская среда гибкая, она активно меняется под различные запросы горожан, при этом учитывает сложившуюся идентичность места.

- Средовое разнообразие. Кастомизация города под сообщества, рост разнообразия среды. Город как «лоскутное одеяло».

- Малометражное высокотехнологичное жилье. С развитием технологий виртуальной реальности площадь жилья сокращается, становится более эффективной благодаря технологиям «умного дома».

- Город — интеллектуальная корпорация (Город.inc). Город, в котором все пространства адаптируются для трудовой, рабочей и досуговой деятельности. Отличается гибкостью, возможностью перестраивать места под потребности горожан и сообществ.

- «Умный редевелопмент». Повышение привлекательности и эффективности использования промзон и пустующих территорий внутри города за счет создания объектов, необходимых городу и районам.

- Новая квартирография. В связи с новым, более атомизированным образом жизни молодых горожан изменится и предложение на рынке жилья: меньшая площадь для тех, кто предпочитает жить в одиночку, большая — для тех, кому удобнее жить в коливингах и работать удаленно.

- Пилотные проекты как инструмент кастомизации среды. Тестирование тех или иных городских решений, предлагаемых экспертами или инициативными жителями, в пространстве двора, района, округа.

- Мультифункциональные пространства для работы и досуга. Коворкинги трансформируются в «третьи места» под запросы горожанина-пользователя: это пространства и для работы, и для досуга, и для получения прочих услуг.

- Гибкая застройка. Здания-трансформеры возводятся с возможностью дальнейшего видоизменения. Например, строятся парковки, которые могут

⁷ Николаев В.П. Умные города — будущее сегодня. URL: <http://www.jetinfo.ru/stati/umnye-goroda-budushee-segodnya> (дата обращения: 09.12.2025).

быть трансформированы в офисы. Каждые 3–5 лет у здания может возникнуть новая функция.

- Социальная атомизация. Рост доли горожан, которые сознательно выбирают одиночество с целью уменьшения социального взаимодействия, максимальной независимости и самореализации.
- Снижение доли коренных жителей. Их доля снизится за счет роста мобильности, развития удаленных технологий.
- Уход от городской оседлости. Москвичи больше не живут всю жизнь на одном месте, а ищут жилье, подходящее под их текущие запросы.
- Рост вариативности общественных пространств. Переосмысление общественных пространств, увеличение степени вариативности их функций позволяют собирать в такие пространства все большее количество территорий. Например, река как общественное пространство, завод как общественное пространство и т.д.

Можно выделить ТОП-3 масштабных проектов, которые реализуются в Москве с прицелом на будущее, так как Российская Федерация и его столица смотрят в будущее и планируют развитие своих территорий на многие годы вперед. Из наиболее крупных проектов, можно отметить следующие⁸:

1. Развитие Новой Москвы

Территория Новой Москвы была присоединена к Москве в 2012 г., что связано с тем, что город постоянно развивается, а для этого требуются новые территории. В развитие этих территорий инвестируется много средств, только в 2024 г. было выделено 3,7 триллиона рублей в форме частного и государственного капитала. Новая Москва продолжает развиваться как инвестиционный объект, что дает толчок для совместного развития Москвы и Московской области как целостной агломерации.

2. Программа реновации жилья в Москве

Реновация столичного жилья — крупнейший проект градостроительного развития. Реализация проекта, стартовавшего в 2017 г., продлится 15 лет. В его рамках планируется снос порядка шести тысяч объектов ветхого жилого фонда, включающего более 350 тысяч квартир — в основном пятиэтажек, и строительство 16 миллионов квадратных метров нового жилья. Согласно планам правительства Москвы, реновация должна завершиться в 2032 г., хотя существуют риски, что этот процесс может растянуться на более длительный период.

3. Программа комплексного развития территорий (КРТ)

Стратегия комплексного развития промышленных территорий Москвы основана на балансе интересов частных застройщиков, общества и государства. Целью данной стратегии является создание комфортного городского пространства для жизни и деловой активности, благоприятной

⁸ Голованов В.И. Современная стратегия управления Москвой : учебное пособие. М. : Макс Пресс, 2024. 404 с. <https://doi.org/10.29003/m4322.978-5-317-07323-7> EDN: CYUJNJ

инвестиционной среды, а также развитие инфраструктуры и привлечение инновационных проектов.

Программа КРТ осуществляется за счет реорганизации территорий заброшенных территорий и бывших промзон, а также если осуществляется их не эффективное использование на территории около 2450 гектаров. Будет реализовано 188 проектов, построено более 14,5 млн кв. метров социальных и общественных объектов, в т.ч. 85 учебных центров, 45 спортивных объектов, 19 медучреждений и 9 храмов. Для жителей города предусмотрен ввод 14,5 млн кв. метров современного жилья, в т.ч. социального. Планируется создать новые высокотехнологичные и экологичные производства, рабочие места, социальную и инженерную инфраструктуру, а также креативные общественные пространства.

Реализуемые Государственные программы развития города прогнозируют, что к 2050 г. Москва за счет использования современных информационно-коммуникационных технологий, в т.ч. за счет технологических решений «умного города» станет более современным, комфортным и удобным для жизни городом с передовыми транспортными, инженерными системами, уникальными высотными зданиями и уютными жилыми комплексами.

В рамках реализации проекта «Умный город — 2030» России ежегодно определяется рейтинг «IQ городов» в четырех категориях — крупнейшие, крупные и большие города, а также административные центры. При подсчете показателя учитывается работа интеллектуальных систем тепло-, водо- и газоснабжения, датчиков контроля качества воздуха и пр. Эти решения направлены на создание эффективной системы управления городской инфраструктурой, а также комфортных и безопасных условий для жизни россиян. В 2023 г. индекс был рассчитан для 235 городов. Его среднее значение достигло 61 балла из 120 возможных, что на 11 % выше по сравнению с предыдущим годом. При этом по сравнению с базовым 2018 г. уровень цифровизации российских городов вырос на 55 % [3].⁹

Система расчета рейтинга «IQ городов» включает оценку по 10 направлениям, содержащим ряд индикаторов:

1. Городское управление (5 индикаторов).
2. Умное ЖКХ (5 индикаторов).
3. Инновации для городской среды (6 индикаторов).
4. Умный городской транспорт (11 индикаторов).
5. Интеллектуальные системы экологической безопасности (4 индикатора).
6. Туризм и сервис (4 индикатора).
7. Интеллектуальные системы социальных услуг (4 индикатора).
8. Экономическое состояние и инвестиционный климат (2 индикатора).
9. Инфраструктура сетей связей (1 индикатор).

⁹ Тренды развития умных городов за 2024 год. Департамент информационных технологий города Москвы, 2024. 45 с. URL: <https://smart.mos.ru> (дата обращения: 09.12.2025).

10. Интеллектуальные системы общественной безопасности (5 индикаторов). Рассмотрим показатели Индекса IQ городов в 2024 г. Максимальный балл 120 (для 247 городов)

Крупнейшие города (от 1 млн человек)

Москва — 120

Санкт-Петербург — 85

Казань — 84,78

Екатеринбург — 82,4

Пермь — 80,81

Крупные города (от 250 тыс. до 1 млн человек)

Тюмень — 118,92

Владивосток — 110,5

Севастополь — 106,6

Грозный — 89,45

Калуга — 85,77

Большие города (от 100 до 250 тыс. человек)

Южно-Сахалинск — 118,32

Нефтекамск — 116,32

Реутов — 114,6

В. Новгород — 114,26

Артемовский го — 111,7

Административные центры:

Чернушинский городской округ — 116,94

Городское поселение Кольцово — 116

Дубна — 115, 63

Ивантеевка — 114,59

В качестве примеров рассмотрим лучшие «умные города» России по итогам 2024 г.¹⁰

Москва остается лидером в плане цифровизации и внедрения технологий «умного города», реализуя соответствующую программу с 2018 г. Как уже отмечалось, в 2021 г. в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 30 марта 2021 г. № 391-ПП «О внесении изменения в постановление правительства Москвы от 9 августа 2011 г. № 349-ПП» в программу были внесены изменения.

В документе в развитие предыдущей программы рассматриваются вопросы реализации Государственной программы города Москвы «Развитие цифровой среды и инноваций», а также Паспорт этой программы. Уже реализуются основные направления этого проекта через общегородской контактный центр. В области здравоохранения создана Единая медицинская информационно-аналитическая система (ЕМИАС),

¹⁰ Эффективные отечественные практики на базе технологий искусственного интеллекта в «умном городе». URL: https://www.tadviser.ru/images/1/19/AI_smart_city.pdf (дата обращения: 09.12.2025).

в области образования широко применяется программа московская электронная школа (МЭШ). В сфере ЖКХ реализуется проект автоматизированного управления общедомовыми счетчиками. Инфраструктурные изменения включают: центр обработки данных, видеонаблюдение, бесплатный WI-Fi. Электронное правительство решает задачи внедрения отдельных платформ: «Активный гражданин», «Умный дом», «Наш город», «Краутсорсинг», data.mos.ru (тематические наборы данных). В сфере культуры активно развиваются следующие направления: «Узнай Москву», «Иду в музей», «Окно в город», «Музейная Москва». Во всех областях широко используются «карты Москвича» [4].

Кроме того, в рамках программы «умный город» столица реализует:

- развитую систему онлайн-сервисов: через «Мос.ру» можно записаться к врачу, оплатить парковки, получить городские услуги без необходимости личного визита;
- интеллектуальные транспортные системы: регулирование движения через светофоры, которые адаптируются к транспортному потоку в реальном времени;
- активное развитие общественного транспорта: электрические автобусы, интеграция транспортных карт и приложение “Московский транспорт”;
- умное ЖКХ: автоматизированный учет энергии и воды, а также цифровая платформа для управления жилищными сервисами;
- получение справок через МФЦ.

Москва является ярким примером по внедрению «умных» технологических решений в других городах России.

На протяжении последних 5 лет *Казань* укрепляет статус одного из самых технологически продвинутых городов России, в котором реализуются следующие «умные» технологии:

- Внедрение портала «Открытая Казань» позволяет жителям сообщать о проблемах в городе и получать оперативное вмешательство.
- Умное освещение, которое автоматически регулируется в зависимости от времени суток и погодных условий.
- Поддержание экологической устойчивости через системы утилизации отходов и оптимизированный общественный транспорт.
- Система умных парковок, позволяющая водителям находить свободные парковочные места и оплачивать парковку через мобильное приложение.
- Умное видеонаблюдение: установка камер с возможностью распознавания номеров, что помогает в обеспечении безопасности.

В *Санкт-Петербурге* активно используются цифровые платформы для улучшения управления и предоставления услуг:

- Умное управление дорожным движением через единый центр мониторинга.
- Большое количество сервисов для туристов и жителей через мобильные приложения.

- Повышенная кибербезопасность за счет внедрения центров мониторинга угроз.

- Умные остановки с электронными табло, показывающими время прибытия общественного транспорта в реальном времени.

- Интеграция мобильных приложений: приложения для навигации и планирования поездок на общественном транспорте.

Сочи выделяется не только как туристический центр, но и как город, внедряющий умные технологии:

- Системы мониторинга экологического состояния курорта, особенно важные в зонах, близких к Черному морю.

- Автоматизация транспортных возможностей и создание удобных логистических решений для туристов.

- Развитие умных систем ЖКХ в курортных зонах.

Активно внедряет решения для оптимизации коммунальных и городских услуг город *Тюмень*:

- Развитие интеллектуальных систем контроля воды и электричества.

- Автоматизация систем противопожарной защиты в общественных зданиях.

- Сотрудничество с крупными IT-компаниями для внедрения инновационных технологий.

- Электронные очереди: внедрение электронных систем для записи на прием в муниципальные учреждения, что снижает время ожидания.

- Умные дороги: использование технологий для мониторинга состояния дорожного покрытия и оптимизации транспортных потоков.

Город *Ижевск* отличается быстрым прогрессом в рамках национальной программы «Умный город — 2030»:

- Автоматизированные системы построения маршрутов на общественном транспорте.

- Удобные городские приложения для связи с коммунальными службами.

- Смарт-освещение и увеличение числа энергоэффективных зданий.

Проведенный анализ опыта внедрения технологий умных городов в мире и в России в 2024 г. показал, что наиболее перспективны реализация в муниципальных практиках следующих решений [5]¹¹:

1. *Умное освещение*, что позволяет управлять уличными фонарями в зависимости от времени суток или погодных условий, и снижать потребление электроэнергии и повышать безопасность на улицах.

2. *Интеллектуальное управление движением*, использующее данные с сенсоров и камер наблюдения для оптимизации дорожного движения, позволяющие уменьшать пробки и улучшать качество воздуха.

3. *Система мониторинга окружающей среды* осуществляется путем установки датчиков для контроля за уровнем загрязнения воздуха, шума

¹¹ 10 основных тенденций умного города в 2023 году. URL: <https://tenchat.ru/media/1451576-10-osnovnykh-tendentsiy-umnogo-goroda-v-2023-godu> (дата обращения: 09.12.2025).

и другими экологическими показателями. Собранные данные могут быть использованы для разработки программ по улучшению экологии.

4. *Умные парковочные системы* используют приложения, внедрение которых позволяет водителям находить свободные парковочные места.

5. *Цифровые платформы для граждан*: создание онлайн-сервисов и приложений, позволяет жителям города сообщать о проблемах, оставлять отзывы и взаимодействовать с местными властями, что повышает прозрачность и вовлеченность граждан в управление городом.

6. *Умные системы управления отходами* работают за счет использования датчиков для мониторинга заполненности мусорных контейнеров и оптимизации маршрутов вывоза отходов, что позволяет снизить расходы и повысить эффективность работы коммунальных служб.

7. *Развитие инфраструктуры для электромобилей* за счет установки зарядных станций в общественных местах и разработка программ по стимулированию перехода на экологичный транспорт.

8. *Интеграция технологий IoT* для мониторинга различных компонентов городской инфраструктуры, таких как мосты, здания и транспорт, что помогает прогнозировать сроки ремонта и сокращать расходы.

9. *Образовательные программы*, которые могут быть реализованы за счет запуска инициатив, направленных на обучение граждан, студентов об умных городах и применяемых в них ИТ-технологиях, их преимуществах, в том числе стартапов, что может повысить осведомленность и активность местного населения.

10. Одним из ключевых элементов данной концепции является *искусственный интеллект*, который обеспечивает возможность создания более интеллектуальных, адаптивных и эффективных систем управления на всех уровнях.

Заключение

Вышеизложенные предложения могут служить основой для создания более эффективной и устойчивой системы управления городом удобной для жителей.

В XXI в. концепция «умного города» приобрела широкую популярность, став неотъемлемой частью стратегии устойчивого развития современных мегаполисов. Умные города представляют собой интеграцию информационных и коммуникационных технологий, которые позволяют оптимизировать управление городскими ресурсами, улучшить качество жизни жителей и обеспечить устойчивое развитие городской инфраструктуры.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Зотов В.Б.* Умный город: методология построения системы // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 3–11. EDN: ADVPAХ

2. *Попов Е.В., Семячков К.А.* Принципы формирования институционального обеспечения умных городов // *Вестник Пермского университета. Серия Экономика*. 2020. Т. 15. № 2. С. 198–217. <https://doi.org/10.17072/1994-9960-2020-2-198-217> EDN: AVRPCB
3. *Емельянов А.В.* Исследование исполнения проекта минстроя России по цифровизации городского хозяйства «умный город» // *Молодой ученый*. 2022. № 7 (402). С. 230–237. EDN: ZQMLJT
4. *Зотов В.Б.* Управление городом на примере Москвы. М. : Юстицинформ, 2019. 44 с.
5. *Тютин Е.М., Полянских И.С.* Проблемы при реализации концепции «умный город»: анализ причин возникновения // *Архитектура, градостроительство и дизайн*. 2020. № 1 (23). С. 29–30. EDN: CHSCAF

Информация об авторе:

Голованов Владимир Иванович — доктор экономических наук, кандидат технических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Российский государственный гуманитарный университет, Российская Федерация, 125047, Москва, ул. Миусская, д. 6 (ORCID: 0000-0001-9317-3311) (SPIN-код: 6211-0178) (e-mail: golovanov52@rambler.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-53-70


EDN: SAVGID

Научная статья / Research article

Московская агломерация и Большой Париж: сходство и различия

Е.В. Ордынская¹ , Е.С. Дьяченко²  

¹Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, Москва,
Российская Федерация

²Российская академия народного хозяйства при Президенте РФ, Москва, Российская
Федерация
 esdya@bk.ru

Аннотация. Исследование посвящено сравнительному анализу Парижской и Московской агломераций с акцентом на их урбанистические, экономические и социальные аспекты. В условиях глобальных трендов урбанизации оба города сталкиваются с рядом общих вызовов, таких как загрязнение окружающей среды, транспортные проблемы и социальное неравенство. Исследование направлено на выявление успешных практик управления, которые могут быть применены в других агломерациях для повышения качества жизни их жителей. Также рассмотрены успешные практики реализации масштабных градостроительных проектов и особенности их влияния на развитие городских агломераций, сравнены особенности функционирования крупных объектов, сооруженных в результате таких проектов в Москве и Париже. Выделена в качестве особенности ориентированность Московской агломерации на крупномасштабные инфраструктурные проекты и технологические инновации, способствующая экономическому росту, но замедляющая процесс децентрализации. Ключевым отличием управления обеими агломерациями признана степень вовлеченности местных органов власти, однако отмечено, что в Париже активно используются механизмы межмуниципального сотрудничества, позволяющие сбалансированно развивать территорию всей агломерации, а в Москве, напротив, управление сосредоточено в руках городских властей, что обеспечивает оперативность принятия решений, но ограничивает гибкость при адаптации к локальным запросам. Особое внимание уделено вопросам экономического развития, включая создание благоприятной среды для бизнеса и стартапов, а также культурному разнообразию и интеграции различных социальных групп. В контексте изменения климата рассмотрены стратегии устойчивого развития и внедрения зеленой инфраструктуры. Проанализированы технологические изменения, связанные с концепцией умных городов, и их влияние на безопасность данных. В результате проведенного анализа наиболее успешных практик сформированы перспективные направления развития Московской агломерации с учетом прогрессивного международного опыта.

Ключевые слова: урбанизация, городское планирование, устойчивое развитие, межмуниципальная координация, качество жизни, пространственное развитие, интегрированная транспортная система, экологическая устойчивость, городская политика, региональная стратегия

© Ордынская Е.В., Дьяченко Е.С., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Вклад авторов. Все авторы участвовали в разработке концепции исследования, сборе, обработке и анализе данных, написании текста рукописи, формулировке выводов.

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 10.11.2025; принята к публикации 12.12.2025.

Для цитирования:


Ордынская Е.В., Дьяченко Е.С. Московская агломерация и Большой Париж: сходство и различия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 53–70. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-53-70> EDN: SAVGID

Moscow agglomeration and Greater Paris: Similarities and differences

Elena V. Ordynskaya¹ , Elena S. Dyachenko²  

¹Institute of Economic Forecasting, *Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation*

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA),
Moscow, Russian Federation

 esdya@bk.ru

Abstract. This study is devoted to a comparative analysis of the Paris and Moscow agglomerations, with an emphasis on their urban, economic and social aspects. In the context of global urbanization trends, both cities face a number of common challenges, such as environmental pollution, transport problems, and social inequality. The research aims to identify successful management practices that can be applied in other agglomerations to improve the quality of life of their residents. The study also examines successful practices in the implementation of large-scale urban development projects and their impact on the development of urban agglomerations, comparing the functioning of large facilities built in Moscow and Paris. In particular, the study highlights the peculiarity of the Moscow agglomeration, which is focused on large-scale infrastructure projects and technological innovations. This circumstance, on the one hand, contributes to its economic growth, but, on the other hand, slows down the process of decentralization. The study also noted that the key difference between the management of both agglomerations is the degree of involvement of local authorities, however, in Paris, mechanisms of inter-municipal cooperation are actively used to develop the territory of the entire agglomeration in a balanced manner, while in Moscow, on the contrary, management is concentrated in the hands of city authorities, which ensures prompt decision-making, but limits flexibility in adapting to local conditions. requests. In addition, the article focuses on issues of economic development, including creating a favorable environment for businesses and start-ups, as well as cultural diversity and integration of various social groups. Strategies for sustainable development and implementation of green infrastructure are considered in the context of climate change. In addition, technological changes related to the concept of smart cities and their impact on data security are analyzed. Considering progressive international experience, the authors have found the promising directions for the development of Moscow agglomeration.

Keywords: urbanization, urban planning, sustainable development, intermunicipal coordination, quality of life, spatial development, integrated transport system, environmental sustainability, urban policy, regional strategy

Contribution. All the authors participated in the development of the concept of this review, data collection, processing and analysis, drafted the manuscript, and formulated the conclusions.

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 10.11.2025. The article was accepted on 12.12.2025.

For citation:

Ordynskaya EV, Dyachenko ES. Moscow agglomeration and Greater Paris: similarities and differences. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):53–70. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-53-70> EDN: SAVGID

Введение

Выбор московской агломерации и Большого Парижа в качестве объектов сравнения обусловлен их сопоставимым демографическим и экономическим весом, а также контрастностью управленческих моделей: централизованной (Россия) и кооперативной (Франция), что позволяет выявить влияние институциональной среды на урбанистические трансформации.

Для Российской Федерации и Франции характерно четкое разделение между функционалом столичной агломерации, являющейся институциональным центром страны, и периферийными регионами. Кроме того, весьма существенное значение имеют агломерации, возникающие около крупных мегаполисов, таких как, например, Марсель, Лион во Франции, Санкт-Петербург в России. Также и для Франции, и для России характерен высокий уровень урбанизации — около 82 %. Не менее существенно и значение опыта в проведении реновации, так Париж был первым городом в мире, в котором провели реновацию.

Актуальность исследования обусловлена тем, что с увеличением числа городского населения (по данным ООН, к 2050 г. более 68 % мирового населения будет жить в городах) важность эффективного управления агломерациями возрастает.

Цель исследования — разработать рекомендации для российских агломераций по использованию передовых мировых практик, в частности по созданию благоприятной среды для бизнеса и стартапов в условиях экономической нестабильности и технологических изменений. Сравнительный анализ поможет выработать и интегрировать новые подходы к адаптации и управлению Московской агломерацией.

Материалы и методы исследования

Методологическая база включает сравнительный институциональный анализ, изучение стратегий развития, анализ национальных проектов, градостроительной документации, статистических данных и работ исследователей. Рассмотрены особенности правового статуса агломераций, механизмы

управления, структура экономических связей и параметры территориальной координации.

Результаты исследования

Агломерации — сложные пространственные и социальные образования, являющиеся центрами в экономическом развитии страны. Они требуют скоординированного подхода в управлении со стороны всех органов власти. Понятие агломерации не закреплено в Градостроительном кодексе РФ, однако есть нормы, содействующие в регулировании. Применяются национальные проекты, которые помогают разрабатывать стратегии развития крупных инфраструктурных, экологических и социальных инициатив, способствующих интеграции территорий, улучшению качества жизни населения и стимулированию экономического роста, а также создающих направления для дальнейших преобразований.

Национальные проекты и стратегии развития имеют свои уникальные особенности, связанные с историческими, культурными и экономическими предпосылками. Московская агломерация характеризуется активным государственным участием, проявляющимся в централизованном планировании, и направленностью на масштабное развитие инфраструктуры. Проекты реализуются в условиях высокой концентрации ресурсов в ядре и четкой вертикали принятия решений.

В отличие от Москвы, подходы к управлению метрополиями в западноевропейских странах часто строятся на принципах децентрализации, межмуниципального сотрудничества и участия граждан в градостроительных процессах. Особенно показателен в этом отношении опыт Большого Парижа — агломерации, где развитие пространства осуществляется через многофрагментарный, но устойчивый баланс интересов множества муниципалитетов, региональных властей и национального правительства. При этом необходимо помнить, что сравнение функциональной динамики московской и парижской агломераций возможно лишь при условии учета их принципиально разного институционального статуса: первая — административная реальность, вторая — статистическая конструкция. Переходя к анализу этого кейса, стоит обратить внимание на то, как институциональная архитектура, основанная на кооперации, а не на иерархии, формирует иные — более гибкие, но требующие длительного консенсуса — пути урбанистического развития.

Моноцентрическая система и полицентрические сети. Инициатива «Большой Париж», запущенная в 2008 г. президентом Франции Н. Саркози, была направлена на трансформацию пространственной структуры столичного региона [1]. В ее рамках к разработке стратегии были привлечены десять ведущих архитекторов и урбанистов, включая Ж. Нувеля и А. Грюмбаха. Важной особенностью процесса

стало отсутствие конкурсной основы: предполагалось синтезировать предложения в единый проект, ориентированный на создание полицентричной агломерации с распределенными функциями [2]. Основные цели включали повышение связности между Парижем и пригородами, децентрализацию экономической активности и усиление глобальной конкурентоспособности региона¹.

В Российской Федерации в сопоставимый период также реализовывались масштабные градостроительные инициативы. Проект «Большая Москва» (2012 г.) предполагал присоединение территорий к столице, что увеличило ее площадь в 2,4 раза². Параллельно развивались крупные кластеры: Москва-Сити, Сколково, Крокус Сити, — которые формально создают элементы полицентричности. Однако в отличие от французской модели, где новые центры возникают как результат межмуниципальной кооперации и перераспределения функций, в московской агломерации точки роста создаются по инициативе столичных и федеральных властей и остаются административно подчиненными ядру [3]. Что касается поясов агломерации, то изначально рост населения проходил естественным путем, без использования генерального плана и объяснялся экономической необходимостью.

Это различие подчеркивает ключевой дисбаланс: в Париже полицентричность — результат стратегического планирования, в Москве — побочный эффект административного расширения. Такое несходство еще раз напоминает, что сопоставляются не пространства, а логики их производства: одна — через кооперацию, другая — через иерархию.

Возникает ключевой методологический вопрос: что именно при сравнении понимается под термином «агломерация»? В случае Парижа речь идет о функционально-институционализированной метрополии (*Métropole du Grand Paris*), имеющей четкие границы, утвержденные законом, и наделенной полномочиями в сфере градостроительства, транспорта и экономического развития³. Московская же агломерация не обладает единым правовым статусом: она охватывает полностью два субъекта Российской Федерации (город Москву и Московскую область) и прилегающие к ним территории, между которыми отсутствует формализованный механизм координации на агломерационном уровне [4]. Ее границы определяются статистически — через порог трудовой коммутации (15–20 % населения), что делает их динамичными и условными⁴.

¹ OECD. *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*. Paris: OECD Publishing; 2018. 148 p. <https://doi.org/10.1787/9789264300461-en>

² Указ Президента РФ от 19.11.2011 № 1526 «О присоединении территорий к городу Москве» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 47. Ст. 6633.

³ Loi n° 2010–1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales // Journal officiel de la République française. 2010. № 0292. P. 21930.

⁴ Росстат. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2024 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 02.08.2025).

Таким образом, сопоставление Большого Парижа и Московской агломерации сталкивается с риском концептуальной несопоставимости: один объект представляет собой институционально оформленную территориальную единицу, другой — функциональную зону влияния без единого управляющего субъекта [5]. Это не отменяет возможности сравнительного анализа, но требует четкой декларации его ограничений: сравнение должно вестись не как «две агломерации», а как «две модели управления метрополитенским развитием»⁵.

Институциональная архитектура управления: иерархия против кооперации. Сравнение моделей управления московской и парижской агломерациями выявляет фундаментальное различие в подходах к территориальной координации. В РФ отсутствует единый правовой статус агломерации как субъекта планирования и управления. Московская агломерация охватывает два субъекта РФ: город федерального значения Москву и Московскую область, — между которыми не существует формализованного механизма совместного принятия решений на агломерационном уровне⁶. Координация отдельных проектов (например, Московских центральных диаметров) достигается преимущественно через административные договоренности между исполнительными органами власти, а не через институционализированный орган⁷. В иных регионах страны присутствуют примеры по созданию координационных советов агломерации, включающих в себя региональных глав и губернаторов отдельных городов, есть возможность использовать как инструмент ассоциацию муниципальных образований. Но с реализацией данных возможностей возникают проблемы, связанные с целевым использованием бюджета из-за отсутствия фиксации в законе.

Во Франции ситуация принципиально иная. Согласно закону о территориальной реформе 2010 г. и последующему закону NOTRe (2015), в крупных агломерациях были созданы метрополии — межмуниципальные объединения с расширенными полномочиями⁸. Метрополия Большого Парижа (Métropole du Grand Paris), учрежденная в 2016 г., объединяет 131 коммуну и обладает компетенциями в сфере градостроительства, жилищной политики, экономического развития и охраны окружающей среды⁹. Ее представительный орган — совет метрополии из 210 депутатов, делегированных от муниципалитетов, утверждает стратегические документы, включая схему территориальной согласованности (SCoT) [2].

⁵ World Urbanization Prospects 2025. New York, 2025. URL: <https://www.un.org/development/desa/pd/world-urbanization-prospects-2025> (дата обращения: 13.10.2025).

⁶ Указ Президента РФ от 19.11.2011 № 1526 «О присоединении территорий к городу Москве» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 47. Ст. 6633.

⁷ Government of the Russian Federation. National Project “Housing and Urban Environment”. 2018.

⁸ Loi n° 2010–1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales // Journal officiel de la République française. 2010. № 0292. P. 21930.

⁹ Plaine Commune. 8 villes, une commune déléguée et 1 projet. URL: <https://plainecommune.fr/qui-sommes-nous/> (дата обращения: 28.08.2025).

Это различие определяет разную природу градостроительства: во Франции новые города-спутники создаются как элементы согласованной стратегии децентрализации, тогда как в Москве кластеры (Сколково, Москва-Сити) возникают как точки притяжения, административно подчиненные центру. При этом важно помнить, что сопоставление управленческих практик корректно лишь при фокусе на функциональных результатах, а не на формальных структурах.

Московская агломерация прибегает к механическому административному укрупнению примерно раз в 20 лет, в то время как Большой Париж использует синдикаты для реализации стратегии на территории агломерации, реализуя свое право на формирование межмуниципальное объединение между крупными городами и пригородами, другими словами метрополиями или агломерациями от 1966 г. Граница метрополии обсуждается на национальном уровне и утверждается законом, соответственно ограничена возможность вхождения и выхода из границ населенным пунктам.

Рассматривая институциональную архитектуру, важно обратить внимание на ее влияние на градостроительство. Например, новые города-спутники в Парижском регионе [8] были воплощены в жизнь с использованием четкого проектирования с целью уменьшения плотности населения в ядре агломерации и создания полицентричных центров в зоне ближайших пригородов.

Проектирование было связано со стратегией политики децентрализации, направленной на переход региона от модели национального центра к международному городу [9]. В рамках этого перехода осуществили перенос неконкурентоспособных производственных мощностей, однако при этом сохраняется высокая плотность промышленных штаб-квартир, наделяя город преимуществом в организации, управлении и контроле внешних активов. В результате переноса появляются территории, на которых возможна реализация новых кластеров. Таким образом создавались финансово-деловой центр Дефанс, научно-исследовательский кластер Париж-Сакле и выделено историческое ядро, частично освобожденное от селитебной функции и выполняющее культурные, туристические и финансовые функции.

Это различие обуславливает разную природу принятия решений. В Москве ключевую роль играют федеральные и столичные власти, что обеспечивает высокую скорость реализации инфраструктурных проектов, но ограничивает учет локальных интересов и снижает устойчивость решений в долгосрочной перспективе¹⁰. Примером может служить присоединение территорий Новой Москвы в 2012 г., при котором мнение местных сообществ и органов власти Московской области не было в достаточной мере учтено, что вызвало социальную напряженность на начальном этапе [4].

В Париже, напротив, процесс принятия решений включает широкий круг акторов: помимо мэров коммун, в обсуждении участвуют представители бизнеса, экологических организаций и гражданские инициативы [7].

¹⁰ Стратегия развития города Москвы на период до 2035 года. М., 2021.

Однако возникает еще один методологический вопрос: можно ли рассматривать «управление агломерацией» как сопоставимую категорию, если в одном случае речь идет о едином юридическом субъекте с бюджетом и полномочиями, а в другом — о де-факто взаимодействии, лишенном институциональной основы? Сравнение становится возможным только при условии, что анализ фокусируется не на формальных структурах, а на функциональных результатах координации, например, в области транспорта или жилищного строительства [8].

Транспортная интеграция и мобильность: два пути агломерационной связности и 15-минутный город. Транспортная инфраструктура выступает ключевым инструментом формирования агломерационной целостности. Однако в случае Парижа и Москвы она реализуется в рамках принципиально различных стратегий: в Париже — как средство децентрализации и укрепления полицентричной структуры, в Москве — как продолжение радиальной логики центра, направленной на поглощение периферии.

Проект Grand Paris Express, инициированный в рамках стратегии «Большой Париж», представляет собой кольцевую и полукольцевую сеть автоматизированных линий метрополитена общей протяженностью более 200 км, полностью работающих на электрической тяге [7; 8]. Его цель — не столько связать пригороды с историческим центром, сколько создать новые межпериферийные связи, позволяющие жителям пригородов перемещаться между кластерами (Дефанс, Сакле, аэропорты) без проезда через Париж [7]. Такой подход отражает смену парадигмы: смещается фокус с функции связи между центром и периферией на полноценную связность местности без выделения центра в каркасе транспортной сети. Другими словами — транспорт становится инструментом равноправного развития территории, а не подчинения периферии центру.

Данный подход предполагает развитие концепций, задействующих все городские инфраструктуры. Одной из них явилась концепция «город 15 минут» [7; 8], предложенная мэром Парижа Энн Хидалго. Данный подход был применен впервые. Он базируется на идее децентрализации с целью сосредоточения всех жизненных процессов в пространствах, соизмеримых с человеком и пешей доступностью, и нестандартного и новаторского метода зонирования территории. Однако внедрение такой идеи сталкивается с риском гентрификации: районы с низким доходом могут не получить достаточного количества рабочих мест, что усугубит социальное неравенство.

Так же концепция основана на идеях хроно-урбанизма, подразумевающего что качество городской жизни возможно истолковать как величину, обратно пропорциональную количеству времени, затраченному на перемещение из точки А в точку Б¹¹. Ценность же городского пространства может быть выяснена только при изучении его совместно с временным измерением — чем

¹¹ Paris en Commun. Le programme d'Anne Hidalgo. URL: <https://annehidalgo2020.com/le-programme/> (дата обращения: 25.06.2025).

время на перемещение меньше, тем выше ценность. Согласно исследованиям К. Морено, его сокращение до четверти часа уравнивает спрос и предложение на городские удобства. Населенный пункт должен состоять из мозаики городских районов, устроенных по принципу «гиперблизости», каждый из которых по отдельности может выполнять все функции, услуги и сервисы: проживание, рабочие места, розничная торговля, здравоохранение, образование, досуг. Для реализации данной концепции Париж переосмыслил комбинацию параметров плотности, близости, разнообразия и повсеместности [9]. В этом контексте плотность рассматривается с точки зрения количества людей, чьи потребности возможно удовлетворить без ухудшения качества жизни в районе. Близость же важна для сокращения времени, затрачиваемого на транзит, и для увеличения доступности жизненно важных удобств. Разнообразие вытекает из смешения городских функций, что стимулирует экономическую активность, социальный капитал и связность. А повсеместность в свою очередь минимизирует неравенство.

Помимо вышеперечисленных положительных характеристик, 15-минутный город так же положительно влияет на экологическое, психологическое и экономическое состояние региона. Расстояния позволяют использовать не автомобильный транспорт, а пеший, что улучшает качество жизни не только по дальности, но и с помощью повышения физических нагрузок, так же, как и использование велоинфраструктуры. Сокращенное за счет «мягкой» мобильности время транзита перераспределяется в экономически эффективное рабочее время, а также время, которое может быть потрачено горожанином на досуг и рекреацию (в т.ч. оздоровительные пешеходные практики, которые рассматриваются рядом ученых как положительный «побочный» продукт 15-минутного города). В более новой версии концепции также появляется параметр цифровизация¹², подразумевающий под собой переход от технологической модели «умного города» к антропоориентированной, т.е. отказ от жесткого технологического детерминизма и придание важности услугам, востребованным среди жителей [9; 10].

Одной из проблем внедрения концепции 15-минутного города является затрудненность перепланировки существующей городской инфраструктуры. В Париже многие районы имеют сложную планировку, и добавление новых пешеходных и велосипедных зон требует значительных затрат и изменений в транспортной сети. Районы с низким доходом могут столкнуться с недостаточным количеством доступных мест для работы и обучения, если экономика и социальная структура города не поддерживают нужды всех категорий жителей.

Концепции «умного города»¹³ в национальных проектах и инициативах во Франции уделено отдельное внимание, и страна активно внедряет

¹² Paris en Commun. Le programme d'Anne Hidalgo. URL: <https://annehidalgo2020.com/le-programme/> (дата обращения: 13.06.2025).

¹³ Property prices in Paris suburbs soar as Parisians continue to flee the city / The Local France.

технологии в урбанистическое развитие. Разрабатываются инновационные решения для постоянного координирования всех систем в городе: умные сети, системы управления трафиком, мониторинг качества воздуха и использование искусственного интеллекта. Один из примеров таких проектов — национальная инициатива La French Tech, оказывающая поддержку стартапам в области технологий для умных городов [11].

Помимо этого, в рамках Большого Парижа предоставляются государственные гранты и программы финансирования. В зависимости от проекта поддержка может варьироваться от нескольких десятков тысяч до нескольких миллионов евро, например, на разработку автономных автобусов может выделяться до 10 млн евро. Как правило, гранты покрывают лишь часть затрат — до 50–70 %, а оставшаяся часть финансируется компаниями или местными властями, а время на проекты ограничено 2–5 годами реализации. С помощью такого финансирования появилась цифровая платформа управления в Лионе, объединяющая услуги для граждан: оплату парковки, управление отходами, прогнозирование трафика.

В Париже реализуются проекты расширения пешеходных зон и увеличения числа велосипедных дорожек с целью внедрения концепции пешеходного и велосипедного города. Данная концепция похожа на «город 15 минут», но является более узконаправленной и упрощенной для реализации. Она уделяет основное внимание удобству перемещения по городу без использования личного автомобиля, активно развивая помимо велосипедной и пешеходной инфраструктуры, еще и общественный транспорт, использование каршеринга. Важны физическая активность и создание безопасной и комфортной среды.

У подобных грандиозных национальных проектов есть недостаток, заключающийся в повышении цен на недвижимость. Например, в 2020 г. в пригородах Парижа, таких как Вильжюиф, цены на недвижимость увеличились на 6 % за год, что связывают с улучшением транспортной доступности благодаря проекту Grand Paris Express. Кроме того, в 2025 г. в Париже наблюдался умеренный рост цен на недвижимость с увеличением на 2,1 % по сравнению с предыдущим годом, что также может быть связано с улучшением городской инфраструктуры и повышением привлекательности районов [11].

Ядро Москвы сопоставимо по численности населения и площади со всей Парижской агломерацией. Для Московской агломерации развитие осуществляется в рамках федеральных программ, таких как «Жилье и городская среда», «Экология», «Цифровая экономика» и «Транспортная инфраструктура». Основными задачами выступают создание комфортной городской среды, увеличение доступности жилья, модернизация транспортной сети (включая строительство Московских центральных диаметров и расширение метрополитена), а также внедрение цифровых технологий и экологически устойчивых решений.

URL: <https://www.thelocal.fr/20210217/property-prices-in-paris-suburbs-soar-as-parisians-continue-to-flee-the-city> (дата обращения: 14.10.2025).

В отличие от Франции, в России планы развития столицы увязаны с экономическим и социальным планированием, являясь лишь придаточным инструментом для реализации производственных целей, и до последнего десятилетия динамика размещения производительных сил предопределяла особенности расселения. Напротив, во Франции в условиях рыночной экономики локализация экономической деятельности сконцентрирована в нескольких привилегированных регионах. Это привело к значительному дисбалансу в развитии территорий, где столица и крупные агломерации, такие как регион Иль-де-Франс, получают основную долю инвестиций и ресурсов, в то время как менее развитые регионы остаются в изоляции¹⁴. Французская система городского планирования, несмотря на стремление к децентрализации и выравниванию региональных различий через политику «полосов роста», все еще сталкивается с вызовами в виде избыточной концентрации экономической активности и населения в нескольких урбанизированных ядрах. Этот процесс отличается от российского опыта, где акцент на централизованное планирование долгое время способствовал более равномерному распределению производственных мощностей.

В Москве, несмотря на декларируемую цель «интеграции столицы и области», проекты Московских центральных диаметров (МЦД) и Московского центрального кольца (МЦК) функционально воспроизводят радиальную модель. МЦД, построенные на базе существующих железнодорожных направлений РЖД, связывают периферийные города (Люберцы, Одинцово, Красногорск) преимущественно с центром Москвы, а не друг с другом¹⁵. Хотя формально они охватывают «первый пояс» агломерации, их маршруты и тарифная интеграция нацелены на усиление маятниковых потоков в сторону ядра, а не на создание автономных транспортных коридоров между периферийными центрами¹⁶. Такая логика усиливает маятниковую миграцию, что противоречит идее полицентричности. Здесь проявляется ключевое следствие отсутствия единого агломерационного управления: транспорт строится в интересах Москвы, а не агломерации в целом.

Это различие обусловлено институциональной средой. Во Франции проектирование транспорта осуществляется метрополией как единым агломерационным органом, что позволяет учитывать баланс интересов всех коммун¹⁷. В России же отсутствие единого субъекта управления агломерацией приводит к тому, что транспортная политика формируется в интересах

¹⁴ Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique-notre> (дата обращения: 30.10.2025).

¹⁵ Департамент транспорта Москвы. Отчет о работе Московских центральных диаметров за 2024 год. М., 2025.

¹⁶ Стратегия развития транспортной системы Москвы на период до 2035 года. Утверждена Постановлением Правительства Москвы от 10.08.2020 № 987-ПП. М., 2020.

¹⁷ Paris en Commun. Le programme d'Anne Hidalgo. URL: <https://annehidalgo2020.com/le-programme/> (дата обращения: 13.06.2025).

города Москвы, а Московская область выступает в роли «пассивного получателя» инфраструктуры¹⁸. Это проявляется, в частности, в бюрократических сложностях с продлением линий метро за административные границы столицы — проблема, которую МЦД призваны решить технически, но не институционально.

Помимо рельсового транспорта, обе агломерации развивают альтернативные режимы мобильности. В Париже с 2019 г. реализуется стратегия «пешеходного и велосипедного города», включающая расширение велодорожек, создание «улиц-встреч» и внедрение систем электромикромобильности (более 15 000 электровелосипедов в 2024 г.).¹⁹ Эти меры интегрированы в концепцию «города 15 минут», где сокращение расстояний делает «мягкую мобильность» не просто экологическим выбором, а практикой повседневной жизни [5].

В Москве развитие пешеходной и велосипедной инфраструктуры остается фрагментарным и локальным, не формируя единой сети на агломерационном уровне. Москва и московская область — это разные субъекты России, поэтому региональные проекты в них различаются. На территории Москвы в 2011–2023 гг. проводился Московский урбанистический форум²⁰, в рамках которого проходили круглые столы для специалистов всего мира, шли исследования и разрабатывалась стратегия развития этого города. Так, в 2018 г. были рассмотрены достижения Москвы по данным Price Waterhouse Coopers (PwC) с целью определения готовности субъекта к технологическому будущему по следующим направлениям: транспорт, цифровая экономика, строительство, медицина, образование, виртуальные сервисы, культура, безопасность и ЖКХ. Транспорт, по его доступности, занял 3 место в мировом рейтинге, на таком же месте — покрытие территории общедоступным WI-FI, второе место у Москвы по количеству и качеству рекреационных зеленых зон и первое по виртуальным сервисам, созданию порталов и мобильных приложений для решения городских проблем. Важно учитывать, что такой результат был получен на 2-м году реализации стратегии развития «Москвы 2030», включающей в себя 5 направлений (транспорт, здравоохранение, образование, городская среда, бизнес и инновации). Однако, единой концепции развития региона нет, подход в стратегии является индуктивным от направлений.

Направление транспорта стремится создать удобную среду для всех видов пользователей, развивать транспорт, делать его более экологичным и быстрым, что в т.ч. оказывает положительный эффект на агломерацию. В рамках этой программы особое внимание уделяется проектам, направленным на интеграцию столицы и области, таким как запуск Московских центральных

¹⁸ Национальный проект «Транспортная инфраструктура». Паспорт проекта. М., 2019.

¹⁹ Mobility for more liveable urban spaces. Highlights Report 2024. URL: https://www.eiturbanmobility.eu/wp-content/uploads/2024/12/EXT_EIT-Urban-Mobility-Highlights-Report-2024_Digital.pdf (дата обращения: 06.07.2025).

²⁰ *Геращенко Н.* Москва в новом ключе: что дает городу поглощение Подмосковья // РБК. 2011. URL: <https://www.rbc.ru/society/20/07/2011/5703e9c69a79477633d35916> (дата обращения: 07.10.2025).

диаметров (МЦД) и расширение сети метрополитена. Эти инициативы обеспечивают более эффективное соединение центра агломерации с периферийными районами, способствуя повышению мобильности населения.

Москва имеет огромное преимущество, активно развивая метрополитен, но поскольку агломерация находится в разных субъектах России, появляются бюрократические сложности с продлением веток метро в Московскую область. Эта проблема сейчас решается с помощью так называемого «наземного метро» — диаметров МЦД. Город выкупает часть собственности РЖД, усовершенствует как транспорт, эксплуатируемый на данном объекте, так и станции, пути. За пять лет своего существования станции МЦД связали с центром Люберцы, Красногорск, Зеленоград, Сходню, Одинцово, Дубну, Сколково и многие другие города и районы, находящиеся в первом поясе периферии, и, в частности, являющиеся ядрами второго порядка. До 2030 г. город планирует продлить диаметры до ближайших более крупных городов, находящихся в 3-м поясе периферии: Тулы, Твери, Воронежа и т.д.

Москва активно развивает водный транспорт с 2022 г., после того как территория рек Москвы, Яузы и водохранилищ стала принадлежать субъекту. В РФ все реки и иные водные ресурсы не подвластны регионам, а относятся к федеральной собственности.

Выше был упомянут кластер Сколково, и этому феномену в границах Московской агломерации стоит уделить большее внимание. Начиная с этого проекта, стартовавшего в 2010 г. по указу Дмитрия Медведева, в Москве набирают популярность научные кластеры. Сколково не только бизнес-центр для инновационных стартапов, которые имеют значительные налоговые преференции²¹, это город в городе, со своей инфраструктурой в виде жилой застройки, состоящей исключительно из застройщиков, использующих инновационные технологии в строительстве и оборудовании квартир (технология умный дом), больниц, школ, детских садов и станции общественного транспорта. Создание этого кластера положило начало для обратной маятниковой миграции из ядра в первый пояс периферии, что улучшило ситуацию неравенства транзитных потоков.

В 2016 г. запущено движение поездов по Московскому центральному кольцу (МЦК) — железным дорогам, которые раньше связывали индустриальное кольцо столицы. Это послужило толчком для редевелопмента территорий заводов, потерявших свою актуальность, в жилую застройку, спрос на которую в Москве был выше предложения на протяжении долгого времени.

По тому же механизму, разгружая центры, и переосмысляя идею торговых центров, в Москве стали появляться периферийные центры в виде фудкортов в зданиях неиспользуемых трамвайных депо, ставших еще до этого местами притяжения среди молодежи.

²¹ *Геращенко Н.* Москва в новом ключе: что дает городу поглощение Подмосковья // РБК. 2011. URL: <https://www.rbc.ru/society/20/07/2011/5703e9c69a79477633d35916> (дата обращения: 07.10.2025).

В 2023 г. Москва более активно начала применять комплексное развитие территорий, в этот период было утверждено 50 проектов в 11 административных округах²². В рамках проектов предусматривается обновление жилого фонда по реновации, сооружение общественно-деловых объектов, развитие производственных объектов и иные мероприятия, направленные на удовлетворение городских нужд. Кроме того, реализация указанных программ повлечет за собой создание 104 тысяч новых рабочих мест. Проекты реализуются на территориях индустриальных зон, преобразуя устаревшее зонирование в смешанное, что сближает траекторию развития агломерации с Парижским проектом «город 15 минут».

Программа градостроительной политики Москвы также играет ключевую роль в изменениях столицы. Ключевая задача программы — создание многофункциональных общественных пространств и модернизация городских районов. В 2012 г. в рамках этой политики к Москве присоединили части Московской и Калужской области — Новую Москву, что увеличило площадь столицы в 2,4 раза [1]. Изначально основными целями проекта были перенос ряда зданий органов федеральной власти и присвоение территории статуса правительственно-административного, но позднее эти цели были отвергнуты.

К началу 2026 г. на этой территории было открыто 9 новых станций метро, связывающих места с наибольшей плотностью населения с ядром. За 2024 г. в ТиНАО введены в эксплуатацию 2 млн кв. м энергоэффективного жилья в рамках комплексного подхода, предусматривающего одновременное строительство школ, детских садов, поликлиник, бизнеса и рекреационных зон²³. Прогнозируется, что в 2035 г. население новых территорий Москвы превысит 1,5 млн чел., будет создано более 1 млн рабочих мест²⁴. В то же время такое активное развитие округа приводит к активному притоку населения из Московской области и деградированию остального периферийного пояса [12]. Хотя выраженность территориальных диспропорций в Московской области в начале 2000-х гг. достигала экстремальных значений — по оценке губернатора Б.В. Громова, до 200 раз по ключевым показателям — в 2020-е гг. акцент постепенно смещается на разницу в инфраструктурном, инвестиционном и транспортном развитии между центральными и периферийными районами. Современная политика региона стремится смягчить эти различия

²² В Новой Москве в 1 квартале 2024 года ввели более 362 тысяч квадратных метров жилья // Градостроительный комплекс Москвы. URL: https://stroi.mos.ru/press_releases/v-novoi-moskvie-v-1-kvartalie-2024-ghoda-vvilibolieie-362-tysiach-kvadratnykh-mietrov-zhil-ia (дата обращения: 04.10.2025).

²³ *Геращенко Н.* Москва в новом ключе: что дает городу поглощение Подмосковья // РБК. 20.07.2011. URL: <https://www.rbc.ru/society/20/07/2011/5703e9c69a79477633d35916> (дата обращения: 07.10.2025).

²⁴ В Москве принято 50 решений о комплексном развитии территорий в 2024 году // Градостроительный комплекс Москвы. URL: <https://stroi.mos.ru/news/v-moskvie-priniato-50-rieshienii-o-kompleksnom-razvitii-tierritorii-v-2024-ghodu> (дата обращения: 04.10.2025).

за счет комплексного подхода к развитию территории и инвестиций в «провинциальное Подмосковье». В Московской области сфера здравоохранения также находится в центре внимания региональной политики. Она направлена на модернизацию медицинских учреждений, повышение доступности и качества медицинских услуг.

Благоустройство и улучшение экологии Подмосковья нацелены на развитие рекреационных зон и очистку водоемов, рекультивацию неиспользуемых мусорных полигонов. Существуют льготы для создания «зеленых» заводов. Согласно национальному проекту «Жилье и городская среда», возводится жилье для среднего класса населения с выделением квартир жителям, чьи дома попали под реновацию.

Транспортная инфраструктура по национальному проекту «Безопасные и качественные дороги» развивается не только с целью улучшения связности с ядром агломерации, но и для разгрузки транспортной сети в столице, идет активное взаимодействие с ядром по развитию общественного транспорта: маршруты МЦД и автобусов проходят по двум регионам, и для их реализации используются машины из действующего автопарка ядра, либо списанные при его обновлении. На всю агломерацию распространяется реализация умных технологий в транспортной сети, регулирующих фазы светофоров.

Транспорт в обеих рассматриваемых агломерациях выполняет не только техническую, но и пространственно-политическую функцию. В Париже он способствует рассеиванию центростремительных сил, в Москве — консолидации центробежных потоков. Это различие подтверждает тезис о том, что инфраструктура — не нейтральный технический объект, а носитель управленческой модели.

Однако методологически важно учитывать: сравнение транспортных систем корректно лишь при сопоставлении не проектов, а их функциональных последствий для структуры агломерации. Иначе возникает риск сравнивать «механизмы интеграции» (Париж) с «инструментами расширения» (Москва) как равнозначные явления, что искажает аналитическую картину.

Влияние демографических факторов на развитие столичных агломераций. Важен аспект среднего возраста населения в этих агломерациях, определяя демографическую динамику, социальные приоритеты, экономическую активность. В Москве средний возраст населения составляет 42,88 г.²⁵, что выше среднероссийского показателя в 40,97 г. В Париже — 40,3 г.²⁶, что указывает на схожесть возрастной структуры обеих столиц. Однако различия в социальной политике и инфраструктурном подходе формируют разные траектории адаптации к этим демографическим условиям. В Москве существенную роль играет приток мигрантов

²⁵ Mobility for more liveable urban spaces. Highlights Report 2024. URL: https://www.eiturbanmobility.eu/wp-content/uploads/2024/12/EXT_EIT-Urban-Mobility-Highlights-Report-2024_Digital.pdf (дата обращения: 06.07.2025).

²⁶ Там же.

трудоспособного возраста из регионов России и стран ближнего зарубежья, что создает нагрузку на здравоохранение, образование и жилищную инфраструктуру. Молодые семьи часто выбирают жилье в периферийных районах из-за его доступности, но высокий спрос на такое жилье обостряет проблему недостаточной транспортной связности. В свою очередь, в Париже, несмотря на относительно близкий возрастной показатель, ощущается структурный дефицит работников в трудоемких и низкооплачиваемых секторах, связанный с общенациональной тенденцией старения. Это подталкивает государство к развитию программ по привлечению мигрантов и поддержке молодых домохозяйств через социальную аренду и реформу застройки пригородов.

В Париже молодежь активно использует микромобильность (11,2 % поездок на велосипедах²⁷), тогда как в Москве выбор транспорта определяется в первую очередь доступностью метро и МЦД. Это различие отражает не только инфраструктурные, но и культурные модели *urban lifestyle* — еще один аспект, который нельзя игнорировать при сравнении.

При этом следует помнить: демографические данные сопоставимы, но их интерпретация зависит от институционального контекста: системы социальной поддержки, жилищной политики и управления миграцией.

Париж также делает акцент на экологических и мобильных решениях в транспорте: молодое поколение чаще выбирает велосипеды и электросамокаты, в то время как старшее население полагается на общественный транспорт. По состоянию на 2024 г., 11,2 % поездок в городе совершаются на велосипедах, а 30 % — на общественном транспорте²⁸. Кроме того, в 2024 г. оператор TIER-Dott развернул 15 000 электровелосипедов в Париже, предоставив 10 000 бесплатных поездок и обслужив 500 000 пользователей, что свидетельствует о растущей популярности микромобильности²⁹.

Заключение

Сравнительный анализ Московской агломерации и Большого Парижа показал, что, несмотря на различия в управленческих моделях и подходах к градостроительству, наиболее существенные проблемы, требующие незамедлительного решения, одинаковы для обеих столичных агломераций, это развитие транспортной инфраструктуры, снижение экологической нагрузки,

²⁷ Минфин разъяснил, какие льготы действуют для IT-компаний со статусом участника проекта «Сколково» // Федеральная налоговая служба РФ. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/10126116/ (дата обращения: 08.07.2025).

²⁸ Ville de Paris. Bilan du Plan Vélo 2023. Paris, 2024. URL: <https://www.paris.fr/pages/le-plan-velo-a-paris-34549>; APUR. Les déplacements dans Paris — Données 2023. Agence d'urbanisme de la région parisienne, 2023. URL: <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/deplacements-dans-paris-donnees-2023> (дата обращения: 07.10.2025).

²⁹ Московский Урбанистический Форум 2023 // DECORNEWS.ru. URL: <https://decornews.ru/editors-choice/moskovskiy-urbanisticheskiy-forum-2023/> (дата обращения: 18.09.2025).

обеспечение комфортной городской среды и эффективное использование территориального потенциала.

Однако главный вывод лежит в плоскости методологии: корректное сравнение возможно только при условии, что мы анализируем не территории, а модели управления. Только так можно избежать ложной аналогии и выявить действительно переносимые практики — не в форме копирования, а в виде адаптации к российской институциональной реальности.

Опыт Парижа демонстрирует успешность внедрения полицентричной модели и активного муниципального сотрудничества. Концепция «города 15 минут» играет ключевую роль в повышении качества жизни за счет сокращения временных затрат на перемещение и создания сбалансированной городской среды. Регион сталкивается с низкими показателями инновационного развития и экологической устойчивости, но благодаря преимуществу в культурном капитале, сфере креативных индустрий и особому качеству широко понимаемой городской среды, являющейся яркой идентичностью, Большой Париж на протяжении последнего десятилетия устойчиво занимает верхние позиции в иерархии мировых столиц, как правило, входит в топ 5 городов планеты и характеризуется как мультифункциональный центр глобального значения, перманентно расширяющего область своих компетенций, не смотря на разницу в методологии данных исследованиях.

В то же время Московская агломерация ориентирована на крупномасштабные инфраструктурные проекты и технологические инновации, что способствует ее экономическому росту, но замедляет процесс децентрализации.

Ключевым отличием управления агломерациями является степень вовлеченности местных органов власти. В Париже активно используются механизмы межмуниципального сотрудничества, позволяющие сбалансированно развивать территорию всей агломерации. В Москве, напротив, управление сосредоточено в руках городских властей, что обеспечивает оперативность принятия решений, но ограничивает гибкость при адаптации к локальным запросам.

Таким образом, анализ практик обеих агломераций позволяет выделить перспективные направления для Москвы: формирование новых точек притяжения на периферии, внедрение принципов «города 15 минут», развитие системы управления на основе межмуниципального взаимодействия и усиление экологической устойчивости. Комплексный подход, учитывающий международный опыт, может способствовать сбалансированному развитию Московской агломерации и повышению качества жизни ее жителей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Воделэн Х.* Большой Париж и Большая Москва: планы модернизации и инновация // Южно-российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. №2. С. 38–49. EDN: UXAUNH
2. *Ascher F.* Les nouveaux principes de l'urbanisme. Paris : Éditions de l'Aube, 2001. 222 p.

3. *Баевский О.А., Шварева Т.Е., Витков Г.В и др.* Москва: курс на полицентричность. Оценка эффектов градостроительных проектов на полицентрическое развитие Москвы. Краткое изложение результатов исследования для Московского урбанистического форума 2016 года. М. : Высшая школа урбанистики им. А.А. Высоковского НИУ ВШЭ, 2016. 36 с.
4. *Ломака В.А., Дронова В.А.* Анализ и оценка реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в текущем периоде: итоги и перспективы // Научные записки молодых исследователей. 2025. Т. 13. № 1. С. 65–78. EDN: EQVNDY
5. *Moreno C., Allam Z., Chabaud D., Gall C., Pratlong F.* Introducing the “15-minute city”: sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities // *Smart cities*. 2021. Vol. 4. № 1. P. 93–111. <https://doi.org/10.3390/smartcities4010006> EDN: CGRUCG
6. *Слука Н.А., Твердов И.К.* Изучение меняющихся компетенций Большого Парижа (к 100-летию А.Е. Слуки) // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2023. Т. 78. № 5. С. 65–78. <https://doi.org/10.55959/MSU0579-9414.5.78.5.7> EDN: GQCHXF
7. *Moreno C.* Droit de cité, de la “ville-monde” à la “ville du quart d’heure”. Paris : Éditions de l’Observatoire, 2020. 179 p.
8. *Нотман О.В.* Концепция 15-минутного города как основа устойчивой модели развития мегаполиса в условиях современных рисков // Урбанистика. 2021. № 3. С. 73–85. <https://doi.org/10.7256/2310-8673.2021.3.35086> EDN: MVQPYB
9. *Акимова О.Е., Волков С.К., Хрысева А.А.* Концепция «умный город»: эволюция, элементы и форма реализации // Теоретическая экономика. 2020. № 6 (66). С. 55–63. EDN: UMGIXA
10. *Ильина И.Н., Коно М.* Трансформация подходов к развитию «умного города». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. 273 с. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2579-1> EDN: WCUQKP
11. *Победин А.А.* Эволюция трансрегиональных центров роста в странах Европы: опыт формирования и инструменты государственной поддержки // *Kant*. 2025. № 2 (55). С. 122–123. <https://doi.org/10.24923/2222-243X.2025-55.18> EDN: IOCXFB
12. *Добряхина О.П., Петухова Ж.Г.* Специфика, проблемы и перспективы реализации мегапроекта «Большая Москва» // Московский экономический журнал. 2022. Т. 7. № 6. С. 711–723. https://doi.org/10.55186/2413046X_2022_7_6_390 EDN: ZZKHFO

Информация об авторах:

Ордынская Елена Валерьевна — кандидат экономических наук, заведующая лабораторией макрофинансовых исследований и прогнозирования, Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, Российская Федерация, 117418, Москва, Нахимовский пр-кт, д. 47 (ORCID: 0000-0002-4266-6244) (SPIN-код: 1552-5400) (Scopus ID: 57327459000) (Researcher ID: ACE-3695-2022) (e-mail: ordynskaya-ev@rudn.ru).

Дьяченко Елена Сергеевна — магистр, Российская академия народного хозяйства при Президенте РФ, Российская Федерация, 119571, Москва, пр-кт, Вернадского, д. 82, корп. 1 (ORCID: 0009-0000-3571-751X) (e-mail: esdya@bk.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-71-77


EDN: RZJVCQ

Краткое сообщение / Note

Возможности и перспективы цифровизации городской среды по программе «Умный город — 2030» в Москве

С.А. Степанов  , Е.А. Иванова 

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

 stepanov-sa@rudn.ru

Аннотация. Рассмотрена московская программа «Умный город — 2030», направленная на широкомасштабную цифровизацию городской среды и улучшение условий проживания жителей столицы за счет создания умного и удобного мегаполиса посредством интеграции современных информационно-коммуникационных технологий в ключевые сферы его жизнедеятельности. Отмечен комплексный подход к решению городских проблем, включая транспортную инфраструктуру, здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и безопасность. Охарактеризованы важнейшие векторы программы — автоматизация процессов управления, использование больших цифровых данных, искусственный интеллект и Интернет вещей. Подчеркнута важность долгосрочной стратегии развития города, выделена необходимость постоянного мониторинга достигнутых результатов и адаптации целей программы к изменениям внешней среды и потребностям жителей Москвы.

Ключевые слова: искусственный интеллект, урбанистика, информационно-коммуникационные технологии

Вклад авторов. Все авторы участвовали в разработке концепции исследования, сборе, обработке и анализе данных, написании текста рукописи, формулировке выводов.

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию 10.09.2025. Статья принята к публикации 20.11.2025.

Для цитирования:


Степанов С.А., Иванова Е.А. Возможности и перспективы цифровизации городской среды по программе «Умный город — 2030» в Москве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 71–77. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-71-77> EDN: RZJVCQ



Opportunities and prospects for digitalization of the urban environment under the Smart City 2030 program in Moscow

Sergey A. Stepanov  , Ekaterina A. Ivanova 

RUDN University, Moscow, Russian Federation

 stepanov-sa@rudn.ru

Abstract. The study focuses on the Smart City 2030 program in Moscow, which aims to digitalize the urban environment on a large scale and improve the living conditions for its residents. The goal of the program is to create a smart and convenient metropolis by integrating modern information and communication technologies into key areas of the city's life. The authors emphasize the comprehensive approach to solving urban problems, including transportation infrastructure, healthcare, education, housing and utilities, and security. The key areas of focus include automation of management processes, the use of big data, artificial intelligence, and the Internet of Things. In conclusion, the authors emphasize the importance of a long-term city development strategy, highlighting the need for continuous monitoring of the achieved results and adapting the program's goals to changes in the external environment and the needs of residents.

Keywords: artificial intelligence, urbanism, information and communication technologies

Contribution. All the authors participated in the development of the concept of this review, data collection, processing and analysis, drafted the manuscript, and formulated the conclusions.

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 10.09.2025. The article was accepted on 20.11.2025.

For citation:

Stepanov SA, Ivanova EA. Opportunities and prospects for digitalization of the urban environment under the Smart City 2030 program in Moscow. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):71–77. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-71-77> EDN: RZJVCQ

Введение

Эффективное управление многомиллионным мегаполисом — задача непростая, стоящая на повестке во многих странах мира. Количество городов с населением более 1 млн человек продолжает расти. В России число таких мегаполисов, согласно данным переписей населения 2010 и 2020 гг., увеличилось до шестнадцати. Растет и количество городов с населением до миллиона жителей ввиду масштабов мировой урбанизации, так как люди все чаще предпочитают жизнь в городе. Мировая статистика подтверждает данные тенденции: по прогнозам экспертов, к 2030 г. жить в городах будет 60 % населения планеты, к 2050 г. этот показатель вырастет до 70 %¹.

¹ Занимательная урбанизация // Коммерсант. 02.11.2024. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7266452> (дата обращения: 20.08.2025).

Комфортной жизнь в городе делают многие факторы: грамотное руководство, современная инфраструктура и комплексное развитие. Москва, согласно мировым рейтингам, находится на лидирующих позициях [1]. Например, по данным рейтинга Urban & Innovation Environment Index, который базируется на таких источниках, как Statista, Numbeo, OpenStreetMap (OSM), E-Government Development Index (UN E-Government Knowledgebase, 2022), Integrated Index for Postal Development (UPU, 2022), Global Innovation Index from the World Intellectual Property Organization (WIPO, 2022), Москва занимает 4 место в мире на 2024 г. из 50².

Цель исследования — определить особенности интеграции современных информационно-коммуникационных технологий в ключевые сферы жизнедеятельности современного мегаполиса на примере Москвы.

Достичь таких высоких показателей позволило комплексное развитие города, в рамках которого принят ряд стратегических документов, и в частности, Программа «Умный город — 2030» (2018 г.). В этой программе Москва рассматривается как «инновационный город будущего»³. Стратегия была разработана Департаментом информационных технологий города Москвы с привлечением горожан, экспертов и бизнес-сообщества. Основная цель программы — повышение уровня жизни граждан, улучшение процессов управления и предоставления услуг, а также удовлетворение потребностей людей в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах. Программа ориентирована на повышение качества жизни горожан и создание инновационной городской среды для будущих поколений с помощью передовых технологий, в т.ч. развития искусственного интеллекта (ИИ) [2]. Для популяризации идей, которые будут реализованы в рамках программы, в столице второй год подряд, начиная с 2024 г., проходит красочный форум «Территория будущего. Москва 2030» в летние месяцы на различных площадках, включая основные парки столицы. Согласно статистике, в 2025 г. форум посетили более 14 млн москвичей и гостей столицы⁴.

Основные направления программы

Программа «Умный город — 2030» включает в себя несколько ключевых направлений, которые охватывают различные аспекты городской жизни.

1. Цифровизация городской инфраструктуры. Внедрение цифровых технологий в управление городскими ресурсами, включая транспорт, здравоохранение, образование и коммунальные услуги. С момента запуска в 2012 г. портал «Госуслуги Москвы», предоставляющий доступ к более чем 500

² Urban & Innovation Environment Index 2024. URL: <https://en.ac-mos.ru/rankings/urban-innovation-environment-index/> (дата обращения: 20.08.2025).

³ Москва умнеет // Mos.ru. 27.06.2018. URL: <https://www.mos.ru/dit/documents/view/217258220/> (дата обращения: 20.08.2025).

⁴ Как это было в 2025 // Москва 2030. URL: <https://moscow2030.mos.ru/how-it-was/2025/> (дата обращения: 20.08.2025).

онлайн-сервисам, зарегистрировал более 18 млн пользователей. При этом «Госуслуги Москвы» востребованы у горожан самых разных возрастов: 60 % составляют жители столицы от 35 до 65 лет, а 10 % — москвичи старше 65 лет. Это говорит о том, что интерфейс и возможности приложения удобны и понятны каждому»⁵, — рассказал заместитель руководителя Департамента информационных технологий города Москвы Дмитрий Иванов.

2. Развитие человеческого и социального капитала. Создание условий для переподготовки и повышения квалификации горожан, особо нуждающихся в поддержке [3], например, людей пенсионного возраста и молодых мам. Также развивается программа профессиональной ориентации для школьников. Программа предполагает помощь при подборе образовательного профиля и выборе профессии, которая будет востребована в ближайшем будущем.

3. Безопасная городская среда и мобильная логистика. Внедрение цифровых технологий для управления транспортными потоками, траффиком и повышения мобильности граждан. По данным Департамента информационных технологий Москвы, в городе установлено более 200 000 интеллектуальных устройств и датчиков для мониторинга дорожного движения, качества воздуха и других факторов окружающей среды: интеллектуальная транспортная система (ИТС) включает около 2400 умных светофоров, более 6500 датчиков и свыше 2500 камер, подключенных к Центру организации дорожного движения (ЦОДД)⁶. В Московском метрополитене, который ежедневно перевозит более 7 млн пассажиров, внедрена система смарт-билетов, позволяющая оплачивать проезд с помощью смартфона или с помощью умной камеры, «по улыбке». Face Pay позволяет пассажирам оплачивать проезд, просто взглянув на камеру, что исключает необходимость использования билетов, карт или мобильных телефонов. Это делает процесс более быстрым и удобным, особенно в часы пик, когда очереди могут быть значительными⁷.

4. Улучшение экологической ситуации. Развитие систем мониторинга экологической ситуации в городе, а также противопожарной безопасности. Московские власти поставили перед собой цель сократить выбросы углекислого газа в городе на 30 % к 2030 г. с помощью ряда инициатив, включая популяризацию электромобилей и внедрение энергоэффективных зданий и инфраструктуры [4].

5. Искусственный интеллект и большие данные. Разработка и внедрение решений на основе ИИ и анализа больших данных для улучшения управления

⁵ Почти 10 миллионов раз горожане загрузили мобильное приложение «Госуслуги Москвы» // Mos.ru. 15.02.2024. URL: <https://www.mos.ru/news/item/135329073/> (дата обращения: 20.08.2025).

⁶ Умный город: как цифровые технологии меняют городскую среду и повседневную жизнь // Интернет-портал СНГ. 10.05.2025. URL: <https://e-cis.info/news/569/127262/> (дата обращения: 20.08.2025).

⁷ How did Moscow METRO TICKETS change throughout the years? // Gateway Russia. 10.09.2022. URL: <https://www.gw2ru.com/history/3710-how-did-moscow-metro-tickets-change> (дата обращения: 20.08.2025).

городскими процессами и предоставления государственных услуг [5]. В Москве были запущены несколько пилотных проектов «умного города», в т.ч. программа по использованию технологии блокчейн для хранения и обмена данными о сделках с недвижимостью, а также проект по внедрению беспилотных автомобилей в определенных районах города.

Перспективы развития

Успехи в реализации программы не могут не удивлять, за год с момента ее запуска достигнуты впечатляющие результаты в градостроительстве, транспорте, экономике и социальной сфере. Эти достижения были представлены на форуме «Территория будущего. Москва 2030», который стал отчетом городских властей о реализации стратегии. Продолжая следовать выбранной траектории, правительство Москвы анонсирует новые векторы развития программы:

- содействие устойчивому развитию и повышению энергоэффективности за счет использования возобновляемых источников энергии и методов зеленого строительства, под которым понимается, в первую очередь энергоэффективность будущих жилых объектов, использование материалов и оборудования с наименьшим выделением парниковых газов, а также, «использование строительной техники и механизмов с экологическим классом не ниже Евро-4»⁸;

- содействие инновациям и предпринимательству посредством развития мощной экосистемы стартапов, исследовательских институтов и венчурных компаний;

- применение ИИ в транспорте и инфраструктуре. Правительство Москвы тестирует мобильные комплексы, которые помогают городским службам выявлять недочеты в содержании объектов дорожного хозяйства с помощью технологий ИИ. «Нейронная сеть уже умеет находить ямы, стертую разметку, повреждения бортового камня, загрязнения остановок и дорожных знаков и другие нарушения. Применение ИИ поможет городским службам быстрее узнавать о недочетах, чтобы оперативнее устранять их»⁹;

- Правительство Москвы собирается активнее привлекать граждан к участию в жизни города. Краудсорсинговая платформа «Город идей» Правительства Москвы позволяет горожанам предлагать идеи и участвовать в обсуждении инициатив. За время работы платформы было пред-

⁸ В Москве обсудили «зеленое» строительство и адаптацию к климатическим изменениям // Mos.ru. 29.02.2024. URL: https://stroi.mos.ru/press_releases/v-moskvie-obsudili-zielienoie-stroitel-stvo-i-adaptatsiiu-k-klimatichieskim-izmienieniiam (дата обращения: 20.08.2025).

⁹ Нейросети помогут столичным коммунальным службам контролировать состояние дорог // Tadviser. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Установка_в_Москве_мобильных_комплексов_с_ИИ_для_выявления_недочетов_в_содержании_объектов_дорожного_хозяйства (дата обращения: 20.08.2025).

ложено около 80 тысяч идей, из которых 9204 были приняты¹⁰. Таким образом, москвичи могут напрямую взаимодействовать с правительством Москвы и влиять на жизнь города. «Наш город» — это канал обратной связи, где жители могут оставлять комментарии о работе чиновников и коммунальных служб. Москвичи могут сообщить об отсутствии мусорного бака в парке, сломанной лестнице или тротуарной плитке, а также о мусоре на улице, плохом уходе за зелеными насаждениями или выбоинах на дорогах. На сайте зарегистрировано более миллиона пользователей. За время работы ресурса с 2011 г. удалось решить более 11 млн вопросов, порталом активно пользуются свыше 2,4 млн горожан¹¹;

- система онлайн-голосований «Активный гражданин» позволяет жителям высказывать свое мнение по различным вопросам, начиная от дополнительных автобусных маршрутов и покоса газонов и заканчивая названием нового кольца метро. «Активные граждане» накапливают бонусные баллы, чтобы получить фирменные сувениры или билеты в театры и музеи. Сегодня в системе зарегистрировано более 1,9 млн участников, проведено 2600 голосований и учтено более 81 млн мнений¹²;

- отдельно следует отметить ресурс Московская электронная школа (МЭШ). Его основные элементы — цифровая школьная документация, электронная библиотека с учебниками и сценариями уроков, дополнительные интерактивные задания. Эта система позволяет учителям обмениваться мнениями и создает здоровую конкуренцию между преподавателями, поскольку сценарии можно оценивать, а количество скачиваний фиксируется. На сегодняшний день учителя создали почти 50 000 электронных сценариев уроков. МЭШ развивается и модернизируется с каждым учебным годом, расширяется количество услуг и обновляется функционал. Сейчас ресурс позволяет не только отслеживать успеваемость, посещаемость и питание ребенка, но и принимать участие в олимпиадах, посещать музеи и парки, быть в курсе культурных и образовательных тенденций столицы.

Заключение

Проект «Умный город — 2030» предполагает значительное повышение эффективности функционирования и управления органов власти в столице России, оптимизацию бюджетных расходов и повышение удовлетворенности жителей качеством предоставляемых услуг. Среди ожидаемых результатов программы выделяют уменьшение нагрузки на дорожную сеть, сокращение потерь энергии и ресурсов, улучшение экологической ситуации

¹⁰ Платформа Правительства Москвы «Город идей». URL: https://crowd.mos.ru/?utm_source=articleny&utm_medium=mos&utm_campaign=ny (дата обращения: 20.08.2025).

¹¹ Портал «Наш город» помогает следить за состоянием контейнерных площадок // Mos.ru. 28.06.2025. URL: <https://www.mos.ru/news/item/155884073/> (дата обращения: 20.08.2025).

¹² Слияние реального и виртуального: как работает умный город // Mos.ru. URL: <https://www.mos.ru/news/item/29296073/> (дата обращения: 20.08.2025).

и повышение общей конкурентоспособности города. Программа также ориентирована на активное вовлечение москвичей в принятие управленческих решений, формирование комфортной социальной среды и поддержку инициатив малого и среднего бизнеса в сфере высоких технологий. Москва на правах столицы является передовиком в развитии цифровой инфраструктуры для повышения уровня жизни горожан и удачный пример реализации ее начинаний служит примером не только для других городов России, но и для всего мира.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Иванов В.Г.* Концепция государственной состоятельности: сравнительные межстрановые рейтинги против государственной легитимности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2015. Т. 15. № 3. С. 43–50. EDN: VIOIBR
2. *Астахов В.С., Беренгартен А.С., Зухуров Р.Х.* Город будущего: Москва 2030. Развитие МЦД-5 к 2030 году // Вестник науки. 2025. Т. 1. № 6 (87). С. 1641–1649. EDN: ENPDOU
3. *Лукасян Г.Л.* Урбанизация и пандемия COVID-2019 в городах мира: утрата преимуществ города или переосмысление городского развития? // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2021. Т. 8. № 1. С. 7–19. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2021-8-1-7-19> EDN: VDZMZX
4. *Данилова Е.А., Братан Ф.И., Хотулева Е.И., Окольникова Г.Э.* Основные принципы концепции «Зеленого строительства» // Системные технологии. 2020. № 4 (37). С. 16–19. EDN: LZHHUN
5. *Колыхалов М.И.* Феномен глобального города-государства в мировой политике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2025. Т. 12. № 2. С. 204–211. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2025-12-2-204-211> EDN: ONZZLN

Информация об авторах:

Степанов Сергей Александрович — доктор исторических наук, профессор кафедры публичной политики и истории государства и права, Российский университет дружбы народов, Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 (ORCID: 0000-0003-4682-0445) (SPIN-код: 6332-0047) (e-mail: stepanov-sa@rudn.ru).

Иванова Екатерина Александровна — кандидат политических наук, доцент кафедры публичной политики и истории государства и права, Российский университет дружбы народов, Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 (ORCID: 0000-0001-7350-6123) (SPIN-код: 7723-2668) (e-mail: ivanova-eka@rudn.ru).



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

CURRENT PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-78-85

EDN: RXCXGI


Научная статья / Research article

Массмедиа и цифровизация в традиционалистской критике глобализма и информационной политики

И.В. Гончарова¹ , В.М. Черепов¹ , Т.В. Растимешина²  

¹Государственный университет управления, Москва, Российская Федерация

²Российский государственный социальный университет, Москва, Российская Федерация

 79208195393@yandex.ru

Аннотация. В условиях стремительной цифровизации и глобализации массмедиа приобретают статус ключевого инструмента формирования общественного сознания, легитимации власти и мобилизации социальных групп. В фокусе данного исследования находится традиционализм как идейное течение, возникшее в ответ на противоречия модерна и постмодерна. Представители этого направления воспринимают медиапространство и цифровые технологии в качестве двойственного феномена: с одной стороны, это угроза традиционным устоям, с другой — эффективный ресурс для достижения политических целей. В центре традиционалистской критики находятся процессы глобализации и унификации культурного пространства, где массмедиа выступают проводником универсалистских ценностей и потребительских моделей. В то же время современные правые движения, опирающиеся на идеи А. де Бенуа, Д. Веннера, А. Дугина, активно используют цифровые каналы для мобилизации сторонников, что свидетельствует о двойственном отношении к медиапространству. Авторы ставят целью исследовать критику традиционалистами процессов медиатизации и цифровизации в условиях глобализма и определить ее влияние на формирование современных подходов к государственной информационной политике. Методологическую базу составляют дискурс-анализ трудов идеологов традиционализма, компаративный анализ их взглядов на функции медиа, а также институциональный подход, трактующий массмедиа как инструмент публичного управления. В использовании цифровых ресурсов раскрывается ключевое противоречие традиционализма. С одной стороны, они рассматриваются как символ постмодернистской симулякративной реальности и орудие глобализации. С другой стороны, именно цифровые медиа становятся основным каналом их политической активности. Традиционалисты одновременно критикуют и инструментализируют медиапространство. Проанализированы вызовы, создаваемые медиаактивностью традиционалистов для государственной информационной политики: угроза распространения радикальных идей; рост альтернативных сетевых сообществ, конкурирующих с официальным политическим дискурсом; подрыв информационного суверенитета, обусловленный нахождением ключевых цифровых платформ

© Гончарова И.В., Черепов В.М., Растимешина Т.В., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

под контролем транснациональных корпораций. Сделан вывод о том, что система государственного управления должна реагировать на эти вызовы с помощью мер по регулированию интернет-пространства, развитию собственных медиаплатформ.

Ключевые слова: средства массовой информации, информационно-коммуникационные инструменты, консервативно-традиционное мировоззрение, глобальные процессы, управление информацией, устойчивость политической системы, самобытность культуры

Вклад авторов. Все авторы участвовали в разработке концепции исследования, сборе, обработке и анализе данных, написании текста рукописи, формулировке выводов.

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 20.10.2025; принята к публикации 25.11.2025.

Для цитирования:


Гончарова И.В., Черепов В.М., Растимешина Т.В. Массмедиа и цифровизация в традиционалистской критике глобализма и информационной политики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 78–85. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-78-85> EDN: RXCXGI

Mass media and digitalization in the traditionalist critique of globalization and information policy

Irina V. Goncharova¹ , Viktor M. Cherepov¹ ,
Tatyana V. Rastimeshina²  

¹State University of Management, Moscow, Russian Federation

²Russian State Social University, Moscow, Russian Federation

 79208195393@yandex.ru

Abstract. In the context of rapid digitalization and globalization, the mass media has become a key tool for shaping public consciousness, legitimizing power, and mobilizing social groups. In this context, traditionalism, a movement that emerged as a reaction to the crisis of modernity and postmodernity, is of particular interest. Traditionalists view the mass media and the digital environment as both a threat to the sacred foundations of society and a necessary tool for gaining political influence. The processes of globalization and unification of the cultural space are at the center of traditionalist criticism, where mass media acts as a conduit for universalist values and consumer models. At the same time, modern right-wing movements based on the ideas of A. de Benoît, D. Wenner, and A. Dugin actively use digital channels to mobilize supporters, indicating a dual attitude towards the media space. The purpose of this study is to analyze the traditionalist criticism of mass media and digitalization in the context of globalism, as well as to identify its significance for evaluating modern state information policy strategies. The research methodology includes discourse analysis of the works of traditionalists, a comparative analysis of their approaches to media and digitalization, and an institutional approach that allows us to consider mass media as an element of global and national public administration. The use of digital resources reveals a key contradiction of traditionalism. On the one hand, they are seen as a symbol of postmodern simulacral reality and as a tool of globalization. On the other hand, digital media have become the main channel for their political activity. Traditionalists simultaneously criticize and instrumentalize the media space. The authors analyze the challenges posed by the media activity of traditionalists to state information policy: the threat of the spread of radical ideas; the growth of alternative online communities that compete with official political discourse; and the erosion of information sovereignty due to the control of key digital platforms by transnational corporations. The study concludes that the public administration system should respond to these challenges by regulating the Internet and developing its own media platforms.

Keywords: broadcast and print media, digital transformation, conservative traditionalism, global interconnectedness, state communication strategies, governance structures, ethnocultural distinctiveness

Contribution. All the authors participated in the development of the concept of this review, data collection, processing and analysis, drafted the manuscript, and formulated the conclusions.

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 20.10.2025. The article was accepted on 25.11.2025.

For citation:

Goncharova IV, Cherepov VM, Rastimeshina TV. Mass media and digitalization in the traditionalist critique of globalization and information policy. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):78–85. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-78-85> EDN: RXCXGI

Введение

Современные условия стремительной цифровизации и глобализации массмедиа приобретают статус ключевого инструмента формирования общественного сознания, легитимации власти и мобилизации социальных групп. Информационные потоки становятся не только средством коммуникации, но и фактором трансформации политического порядка. Данное обстоятельство делает медиапространство одним из важнейших объектов анализа как для государственных стратегий информационной политики, так и для альтернативных идеологических течений.

Особый интерес в данном контексте представляет традиционализм — направление, сформировавшееся как реакция на кризис модерна и постмодерна. Традиционалисты рассматривают массмедиа и цифровую среду одновременно как угрозу сакральным основам общества и как необходимый инструмент в борьбе за политическое влияние.

Цель исследования заключается в анализе традиционалистской критики массмедиа и цифровизации в контексте глобализма, а также в выявлении ее значения для оценки современных стратегий государственной информационной политики.

Материалы и методы

Рост исследований коммуникативной сферы обозначился во второй половине XX в. под воздействием технологий, развития массовой культуры и изменений в гуманитарном знании. Стоит упомянуть работы М. Маклюэна, М. Кастельса, Ф. Киттлера и др. [1–3]. Теоретические основы исследования медиа начали формироваться благодаря таким мыслителям, как Й. Хёйзинга, П. Бурдьё, М. Фуко, Ж. Бодрийяр и др. [4–7]. Эта область знаний с самого начала стремилась стать междисциплинарной, черпая вдохновение из политологии, социологии и философии. К концу XX в. стали видны изменения, предсказанные Маклюэном еще в 1960-х гг. [1]. В начале XXI в. на фоне развития кибернетики, структурного анализа развивается теория электронных медиа Ф. Киттлера [3].

Важный предмет научной дискуссии — понятие «цифровые массмедиа». Ряд исследователей идентифицируют их как онлайн-СМИ и считают частью «новых медиа» [8]. Этот термин ввел в научный оборот Р. Нойман, подразумевая под ними «новый формат существования средств массовой информации, постоянно доступных на цифровых устройствах и подразумевающих активное участие пользователей в создании и распространении контента» [9. Р. 35]. В научном поле на сегодняшний день нет единства взглядов на цифровые медиа. Так, Я. Ляо считает, что цифровые медийные СМИ в гуманитарных науках были рассмотрены в контексте формирования культурного опыта, социокультурной практики и информационно-символического пространства, которое определяется социальными сетями, чатами, форумами и другими медийными проектами [10]. Фактически, коммуникативные функции медийных СМИ формируют новую информацию, общество же начинает перекладывать свой обыденный повседневный опыт в онлайн-контенты. По мнению А.А. Лисенковой и А.Ю. Мельникова, в обновленном информационном мире появляется современный медиа человек, мотивы которого могут формироваться в диапазоне от игровой деятельности до создания нового, необходимого ему общества, состоящего из конкретных личностей [11]. Дунас Д.В. считает, что для современного изучения медиа характерна «свобода в теоретизировании» [12. С. 262].

Методология исследования включает дискурс-анализ произведений традиционалистов, сравнительный анализ их подходов к медиа и цифровизации, а также институциональный подход, позволяющий рассмотреть массмедиа как элемент глобального и национального государственного управления.

Результаты исследования

Массмедиа в современном обществе выполняют функции, выходящие далеко за пределы информационного обмена. Они формируют общественное мнение, задают рамки политического дискурса и выступают инструментом институционализации власти. Уже в первой половине XX в. К. Шмитт отмечал, что средства массовой информации становятся «неотъемлемой частью современного государственного аппарата» [13], поскольку именно через них осуществляется воздействие на общественное сознание. Влияние медиа на политику проявляется не только в их способности транслировать идеи, но и в их структурной роли как элемента управления.

Эти идеи получили развитие в работах М. Маклюэна, для которого медиа были не просто каналом передачи сообщений, а «продолжением власти» и фактором, изменяющим саму природу политического господства, «медиа транслируют самих себя» [1], навязывая определенный тип восприятия и образ реальности, что делает их важнейшим ресурсом для политических акторов.

В конце XX — начале XXI в. медиапространство становится полем борьбы за контроль над информацией. По мнению, А.Г. Дугина, концепция «сетевой войны», разработанная Артуром К. Сербовски, показала, что доминирование

в глобальной сети и контроль над «сетевым кодом» формируют новые механизмы власти [14. С. 167]. В таких условиях массмедиа превращаются в оружие, способное не только мобилизовать, но и дестабилизировать политические системы. Примеры грузинских событий 2008 г. или украинских событий 2014 г. демонстрируют, что медиаресурсы играют ключевую роль в навязывании определенных установок и целей, формировании протестных настроений и создании альтернативных легитимационных нарративов.

С точки зрения государственного управления, медиапространство становится критически важным элементом информационной политики. Это стратегический ресурс для обеспечения стабильности политического порядка и защиты от внешних воздействий. Амбивалентность массмедиа заключается в том, что они способны выполнять как функции интеграции общества, так и его фрагментации. Для традиционалистского дискурса именно эта двойственность делает медиа центральным объектом критики: с одной стороны, они рассматриваются как проводник глобалистских ценностей и инструмент культурной унификации; с другой — как ресурс, который может быть использован в политической борьбе против современного порядка.

Традиционалистская мысль рассматривает массмедиа как ключевой инструмент глобалистской экспансии, как механизм навязывания универсалистских ценностей, размывающих культурные различия и подрывающих национальный суверенитет.

Уже во второй половине XX в. традиционалисты подчеркивали связь между развитием массмедиа и процессами культурной унификации. Так, А. де Бенуа отмечал, что в условиях однополярного мира медиапространство служит инструментом американской гегемонии, продвигая стандартизированные модели поведения и потребления. Современная капиталистическая экономика создает не только товары и услуги, но и «образы, сновидения, мечты и символы», которые транслируются всему миру через телевидение, кино и популярную культуру [15. С. 145].

Отдельным предметом научного дискурса традиционалистов является «Массовая культура и утрата сакрального». В середине XX в. Ю. Эвола резко критиковал массовую культуру и распространенные в тот отрезок времени средства коммуникации. По его словам, «технологическое общество уже осознало необходимость систематической организации „свободного времени“, предложив человеку стандартный набор тупых развлечений» [16. С. 59]. Для традиционалистов это означало не просто изменение досуга, но фундаментальную трансформацию общества: разрушение сакрального измерения культуры, подмену духовности потребительскими симулякрами.

В этом контексте массмедиа воспринимаются как инструмент нивелирования иерархий и замещения трансцендентных ценностей массовыми, что напрямую связано с кризисом легитимности политической власти в условиях модерна и постмодерна.

Особое внимание традиционалисты уделяют либеральной рыночной идеологии. Ален де Бенуа в полемике с Ф. Хайеком указывал, что

рыночный универсализм подрывает социальную справедливость и лишает демократию глубинного содержания, сводя ее к формальной процедуре. «Традиция в глазах Хайека не имеет никакой иной ценности, кроме как указывать путь к неперсональному и абстрактному порядку, воплощенному в рынке» [15. С. 96].

Если этот нарратив спроецировать на государственное управление, то медиаполитика, основанная исключительно на рыночных принципах, ведет к угрозам для ее суверенитета и зависимости от транснациональных корпораций.

Доминик Веннер акцентировал внимание на том, что медиа активно транслируют идеологию потребления, способствуя разрушению природных ресурсов и культурной устойчивости Европы [17]. Бесконечный экономический рост и медиатизированная культура потребления ставят под угрозу само выживание западной цивилизации. В этом смысле медиaprостранство становится важнейшим фактором цивилизационного кризиса.

Традиционалистская критика массмедиа носит комплексный характер. Для анализа государственной информационной политики это позволяет выявить слабые стороны либерально-глобалистской медиапарадигмы, обратив внимание на необходимость сохранения культурного и информационного суверенитета.

Современный этап развития цифровизации формирует особую социальную реальность, которую традиционалисты трактуют как радикальный разрыв с прежними формами существования. Например, А. Дугин рассматривает цифровизацию как проявление постмодернистской эпохи, в которой реальность заменяется симулякрами. В его интерпретации цифровая среда создает «новое пост-общество», лишенное устойчивых оснований и традиционных связей. «Нет больше в постмодерне и общества. Есть пост-общество... Возникает пространство „компьютерных зарослей“ с экзотическим полуприродным, полумеханическим антуражем» [18]. Такое понимание подчеркивает искусственность цифровых связей, их произвольный и временный характер, что резко контрастирует с традиционалистской идеей иерархии и сакрального порядка.

Цифровизация, с точки зрения традиционалистов, приводит к превращению человека в пассивного потребителя контента, лишенного реальной связи с сакральными и культурными основаниями. Социальные сети воспринимаются не только как пространство развлечения, но и как инструмент манипуляции, позволяющий политическим акторам навязывать обществу выгодные смыслы.

Данное прочтение актуально с позиций информационного суверенитета. Поскольку цифровые платформы, глобальные по своей природе, часто выходят из-под контроля национальных государств, это открывает возможности для транснационального влияния и идеологической экспансии.

Вместе с тем, несмотря на резкую критику цифровизации, традиционалисты вынуждены использовать цифровые ресурсы для распространения собственных идей. Создание альтернативных СМИ, активность в социальных сетях и телеграм-каналах демонстрируют, что цифровая среда становится ареной политической борьбы, в которой даже идеологические оппоненты глобализма используют его инструменты.

В этом проявляется амбивалентность отношения традиционалистов к цифровизации. С одной стороны, они отрицают ее ценностные основания, с другой — признают ее эффективность как инструмента политической мобилизации.

Обсуждение

Ключевое противоречие традиционализма проявляется в использовании цифровых ресурсов. Они рассматриваются как символ постмодернистской симулякральной реальности и орудие глобализации, но, именно цифровые медиа становятся основным каналом политической активности традиционалистов. Они одновременно критикуют и инструментализируют медиaprостранство, что свидетельствует о гибкости их стратегий и прагматичном подходе к цифровым технологиям.

Для государственной информационной политики медиаактивность традиционалистов создает ряд вызовов:

- угроза распространения радикальных идей через цифровые каналы, которые слабо поддаются регулированию;
- рост альтернативных сетевых сообществ, конкурирующих с официальным политическим дискурсом;
- подрыв информационного суверенитета, обусловленный нахождением ключевых цифровых платформ под контролем транснациональных корпораций.

Система государственного управления должна реагировать на эти вызовы с помощью мер по регулированию интернет-пространства, развитию собственных медиаплатформ и разработки стратегий противодействия радикальным идеологиям.

Заключение

Проведенный анализ показал, что традиционалистский дискурс формирует двойственное отношение к массмедиа и цифровизации. Глубинное противоречие традиционализма заключается в том, что, критикуя современные медиа как проводников либерально-глобалистской парадигмы, он одновременно оказывается встроен в медиaprостранство, где ведется борьба за интерпретацию политической и культурной реальности.

Для анализа государственной информационной политики такая критика представляет интерес тем, что выявляет уязвимости современных стратегий: утрату контроля над национальными медиасредами, зависимость от глобальных цифровых платформ, а также угрозы распространения радикальных идеологий в сетевом пространстве.

Таким образом, традиционалистская перспектива, несмотря на свою маргинальность, позволяет по-новому рассматривать феномен массмедиа и цифровизации как фактор кризиса информационного суверенитета государств и как вызов национальным стратегиям управления в условиях глобальных трансформаций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маклюэн Г.М. Понимание медиа: внешние расширения человека / пер. с англ. В. Николаева. М. : Кучково поле, 2017. 464 с.
2. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. ; под науч. ред. О.И. Шкаратана. М. : ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.
3. Киттлер Ф. Оптические медиа: берлинские лекции 1999 г. / пер. с нем. О. Никифорова, Б. Скуратова. М. : Логос; Гнозис, 2009. 272 с.
4. Хёйзинга Й. Homo ludens; В тени завтрашнего дня / пер. с нидерл. и примеч. В.В. Ошиса ; общ. ред. и послесл. Г.М. Тавризян. М. : Прогресс; Прогресс-Академия, 1992. 458 с.
5. Бурдье П. О телевидении и журналистике. URL: <https://gtmarket.ru/library/articles/3061/3062> (дата обращения: 20.08.2025).
6. Фуко М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы. М. : Ad Marginem, 1999. 478 с.
7. Бодрийяр Ж. Реквием по масс-медиа. URL: [http://alexkrm.spb.ru/papers/Journalizm/szip/theory_jour/reader/Baudrillard\(1972\)_requiem.pdf](http://alexkrm.spb.ru/papers/Journalizm/szip/theory_jour/reader/Baudrillard(1972)_requiem.pdf) (дата обращения: 02.09.2025).
8. Олешко В.Ф., Малик О.В. Влияние цифровых средств массовой информации на формирование глобальной системы социальных коммуникаций // Известия Уральского федерального университета. Серия 1: Проблемы образования, науки и культуры. 2017. Т. 23. № 4 (168). С. 5–12. EDN: ZXHAQD
9. Neuman R. The future of the mass audience. Cambridge, 1991. P. 50.
10. Ляо Я. Цифровые медиа в гуманитарных исследованиях // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Социальные, гуманитарные, медико-биологические науки. 2023. Т. 25. № 88. С. 87–93. <https://doi.org/10.37313/2413-9645-2023-25-88-87-93> EDN: YJCMOG
11. Лисенкова А.А., Мельникова А.Ю. Цифровые медиа как зеркало современной культуры // Научное обозрение. 2018. № 1. С. 17. EDN: YPPMSU
12. Дунас Д.В. Медиа как объект теоретизирования: обзор классических зарубежных подходов // Социально-гуманитарные знания. 2018. № 8. С. 257–263. EDN: XZIPSX
13. Шмитт К. Политическая теология. М. : КАНОН-пресс-Ц., 2000. 336 с.
14. Дугин А. Война континентов. Современный мир в геополитической системе координат. М. : Академический проект, 2015. 359 с.
15. Бенуа А. Против либерализма: (к Четвертой политической теории). СПб. : Амфора ; ТИД Амфора, 2009. 476 с.
16. Эвола Ю. Люди и руины. Критика фашизма: взгляд справа / пер. с исп. В.В. Ванюшкиной. М. : АСТ; Хранитель, 2007. 445 с.
17. Веннер Д. Самурай Запада. Настольная книга непокоренных. М. : Тотенбург, 2017. 236 с.
18. Дугин А. Радикальный субъект и его дубль. М., 2009.

Информация об авторах:

Гончарова Ирина Валентиновна — доктор исторических наук, главный научный сотрудник НИИ государственной политики и отраслевого управления экономикой, Государственный университет управления, Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский пр-кт, д. 99 (ORCID: 0000-0002-7532-8751) (SPIN-код: 4314-5422) (e-mail: 79208195393@yandex.ru).

Черепов Виктор Михайлович — доктор медицинских наук, профессор, заведующий кафедрой управления в здравоохранении и индустрии спорта, Государственный университет управления, Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский пр-кт, д. 99 (ORCID: 0000-0001-5372-7375) (SPIN-код: 6881-6365) (e-mail: vm_cherepov@guu.ru).

Растимешина Татьяна Владимировна — доктор политических наук, доцент, заведующая кафедрой политологии и прикладной политической работы, Российский государственный социальный университет, Российская Федерация, 129226, Москва, ул. В. Пика, д. 4 (ORCID: 0009-0003-9186-2393) (SPIN-код: 6991-7190) (e-mail: rast-v2012@yandex.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-86-95


EDN: RWXRVZ

Научная статья / Research article

Демографическая типология коренных малочисленных народов России: кластерный анализ возрастной структуры

Д.В. Накисбаев¹ , А.М. Ситковский²  

¹Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

²Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук (ФНИСЦ РАН), Москва, Российская Федерация
 omnistat@yandex.ru

Аннотация. Проанализирована возрастная-половая структура коренных малочисленных народов Российской Федерации по данным Всероссийской переписи населения 2020 г. С использованием методов статистического и кластерного анализа выявлены типологические группы народов по сходству демографических характеристик. Выделены два четко различающихся демографических типа: кластер I с преобладанием молодого населения и кластер II с преобладанием лиц старших возрастов. Приведены количественные показатели и отличительные особенности каждого типа. Сделаны выводы о демографической устойчивости одних групп и рисках депопуляции других, предложены направления дальнейших исследований и меры поддержки коренных малочисленных народов.

Ключевые слова: демографическая структура, возрастной состав, воспроизводство населения, депопуляция, этнические группы

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 13.01.2026; принята к публикации 24.10.2026.

Для цитирования:

Накисбаев Д.В., Ситковский А.М. Демографическая типология коренных малочисленных народов России: кластерный анализ возрастной структуры // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 86–95. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-86-95> EDN: RWXRVZ




Demographic typology of indigenous peoples of Russia: cluster analysis of age structure

Dmitry V. Nakisbaev¹ , Arseniy M. Sitkovskiy²  

¹RUDN University, Moscow, Russian Federation

²Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

 omnistat@yandex.ru

Abstract. This study analyzes the age and sex structure of indigenous peoples of the Russian Federation based on data from the 2020 All-Russian Population Census. Using statistical and cluster analysis methods, typological groups of peoples based on similar demographic characteristics are identified. Two clearly distinct demographic types are identified: Cluster I, with a predominantly young population, and Cluster II, with a predominantly older population. Quantitative indicators and distinctive features of each type are presented. Conclusions are drawn regarding the demographic resilience of some groups and the risks of depopulation in others, and areas for further research and measures to support indigenous peoples are proposed.

Keywords: demographic structure, age composition, population reproduction, depopulation, ethnic groups

Conflicts of interest. The authors declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 13.01.2026. The article was accepted on 24.10.2026.

For citation:

Nakisbaev DV, Sitkovskiy AM. Demographic typology of indigenous peoples of Russia: cluster analysis of age structure. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):86–95. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-86-95> EDN: RWXRVZ

Введение

Изучение демографического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМНС) имеет особую актуальность, так как динамика их численности и структура населения служат индикаторами социально-демографической устойчивости регионов их проживания [1. С. 138]. Начиная с 2019 г. наблюдается рост внимания исследователей к данной тематике как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных регионов [2. С. 165]. Анализируются как общие тенденции численности и воспроизводства этих народов, так и специфические особенности возрастной структуры, брачности, миграции и других показателей [3. С. 174].

По официальным данным Всероссийской переписи населения 2020 г., совокупная численность 40 официально признанных

КМНС составила около 262,6 тыс. человек, что на 5 тыс. больше, чем в 2010 г. [4. С. 7]. Однако прирост распределился неравномерно: увеличение численности продемонстрировали лишь 14 из 40 этносов, главным образом относительно более крупные по численности группы, тогда как большинство более малочисленных народов за межпереписной период сократились [4. С. 8]. К 2020 г. доля городского населения среди КМНС оставалась сравнительно невысокой и для большинства групп преобладало расселение в сельской местности и местах традиционного проживания [2. С. 170]. Тем не менее отмечаются существенные межэтнические различия в демографической ситуации: одни народы все еще характеризуются относительно благополучным естественным приростом и молодым возрастным составом, тогда как у других наблюдается старение населения, связанное с многолетним спадом рождаемости и усиленной ассимиляцией молодежи [1. С. 143; 3. С. 180].

В научной литературе подчеркивается, что естественный прирост является основным фактором воспроизводства численности коренных малочисленных народов, поскольку миграционный приток практически отсутствует [1. С. 140]. Так, ряд северных этносов (например, ненцы, эвенки, долганы) сохраняют относительно высокие коэффициенты рождаемости и продолжающийся рост населения, чему во многом способствуют традиционный уклад жизни и поддержка на государственном уровне [3. С. 178]. Одновременно другие группы (например, вепсы, ижорцы, сету), проживающие в европейской части России и численно очень малые, напротив, испытывают естественную убыль и острое старение: среди них крайне низкая доля детей и молодежи, преобладают лица пенсионного возраста, что угрожает их дальнейшему существованию [2. С. 175]. Обобщение разрозненных демографических показателей в типологическом ключе представляет научный интерес и практическую значимость для выработки дифференцированных мер поддержки.

Цель исследования — выявить типы возрастной (половозрастной) структуры среди коренных малочисленных народов России на основе данных переписи населения 2020 г. и проанализировать характеристики каждого типа с точки зрения демографической устойчивости.

Материалы и методы исследования

Анализ выполнен на основе данных Всероссийской переписи населения 2020 г. по распределению населения по национальности, полу и возрасту. В выборку включены все этносы, относимые официально к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (в соответствии с законодательным перечнем), а также некоторые другие малочисленные этнические группы, близкие к ним

по численности и образу жизни¹. По каждому народу учитывались данные по всей России и основным регионам их проживания (для учета региональных различий). Всего рассмотрено 42 этноса и более 100 территориальных групп (этнос-регион).

Для каждого этноса рассчитывались обобщающие демографические показатели: доля детей (0–14 лет), доля лиц старше трудоспособного возраста (60 лет и старше), медианный возраст, коэффициенты соотношения полов и др. В частности, индекс старения населения определялся по формуле

$$AI = \frac{P_{65+}}{P_{0-14}} \times 100\%, \quad (1)$$

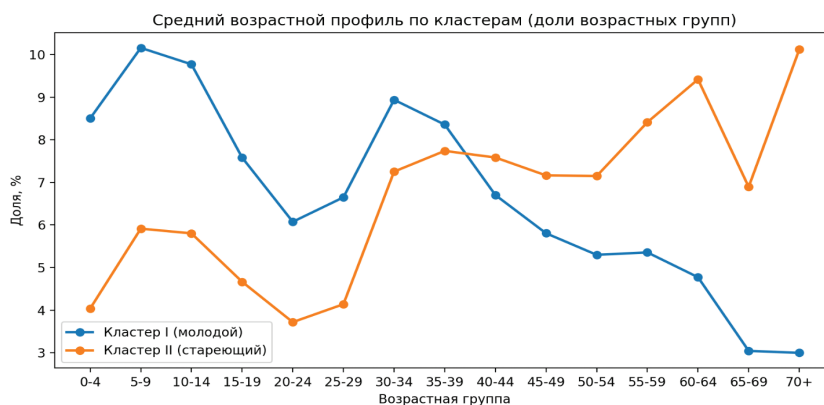
где P_{65+} — численность населения в возрасте 65 лет и старше; P_{0-14} — численность детей в возрасте 0–14 лет. Значение AI показывает, сколько пожилых людей приходится на 100 детей; превышение 100% свидетельствует о преобладании старших возрастов над младшими. Кроме того, рассчитан коэффициент демографической нагрузки на трудоспособное население как отношение суммы численности детей и пожилых к численности населения трудоспособного возраста (принято 15–59 лет) на 1000 человек трудоспособного возраста. Этот показатель отражает степень нагрузки на экономически активную часть населения.

Для выявления типологии применена процедура кластерного анализа. На первом этапе исходные показатели возрастной структуры (доли населения в пятилетних возрастных группах) стандартизировали и сведены методом главных компонент к двум интегральным факторам, отражающим общие вариации в возрастных профилях. Далее с использованием метода k -средних все наблюдения (этнические группы с учетом регионов) были сгруппированы в кластерные объединения по схожести их возрастной структуры. Оптимальное число кластеров определялось исходя из максимального различия между группами и интерпретируемости полученных сегментов. В результате выделено два устойчивых кластера, различающихся по характеру возрастной пирамиды и связанным демографическим параметрам.

Результаты исследования

Кластерный анализ разделил малочисленные народы на две четкие группы (условно именуемые кластер I и кластер II). Их демографические профили существенно различаются (рис.). Кластер I характеризуется молодой возрастной структурой, тогда как кластер II — стареющей (старой) структурой населения. В таблице приведены ключевые показатели для каждого кластера.

¹ Помимо 40 официальных групп КМНС в анализ включены, например, абазины, нагайбаки, шапсуги и др., не относящиеся к КМНС Севера, но имеющие малую численность и схожие проблемы развития.



Распределение населения по основным возрастным группам в кластерах I и II

Источник: выполнено Д.В. Накисбаевым, А.М. Ситковским по данным Росстата² с помощью Python по описанной в статье методике.

Таблица демонстрирует, что в среднем по кластеру I почти 28% населения составляет молодежь 0–14 лет, тогда как пожилые (60 лет и старше) — лишь около 11%. Напротив, в кластере II доля детей не превышает 16%, а доля лиц старших возрастов достигает 26%. Медианный возраст отличается более чем на 15 лет: около 30 лет для кластера I против \approx 45 лет для кластера II. Индекс старения в кластере I имеет низкое значение (менее 50%, т.е. пожилых в несколько раз меньше, чем детей), а в кластере II превышает 100%, что указывает на численное преобладание пожилых над детьми. Коэффициент демографической нагрузки на трудоспособных в обоих кластерах находится в диапазоне 740–830‰, что отражает высокую иждивенческую нагрузку, однако структура нагрузки разная: в первом кластере большую часть нагрузки дают дети, во втором — пожилые.

Основные демографические показатели по выделенным кластерам (средние значения)³

Кластер	Доля 0–14 лет, %	Доля 15–59 лет, %	Доля 60+ лет, %	Медианный возраст, лет
I молодой	28,4	60,8	10,8	30,5
II стареющий	15,7	57,8	26,4	44,8

Источник: составлена Д.В. Накисбаевым, А.М. Ситковским по данным Росстата⁴ с помощью Python по описанной в статье методике.

² Таблица 21. Население коренных малочисленных народов Российской Федерации по возрастным группам и полу // Итоги ВПН-2020. Т. 5. Национальный состав и владение языками. Росстат, 2022. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Tom5_tab21_VPN-2020.xlsx (дата обращения: 28.12.2025).

³ Кластер I включает 80 территориальных групп (этнос-регион), кластер II — 25 групп. Доля возрастных категорий и медианный возраст рассчитаны на основе данных переписи 2020 г.

⁴ Таблица 21. Население коренных малочисленных народов Российской Федерации по возрастным группам и полу // Итоги ВПН-2020. Т. 5. Национальный состав и владение языками. Росстат, 2022. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Tom5_tab21_VPN-2020.xlsx (дата обращения: 28.12.2025).

К кластеру I (молодому) относятся преимущественно народы, сохранившие относительно высокую рождаемость и естественный прирост. В эту группу вошли все крупнейшие по численности коренные малочисленные народы: ненцы, эвенки, эвены (ламуты), чукчи, долганы, нанайцы (основное ядро в Хабаровском крае) и др. — в основном этносы Севера Сибири и Дальнего Востока. Общим для них является то, что значительная часть населения проживает в традиционных сельских поселениях, где сохраняются многодетные семьи и более низкая средняя продолжительность жизни компенсируется высоким удельным весом молодых возрастов. Например, по данным переписи, численность эвенков в России продолжала расти и среди них доля детей значительно превышает долю пожилых [3. С. 181]. Для народов кластера I характерен медианный возраст около 30 лет и умеренный гендерный дисбаланс: соотношение полов близко к равновесному (90–95 мужчин на 100 женщин в среднем), что типично для относительно молодого населения.

Кластер II (стареющий) объединяет группы с низкой рождаемостью, стагнацией или убылью численности и выраженным старением. Сюда попали прежде всего самые малочисленные и/или ассимилированные народы: такие как вепсы, ижорцы, сету, шапсуги, негидальцы, саамы, чулымцы, телеуты, тубалары, камчадалы и некоторые другие. Общий знаменатель — очень малая общая численность (нередко сотни или первые тысячи человек) и высокая доля пожилых за счет того, что молодое поколение либо малочисленно, либо уходит в более крупные этносы через межэтнические браки и миграцию. У народов кластера II медианный возраст превышает 40 лет, а соотношение полов смещено в сторону преобладания женщин, особенно в старших возрастах (что характерно для общей тенденции феминизации старшего населения). Например, по оценкам, среди вепсов и ижорцев доля лиц старше 60 лет составляет свыше четверти, тогда как детей — менее одной десятой (по данным переписей и исследований, см. [2. С. 172]). Эти группы оказались демографически уязвимыми: наблюдается естественная убыль населения (смертность превышает рождаемость), а небольшое число рождающихся детей не обеспечивает простого замещения поколений.

Таким образом, кластерный подход четко разделил малочисленные этносы на «демографически благополучные» и «демографически неблагополучные». Следует отметить, что границы между кластерами в некоторой степени условны. Внутри каждого наблюдается вариативность: например, часть народов кластера I уже близки к состоянию переходной структуры (например, манси и ханты — их средний возраст растет из-за влияния урбанизации), а некоторые группы кластера II еще сохраняют очаги с более молодым населением (например, тофалары и нанайцы Приморья имеют несколько более высокий удельный вес молодежи по отдельным поселениям, несмотря на общее старение). Тем не менее, в целом разделение на два типа прослеживается явно.

Обсуждение

Полученные результаты соответствуют имеющимся в литературе сведениям о дифференциации демографического развития коренных малочисленных народов. Ранее отмечалось, что среди этих народов есть группы, демонстрировавшие рост численности в постсоветский период (за счет сохранения высокой рождаемости и этнической реидентификации части населения), и есть группы, численность которых сокращается из переписи в перепись (в основном вследствие ассимиляционных процессов и отрицательного естественного прироста) [2. С. 169; 4. С. 8]. Наш анализ подтвердил это, предложив формализованное разделение на две категории.

Кластер I включает этносы, которые, несмотря на социально-экономические изменения, сумели в целом сохранить традиционную модель воспроизводства. Для них характерны относительно высокие суммарные коэффициенты рождаемости (близкие к среднероссийским или выше), более низкий средний возраст матерей при рождении детей и большая средняя величина семьи [1. С. 142]. Например, у народов Крайнего Севера — ненцев, чукчей, эвенков — в 2010-х гг. наблюдался естественный прирост, а среднее число детей на одну женщину оставалось около 2 и более (что обеспечивает воспроизводство населения) [3. С. 181]. Кроме того, у многих из них отмечается приток молодежи в этническую категорию за счет возрождения интереса к родной культуре и самосознанию (случаи, когда потомки смешанных браков начинают идентифицировать себя с малочисленным народом). Все это способствует тому, что возрастная пирамида у данных народов пока близка к расширяющемуся типу (большая база молодых и сужающаяся вершина старших возрастов).

В кластере II, напротив, проявляются последствия демографической модернизации и ассимиляции. Большинство этих народов еще в советский период перешло к узкому типу воспроизводства (низкая рождаемость, малая доля детей) на фоне массового оттока молодежи в города или в состав крупных народов (русских, якутов, татар и др.) через брак и изменение идентичности [2. С. 176]. Как результат, уже к началу 2000-х гг. у них сформировалась регрессивная возрастная структура — узкая основа пирамиды (мало детей) и широкая верхушка (много пожилых). Наши данные 2020 г. показывают дальнейшее усиление этого тренда. В подобных условиях даже относительно невысокая смертность (характерная для ассимилированного населения, проживающего в основном в районах с развитой инфраструктурой) не спасает от убылых тенденций — просто потому, что молодого пополнения недостаточно [5]. Примером может служить народ ижорцы в Ленинградской области: по переписи 2020 г. их всего около 200 человек, из них более половины — старше трудоспособного возраста; рождаемость в ижорских поселениях почти нулевая, что означает неизбежное исчезновение ижорцев как отдельной демографической категории в ближайшие десятилетия (по сути, останутся лишь потомки с частичной ижорской родословной, уже отнесенные к другим народам).

Важно подчеркнуть, что географический фактор и степень сохранения традиционного уклада играют большую роль. Народы кластера I в большинстве своем проживают в труднодоступных районах Севера и Сибири, где, несмотря на проблемы, сохраняется традиционное природопользование и полукочевой образ жизни (оленоводство, рыболовство, охота). Это способствует более высокому репродуктивному поведению (большее число детей в семьях) и несколько более низкой урбанизации. Напротив, группы кластера II зачастую проживают либо в относительно урбанизированных регионах (Северо-Запад, Урал), либо расселены мозаично среди крупных народов, что ускоряет их демографическое сжатие. Тем не менее, некоторые северные этносы также сталкиваются с угрозой старения — например, саамы Кольского полуострова (кластер II) испытывают отток молодежи и низкую рождаемость, хотя географически относятся к Крайнему Северу. Это говорит о том, что не только география, но и исторические условия (численность, контакты с внешним миром, политика) определяют демографический тип.

В целом, выявленные типы соответствуют категориям «демографически благополучные» и «демографически проблемные» малочисленные народы. Подобная типология созвучна выводам других исследований, где выделяются группы с относительно стабильным ростом населения и группы с явной депопуляцией [4. С. 182]. Новизна нашего подхода — в применении кластерного анализа для формализации этих различий и в количественном подтверждении разрыва между типами.

Заключение

Коренные малочисленные народы России по состоянию на начало 2020-х гг. разделяются на два полярных демографических типа. Первый тип — народы со все еще молодой структурой населения и относительным естественным приростом (несмотря на небольшую численность, эти группы воспроизводят свое население благодаря высокой рождаемости и низкой средней продолжительности жизни, удерживающей долю пожилых невысокой). Второй тип — народы со стареющим и сокращающимся населением, для которых характерны низкая рождаемость, малая доля молодежи и преобладание пожилых, что ведет к депопуляции.

Применение кластерного анализа позволило количественно подтвердить наличие этих типов и отнести конкретные этнические группы к тому или иному типу. Полученные результаты имеют практическую значимость: демографически «молодым» народам (тип I) необходима поддержка, ориентированная на закрепление достижений — обеспечение доступности образования, здравоохранения и рабочих мест для молодого населения в местах традиционного проживания, чтобы сохранить позитивные тенденции воспроизводства. В то же время для демографически «стареющих» народов (тип II) требуются экстренные меры, направленные

на сохранение этноса: стимулирование рождаемости (например, программы поддержки молодых семей именно данной этнической принадлежности), развитие культурной автономии, фиксация и популяризация языкового и культурного наследия, привлечение внимания общественности к проблемам этих народов. Несмотря на малочисленность, каждый из этих этносов уникален и представляет ценность для культурного и этнического многообразия страны.

Перспективы дальнейших исследований заключаются в углубленном анализе факторов, влияющих на демографические типы. В частности, интерес представляет роль уровня социально-экономического развития регионов, доступности инфраструктуры, миграционных процессов и степени сохранности традиционной культуры в формировании того или иного типа возрастной структуры. Также целесообразно провести мониторинг динамики: сравнение с данными предыдущих переписей (2002, 2010 гг.) и отслеживание изменений в будущем, что позволит выявить, сохраняется ли разделение на типы или происходит трансформация (например, переход некоторых народов из первого типа ко второму по мере старения).

Безусловно, демографическое благополучие коренных малочисленных народов — важная составляющая их общего выживания и развития. Выявление проблемных зон (народов группы риска) должно сопровождаться адресными мерами государственной поддержки, включая улучшение медицинского обслуживания пожилых в малых поселениях, создание условий для повышения рождаемости и уменьшения оттока молодежи. Сохранение этих малочисленных народов — не только вопрос культурного наследия, но и показатель успешности национальной политики в сфере обеспечения устойчивого развития малых этносов в многонациональной стране.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Логинов В.Г.* Коренные малочисленные народы Севера: динамика и особенности воспроизводства // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник НИЦ корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. № 1. С. 136–149. <https://doi.org/10.34130/2070-4992-2019-1-136-149> EDN: CQISVU
2. *Копцева Н.П., Шишацкий Н.Г., Брюханова Е.А.* Динамика численности и особенности современной системы расселения коренных малочисленных народов Севера в арктической зоне Красноярского края // Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные науки. 2023. Т. 16. № 2. С. 164–183. EDN: UUJJUX
3. *Ростовская Т.К., Плеханова Л.В., Ситковский А.М.* Особенности демографического развития коренных малочисленных народов Севера ХМАО в период 2002–2022 гг. // Вопросы истории. 2023. № 9–1. С. 172–187. <https://doi.org/10.31166/VoprosyIstorii202309Statyi16> EDN: OCPEER
4. *Фаузер В.В., Калиева С.А.* Коренные народы российского Севера и Республики Казахстан // Актуальные проблемы, направления и механизмы развития производительных сил Севера — 2024 : сб. статей Девятой Всеросс. науч.-практ. конф. (с междунар. участием) (18–20 сентября 2024 г., Сыктывкар) : в 2 частях / отв. ред. Л.А. Попова, И.Н. Бурцев. Воронеж : Строки, 2024. Ч.1.С. 86–93.

5. Ситковский А.М. Влияние государственной политики агломерирования на долгосрочные тенденции изменения численности населения России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2025. Т. 12. № 3. С. 375–385. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2025-12-3-375-385> EDN: BMRMLM

Информация об авторах:

Накисбаев Дмитрий Владимирович — кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, 117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 (ORCID: 0000-0002-0600-7639) (SPIN-код: 3491-0783) (e-mail: nakisbaev-dv@rudn.ru).

Ситковский Арсений Михайлович — младший научный сотрудник Центра изучения рождаемости, брачности и семьи, Институт социальной демографии, Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук, Российская Федерация, 119333, Москва, ул. Фотиевой, д. 6 к. 1 (ORCID: 0000-0002-8725-6580) (SPIN-код: 9559-1803) (e-mail: omnistat@yandex.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-96-109

EDN: RVBJSQ

Обзорная статья / Review article

Теоретико-методологические аспекты изучения политико-административных трансформаций в государстве

С.В. Чуев , Н.А. Юданов 

Государственный университет управления, Москва, Российская Федерация

 NA_Yudanov@guu.ru

Аннотация. Траектории развития государств в истории человечества повторяют знакомые ученым этапы и циклы. Властные структуры, политические режимы и государственные институты стран управляются по определенным «правилам игры», обусловленным политической и административной целесообразностью. Обозначенная во второй половине XX в. политическими исследователями формула «политика — администрация» приоткрыла ширму смыслового и теоретического истока проблемы — дихотомии политика/управление. Вопрос: что или кто первичен. Смысл формулы состоит в том, что деятельность государства разделена на две части — решение и исполнение. События в жизни государств, за которыми следуют изменения в нескольких направлениях государственной политики, административно-территориальном делении, порядке работы институтов, позволительно называть трансформациями. Трансформации, вызванные политико-административными процессами, представляют научный предмет для дальнейшего определения перспектив развития политической системы, роли акторов, субъектов и объектов управления. Обращаясь к известным политэкономическим школам и обобщая современный российский опыт, представляется достижимым обзорно описать теоретическую природу и проблему подходов к описанию политико-административных процессов и трансформаций в государстве на примере современной России.

Ключевые слова: власть, политика, управление, государственное и муниципальное управление, сфера власти и управления, общество, государственная политика, институты, институционализм, философия управления, психология управления

Вклад авторов. Все авторы участвовали в разработке концепции исследования, сборе, обработке и анализе данных, написании текста рукописи, формулировке выводов.

Финансирование. Статья подготовлена в ходе исследования, проводимого авторским коллективом Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Государственный университет управления» при поддержке Российского научного фонда в рамках реализации научного проекта № 24-18-00722 на выполнение научно-исследовательской работы на тему: «Социально-экономическая и политико-административная трансформация современного Юга России. «Новые» и «старые» регионы: сравнительный исторический анализ и перспективы развития».

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

© Чуев С.В., Юданов Н.А., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

История статьи:

Поступила в редакцию 15.10.2025; принята к публикации 28.11.2025.

Для цитирования:

Чуев С.В., Юданов Н.А. Теоретико-методологические аспекты изучения политико-административных трансформаций в государстве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 96–109. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-96-109> EDN: RVBJSQ

Theoretical and methodological dimensions of studying politico-administrative transformations in the state

Sergey V. Chuev , Nikita A. Yudanov 

State University of Management, Moscow, Russian Federation

 NA_Yudanov@guu.ru

Abstract. Throughout human history, the developmental trajectories of states have repeatedly followed recognizable phases and cycles identified by scholars. Political regimes, power structures, and state institutions operate according to specific “rules of the game” shaped by the interplay of politics and public administration. The dichotomy between politics and administration — first articulated by political scientists in the second half of the 20th century — has revealed a foundational theoretical and conceptual tension: which domain is primary? The underlying premise of this distinction is that state activity is bifurcated into two functions — policy formulation and policy implementation. Transformations in states — evident in shifts across multiple policy domains, administrative-territorial reconfigurations, and institutional operational frameworks — can thus be legitimately conceptualized as politico-administrative transformations. These transformations, driven by dynamic interactions between political decision-making and administrative execution, constitute a critical subject of scholarly inquiry for forecasting the future trajectory of political systems and clarifying the roles of governance actors, subjects, and objects. Drawing upon established politico-economic schools of thought and synthesizing contemporary Russian experience, this study offers a conceptual overview of the theoretical foundations and methodological challenges involved in analyzing politico-administrative processes and systemic transformations, with a focus on modern Russia.

Keywords: power, politics, management, state and municipal administration, political and administrative sphere, society, public policy, institutions, institutionalism, management philosophy, management psychology

Contribution. All the authors participated in the development of the concept of this review, data collection, processing and analysis, drafted the manuscript, and formulated the conclusions.

Funding. This article was prepared within the framework of a research project conducted by the team of the State University of Management (Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education) with support from the Russian Science Foundation under Grant № 24-18-00722, titled “Socio-Economic and Politico-Administrative Transformation in Contemporary Southern Russia: A Comparative Historical Analysis of ‘New’ and ‘Old’ Regions and Their Development Prospects”.

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 15.10.2025. The article was accepted on 28.11.2025.

For citation:

Chuev SV, Yudanov NA. Theoretical and methodological dimensions of studying politico-administrative transformations in the state. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):96–109. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-96-109> EDN: RVBJSQ

Введение

В современный период мы наблюдаем внешние и внутренние общественно-политические события, способствующие преданию институционального [1] разнообразия политико-административному ландшафту российского государства. События проносятся яркими шумами в информационном пространстве, оставляя за собой изменения, которые отражаются на структурах государства, власти, общества, нации. Многие эпизоды, речь о которых пойдет ниже, ждут своего исследователя, предметного анализа и оценок.

В обзорной статье мы затронем некоторые аспекты теории политико-административных трансформаций в политической системе государства. Рассмотрим методологические предпосылки изучения влияния государственных решений [2] на разнообразные сферы жизни: политическую, просветительскую, социально-экономическую, коммуникационную и др.

Изменения, инициаторами которых, как правило, выступают государство и политические институты, в истории государств, обществ и политических систем по своей аксиологии не новы. Но скорость, с которой они протекают, как говорят кибернетики, «шумы» [3], оставляют заметные штрихи на портрете государства и страны далеко в будущем.

В работе «Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор» Д. Осборн и Т. Гэблер [4] сформулировали современную теорию рыночного преобразования публичного сектора и основные принципы обновления систем государственного управления. В труде нам представляют те десять принципов, на которых основывается государственный менеджмент, преимущественно западноевропейский и англо-саксонский в определении авторов. К ним относятся поощрение политического плюрализма в процессе принятия решений, децентрализованное управление на различных уровнях власти, делегировании полномочий на нижние уровни управленческой иерархии, более сбалансированном распределении власти, ответственности и подотчетности, развитии и расширении гражданского участия и т.д. Поставим вопрос: актуальны ли подобные обновления в политиком-административном поле для России?

Результатом обновлений, а значит трансформаций могут быть новые процедуры в государственном управлении, формы публичного политического участия и представительства, принятые нормативно-правовые порядки. Стремительность изменений, с которой вследствие научно-технической революции разгоняется и также быстро угасает

информационно-коммуникационный эффект от трансформаций в политике и управлении, характерна и для России [5]. Следовательно, времени для охарактеризования, описания и оценки интересующего нас предмета в текущем моменте, что по своему методическому назначению актуально для политических наук, не так уж и много.

Политико-административная сфера как предметное поле в гуманитарных науках

Ознакомившись с источниками и литературой гуманитарных наук об описании политико-административной сферы как части политической системы и публичного управления, можно сделать осторожный предварительный вывод. Уже в самом понятии заложена конфликтность и проблемность исследуемого предмета.

Так, российские авторы В.С. Комаровский и Л.В. Сморгунев отмечают, что изначально наука государственного управления, главным образом, американская, находилась под влиянием проблемы дихотомии политики/управления, которая была обозначена в середине XX в. 28-м президентом США Вудро Вильсоном еще в начале формирования этой отрасли знания [1]. Другими словами, управление в публичной, государственной сфере разделяется на то, кто принимает решение, и кто его исполняет. Так или иначе это устоявшиеся условия, сложившиеся в западной политологической традиции и принятые многими российскими авторами в 1990-х гг.

Наиболее ярко проблема соотношения политики и управления выражается в используемом этой концепцией понятии **governance**. Английское слово *governance* непросто поддается однозначному переводу на русский язык. Это — «руление», «управление на высших уровнях организации», «руководство», «общее управление», «политическое управление», «регулирование». Конечно, все значения данного термина связаны друг с другом, но это слово обладает и более широкой коннотацией, если его использовать, как часто делают, в ряду с другими терминами, например рынком и иерархией как двумя способами координации взаимодействий. Мы используем это слово в значении общего политического управления, т.е. руководства, которое включает многие другие толкования термина. В свою очередь обозначим: управление — эквивалент латинского термина *administratio*.

Так же Л.В. Сморгунев приводит в пример книгу Дуайта Уалдо «Административное государство» и следом отмечает, что дихотомия политика/управление все еще остается существенной характеристикой ведущихся в США споров о сущности государственного управления. Устойчивые позиции, по мнению этого автора, занимает формула «политика — администрация», смысл которой состоит в том, что деятельность государства разделена на две части — решение и исполнение; при этом исполнение (администрация) может быть предметом научного исследования, базирующегося на поиске фактов, развитии предшествующего знания, прагматизме [1].

Добавим определение политико-административной системы, данное Ю. Хабермасом. **Политика-административная система** — это система отношений между высшим политическим руководством, ветвями государственной власти, государственными и гражданскими институтами и иными субъектами, формирующими политико-управленческие процессы, направленные на достижение и удовлетворения государственных и общественных интересов, достижение общественного согласия.

Таким образом, отношения политики-управления (администрирования) осуществляются в определенных *институциональных рамках*, правилах. Обратимся к основным научным представителям данного направления, объясняющего природу политико-административной сферы.

Общепризнанную роль в постижении ключевых аспектов политико-административной сферы в западной политологии играет такое направление, как институционализм. К представителям этого направления относятся американцы Сеймур Мартин Липсет [6], (1922–2006), Чарлз Миллс [7] (1916–1962), француз Морис Дюверже [8] (1917–2014) и др., а также экономист Дуглас Норт¹ (1920–2015), сторонник неоинституционализма, предположивший зависимость экономики и ее процессов от культурных, социальных, правовых и иных факторов [9, 10. С. 100]. Государство и процессы внутри него рассматриваются как организация и ее правила, структуры и их институты. Несомненно, подобная трактовка предопределяет значимость для государства любых формальных (процедурных, административных, процессуальных), и неформальных (политических, культурных, социальных) правил, изменение или отклонение от которых накладывают определенные обязательства и новые правила поведения «игроков» внутри государства и институтов.

В том контексте, который интересует нас в рамках обзорной статьи, Д. Норт замечает [11. С. 113], что если институты — это правила игры, то цель организаций-игроков — выигрывать.

Неоинституционалисты изучают устойчивые формы организации и регулирования общественной, в т.ч. политической, жизни. Основной категорией, используемой данным направлением, является «политический институт», под которым понимается создаваемое для выполнения определенных политических целей и функций учреждение, имеющее внутреннюю организационную структуру и подчиняющееся установленным правилам и нормам деятельности. Политическое поведение людей изучается институционализмом в тесной связи с существующей системой социально-нормативных актов

¹ Подход к осмыслению связей между прошлым и настоящим, изначально сформулированный Д. Нортом, кажется особенно уместным, ибо с его помощью подчеркивается обязательная преемственность в институциональной эволюции страны на протяжении всей ее истории. Набор вариантов, из которых приходится выбирать, постепенно сужается под воздействием предшествующих решений и событий. «Последствия малых событий и случайных обстоятельств могут лечь в основу решений, которые, становясь преобладающими, и определяют господствующую тенденцию в развитии, или „колею“» [9. Р. 94].

и институтов, необходимость возникновения и функционирования которых признается в качестве естественно-исторической закономерности. Под таким углом рассматриваются и все политические явления.

К примеру, Д. Норт, лауреат Нобелевской премии по экономике, получивший награду за постановку проблемы path-dependence, или так называемой «колеи зависимости», выдвинул предположение о том, что принятые правила государственного управления, политические и экономические институты, воспроизводящие определенные паттерны поведения, приводят к институциональной траектории и политико-административной трансформации, влекущим для одних стран демократические свободы и экономическое процветание, а для других стагнацию и революцию. Это — позиция западных исследователей. Об этом изыскании написана книга, снискавшая популярность во всем мире [12], основная идея которой важна для нашего обзорного исследования. Существуют «правильные» и «неправильные» модели развития государства в политике и государственном управлении, которые напрямую зависят от политико-административной сферы. Трансформации влекут за собой и смещение с заданных траекторий развития.

Можем предположить, что отнесение институциональных стандартов России к «зависимым от пути» и «недемократичным» по западным лекалам некорректно. Следовательно, и оценивать политико-административные изменения в условиях отхода от западных школ в социальных и гуманитарных науках необходимо иным инструментарием и методологическим основанием. Например, деинституциализация [13] политических процессов и деперсонализация управленческих решений не вписываются в теоретическое описание процессов, так знакомых западному научному сообществу.

Отмежеваться от установочности понятия governance в российской исследовательской практике политических процессов недостаточно. Нужен свой понятийный тезаурус, теоретическое закрепление традиции. Так, где все видят закономерности, следует находить детали исключений².

В качестве подтверждения невозможности копирования и проецирования устоявшихся англоязычных терминов и концептов на описание российских политико-административных процессов приведем мысли М.В. Локтионова о том, что русские слова «губернатор» и «гувернер» происходят от греческого «кибернет» (или «гибернет»), что означает «управляющий» или «организатор» [14. С. 85]. Автор также говорит о наследии российского ученого-экономиста, разработчика теории организационных наук А.А. Богданова, которое ценно и для нашего предметного поля. А именно, перефразируя: поиск закономерностей политико-административных процессов приоткрывает объяснение организационных принципов управления, лежащих в основе политической системы. И мы можем охарактеризовать как более системный на разных исторических этапах подход российского

² Эффект колеи — все самое интересное на ПостНауке // PostNauka. URL: <https://postnauka.org/longreads/35754> (дата обращения: 01.09.2025).

исследовательского и наблюдательского опыта к описанию процессов политико-административного спектра, предполагающий, на наш взгляд, более концептуально-понятийное содержание процессов в политике и управлении, нежели чем нам предлагают западные научные толкования.

Отходя от традиций теоретического и методологического языка западных наук социо-гуманитарного блока, сложившихся в XXI в. и заимствованных нами после крушения СССР, российская школа гуманитарных дисциплин ждет своего исследователя с предложением отличающегося современного взгляда и инструментария для описания политико-административных трансформаций, формирующих новую общественно-политическую реальность. Уровень последствий от политико-административных трансформаций распространяются на разные уровни и орбиты: глобальную, федеральную, региональную; внешние и внутренние [15].

При это нельзя не упомянуть исследования российского экономиста А.А. Аузана. В сентябре 2014 г. на экономическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова прошел научный симпозиум «Институциональные проблемы долгосрочной социально-экономической динамики», в рамках которого А.А. Аузан прочитал доклад «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития — эволюция гипотез.

В докладе автор отметил виды траекторий политико-экономического развития, определяющихся институциональными треками, политическими и административными реформами. Все в совокупности, по мнению российского ученого, а также ряда зарубежных авторов о которых мы написали ранее, нивелирует географические компоненты, историческую предопределенность, зависимость от внешних факторов.

Так, по мнению экономиста, к одним из первых теоретических предположений в вопросе трансформаций, следующих за институциональными решениями, теперь относятся и политико-административные. Известна так называемая гипотеза развития, или модернизационная гипотеза С. Липсета, главы институциональной школы в социологии США. Американский ученый предполагал, что переход происходит через экономический рост, который потом ведет к социальным результатам, распространению образования, появлению среднего класса и затем к формированию демократии. Тогда замыкаются между собой эти условия, и возникает устойчивый мощный рост, выход на хорошую траекторию. Но политический аспект помимо экономического в трудах известного социолога представлен недостаточно. Однако в контексте России С. Липсет предлагал рассмотреть ряд актуальных общественно-политических событий, по которым можно предположить возможность будущего формирования социальных преобразований и заданного экономического курса. Как показывает А. Аузан, согласно такому подходу не экономика определяет успешность «транзита», а государственная политика.

Поставим вопрос: является ли Российская Федерация моделью такой политической системы, как ее описал Д. Истон [16]: имеет не только социально-системный, структурно-функциональный, но и кибернетический характер,

а значит представляет собой управляющую, сложную, открытую социально-политическую систему с гибкой обратной связью?

Изучая работы российских и зарубежных авторов, можно прийти к предварительным выводам о том, что политика-административная система структурно описана западной, в первую очередь американской, политическими и экономическими исследованиями в силу естественного зарождения и популяризации в широком социо-гуманитарном поле в начале и середине XX в. Однако российские ученые предпринимают попытки изучения и описания общественно-политических процессов с опорой на исторический опыт России как государства-цивилизации³ с самобытной системой управления, подпадающей лишь по ряду признаков под классификации политических систем и типов государственного устройства, опубликованные западным академическим сообществом.

Представив определение политико-административной системы как предмета исследований в гуманитарных науках, перейдем к вопросу о структуре и роли трансформаций в современных политических и управленческих процессах.

Понятие трансформации в политике и государственном администрировании

Предмет трансформаций как процессов изменений в различных сферах жизнедеятельности людей и организаций представлен сразу в нескольких направлениях и группах гуманитарных наук, интересующих нас в рамках данного обзора.

Как отмечают авторы [15], понятие «политические трансформации» в политической науке часто подменяют категориями «политические изменения», «политическое развитие», «политическая модернизация».

Системный подход к пониманию жизни общественного организма как системы показал больше возможностей для анализа общественно-политических трансформаций, благодаря работам специалистов в области синергетики. Данный подход в политической науке дал возможность взглянуть на состояние политической системы через призму баланса между системным, генеральным и частным гомеостазисом, и на изменения, влекущие *трансформацию системы*, как переход в новое состояние.

Так, в политической науке и, если так можно выразиться, философии управления в публичной сфере, нельзя пройти мимо идей немецкого философа и социолога, автора теории коммуникативного действия, Ю. Хабермаса. В частности, в его работе «Структурная трансформация публичной сферы» [17], посвященной центральной роли публичной сферы для политической

³ Россия как цивилизация цивилизаций. Круглый стол в преддверии XXXIII Ассамблеи СВОП // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/czivilizaczija-czivilizaczij/> (дата обращения: 15.09.2025).

жизни Запада, Ю. Хабермас прослеживает существенные изменения, которые она претерпела под воздействием цифровых медиа и социальных сетей. В представленном труде автора заметна идея публичной сферы как концентрации дискурсивных практик в конкретных физических пространствах, где их развитие связывается воедино с процессом становления либеральных демократий в Европе и США в XVII–XVIII вв. Но как мы уже видим из третьего десятилетия XXI в., трансформационные процессы глобализации и либеральной унификации государств, отличных от западных демократий, переживают ценностно-мировоззренческий упадок [18].

Хабермас видел свою задачу в том, чтобы вывести «идеальный тип» буржуазной публичной сферы, проследить ее формирование от истоков в английских кофейнях и клубах, во французских салонах и германских читательских обществах XVII–XVIII вв. до полного воплощения в массовой печати и парламентской деятельности XIX в.

В государственном управлении и менеджменте сложилась бинарная позиция подходов и определений. В сопоставлении подходов к этимологической и концептуальной трактовке понятия *governance* приведем в пример тезисы теории нового государственного управления (одной из самых популярных по этой проблеме является опубликованная Д. Осборном и Т. Гэблером [4] книга «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор»), напротив, высвечивает роль высших административных лидеров — таких политических назначенцев, как министры, руководители агентств, комитетов, управлений. В движении за переосмысление управления государством «избираемые руководители исполнительной власти и уполномоченные государственные служащие вовлечены в «руление», в постановку «миссионерских целей» и в получение «результатов».

В названной работе менеджериалистские (управленческие) доктрины выступают как предмет публичной деятельности. Одно это может нам подсказывать, что суть концепции государственного менеджмента заключается в проникновении менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике («духа предпринимательства») в сферу государственного управления [4]. Можем ли мы, учитывая данную трактовку, разделять политику и администрирование, как вынесение решения (политика) и его исполнение (менеджмент-управление). Точка зрения Дж. Андерсена сводится к тому, что «публичная политика — это все то, что правительство решает делать или не делать» [19. С. 32].

Современные концепции нового публичного менеджмента (*new public management*) и руководства (*governance*) концентрируют внимание на высокой результативности государственного управления, политическом плюрализме в процессе принятия решений, делегировании полномочий на нижние уровни управленческой иерархии, более сбалансированном распределении власти, *ответственности и подотчетности, развитии и расширении гражданского участия.*

Подобные трансформации свидетельствуют о частичном переходе власти в руки избираемых или уполномоченных высшей политической властью управленцев. Может ли вышеописанное свидетельствовать о смешении граней исследовательского толкования между политикой и администрированием, о стирании границ между вынесением решений верховной властью и администрированием. И характерны ли подобные трансформационные свойства в политико-административных процессах российскому государству.

Напротив, в политической психологии феномен трансформационных процессов, касающихся такой специфической⁴ сферы, как политика и государственное управление, изложены в теории трансформационного лидерства, предложенной американским исследователем Д. Макрегором Бернсом. По толкованию его ученика Б. Басса трансформационные лидеры должны уметь сформулировать и представить видение организации, и подчиненные должны доверять своему лидеру [20].

Понятие трансформационного лидерства во многом тождественно определению эффективного руководства — способности направить организационное поведение в коллективе в правильное русло, достичь высокого уровня производительности, приверженности, мотивации, организационного гражданского поведения и т.д. Это в свою очередь позволяет допустимо проецировать основные положения трансформационного подхода в изучении политического лидерства на изучение институтов и административных органов, политических решений, которые принимаются в т.ч. лидерами и высшими руководителями. Какие политико-административные решения могут принимать высшим руководством государства без четкого убеждения в их исполнение и что важно принятие и исполнение политической системой и обществом.

Подводя предварительную черту под представлениями различных школ и течений в гуманитарных науках, можем суммировать, что «трансформации» в политико-административной сфере зависят от их отнесения к тому или иному параметру власти, политико-управленческих теорий, и в конце концов от личностей лидеров, которые процедурно, содержательно или символически могут давать окраску протекающим или инициируемым событиям.

Дадим определение: совокупность кардинальных изменений, которые меняют структуру системы, добавляют в нее новые объекты и субъекты деятельности, формируют новые процессы, наделяют систему новыми свойствами, справедливо называть **трансформациями**. Какие существуют теоретические основания, методологические подходы и классификации

⁴ Так, по мнению ряда авторов М. Ильина, А. Мельвиля, Ю. Федорова, политика трактуется как специфический вид деятельности социальных субъектов, связанный с борьбой за власть, распределением ценностей, управлением государственными и общественными делами. См.: Политика как социальный феномен // Портал ZINREF — учебно-методический ресурс. URL: https://www.zinref.ru/000_uchebniki/02800_logika/011_lekcii_raznie_59/766.htm?ysclid=lpw0zxr68g390744310 (дата обращения: 15.09.2025).

политико-административных трансформаций, процессов, систем в государстве, с помощью которых можно фундированным научным языком описать накапливающиеся события, ждущие своего исследователя?

Трансформационные процессы в публичной сфере влияют как на изменение миссии государства и структуры, функций и технологий его политики и управления в современном обществе, так и на содержание деятельности публичных ассоциаций и структур. Трансформационные процессы в публичной сфере приводят одновременно к повышению роли государственных и негосударственных акторов в производстве и осуществлении публичной политики и изменяют систему их отношений с гражданскими ассоциациями в направлении сотрудничества. При этом осуществляется переход от административного государства к государству координационному, а в сфере негосударственной активности возрастает значение «вовлечения в публичные дела». Изменяется и идейное наполнение термина «государство», когда автономия государства является относительной и ограничивается структурами социальной власти.

Нередко государственные процессы становятся не субъектами трансформаций, а объектами. Глобальные процессы оказывают прямое или опосредованное влияние на политическую систему, которая в будущем приобретает необратимые свойства. Так, основная особенность координируемого капитализма заключается в том, что изменяются способности государства: оно перестает просто владеть собственностью и в этом смысле быть непосредственным экономическим агентом действия, а переходит к так называемым «трансформативным способностям» [20], т.е. способностям оказывать помощь, координируя экономические отношения, и повышать тем самым конкурентоспособность экономики в целом. Конкурентоспособность экономического развития нового рынка связана не с тем, что государство берет на себя выполнение чисто экономических задач, она повышается в условиях усиления управленческой функции государства, в центре которой лежит координация и публичные ценности.

Обратимся к политико-административным трансформациям в России, свидетельствующим о гибридной форме принятия и исполнения решений в политико-административном управлении.

Актуальные управленческие трансформации в российском государстве

За последнее десятилетие в России стартовали и завершались политико-административные процессы, этапы и процедуры, провоцирующие политический исследователей и историков на научное описание предмета с позиции устоявшихся теоретических подходов, если таковые имеются.

Приведем ряд событий, произошедших в административно-политической сфере российского государства, которые можно квалифицировать как трансформации по описанным нами признакам.

- Утверждение единой системы публичной власти с поправками в Конституцию Российской Федерации. С 1 июня 2022 г. вступили в силу основные главы закона о публичной власти — о государственных органах, формируемых в субъекте РФ, об их взаимодействии, а также о высшем должностном лице субъекта. Изменениями закрепляется принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации, реализация которого призвана повысить эффективность взаимодействия всех уровней публичной власти (федерального, регионального и местного) для более качественного решения задач, стоящих перед органами публичной власти, а также усилить контроль деятельности и повысить ответственность этих органов.

- Так, Федеральным законом устанавливаются принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации.

- 21 февраля 2022 г. Россия признала независимость Донецкой и Луганской народных республик, а 24 февраля президент РФ Владимир Путин объявил о начале специальной военной операции (СВО) на Украине в ответ на просьбу о помощи со стороны Донбасса.

- Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей».

- С 1 сентября 2023 г. предмет «Основы российской государственности» ведется на первом курсе образовательных программ бакалавриата и специалитета вне зависимости от направлений подготовки студентов. Новая дисциплина разработана и включена в учебные программы вузов в соответствии с поручением Президента РФ Владимира Путина по итогам заседания Госсовета, состоявшегося 22 декабря 2022 г.

Выделенный ряд событий как следствия политико-административных решений позволяет рассмотреть особенности современной политической организации российского общества, каузальную природу и специфику его актуальной трансформации [21; 22], ценностное обеспечение традиционных институциональных решений и особую поливариантность взаимоотношений российского государства и общества в федеративном измерении, допустить объективное представление о российских государственных и общественных институтах. Также выделить особенности современного российского политического класса, уровни организации власти, генеалогию ведущих политических институтов, их историю, причины и следствия их трансформации.

Заключение

Таким образом, политико-административная система в России складывается из политики решений руководства и отношений между институтами, обеспечивающими их исполнение. Политика в лице высшего руководства формирует цели, достижение которых напрямую зависит от задач, возложенных на административный сектор государственной власти. Структура

заданных отношений, зачастую конфликтных в рамках одной политической системы, определяется институтами и решениями, направленными на них высшим руководством или иницилируемых ими, для прохождения стадий политического «черного ящика», представляя собой сложную подсистему общественной системы, необратимо влияющую на нее посредством политико-административных решений.

Меняющиеся административные рамки и политические реформы в России на современном этапе истории могут подсказывать, что с точки зрения преимущественно американской школы политологии и управления Россия выходит за рамки трактовки политика-администрация/решение-исполнение, представляя гибридной вариант, некоторыми авторами обозначенный как «суверенная демократия».

Кроме того, повышающаяся публичная роль Правительства Российской Федерации, подотчетность общественному контролю, фильтрация в назначении путем представления в законодательном органе свидетельствует о приобретении своей выработанной политико-административной традиции российской политики, сообразной внешним глобальным вызовам и угрозам, и отвечающей внутренним задачам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Сморгунов Л.В.* В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2011. № 4. С. 85–96. EDN: OIKMSH
2. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М. : Аспект Пресс, 2004. 288 с.
3. *Гумилёв Л.Н.* От Руси к России. М. : Эксмо, 2020. 448 с.
4. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA : Addison-Wesley, 1992. 405 p.
5. *Худокопцов А.Г.* Научно-техническая революция в XX веке (в помощь лектору) // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2023. Т. 15. № 1 (47). С. 7–36. <https://doi.org/10.38050/2078-3809-2023-15-1-7-36> EDN: CMLXJY
6. *Korom P.* The political sociologist Seymour M. Lipset: Remembered in political science, neglected in sociology // European Journal of Cultural and Political Sociology. 2019. Vol. 6. № 4. P. 448–473. <https://doi.org/10.1080/23254823.2019.1570859> EDN: LHNRDW
7. *Mills C.W.* The Power Elite. New York : Oxford University Press, 1956. 400 p.
8. *Дюверже М.* Политические институты и конституционное право / авт. вступ. ст. Жовтун Д.Т. М. : Юридическая литература, 1980. 288 с.
9. *North D.C.* Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. 153 p.
10. *Тульчинский Г.Л.* Политические трансформации в России и современная политическая наука // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2014. № 6 (98). С. 95–112. EDN: VOFVFN
11. *Дюсуше О.М.* Лекция «Институциональные модели государства» // Журнал институциональных исследований. 2012. Т. 4. № 2. С. 112–127. EDN: PAQHYN
12. *Acemoglu D., Robinson J.A.* Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. New York : Crown Business, 2012. 575 p.

13. Соловьев А.И. Деинституализация правящей политической элиты: в поисках теоретической модели // Власть и элиты. 2022. Т. 9. № 1. С. 37–55. <https://doi.org/10.31119/re.2022.9.1.2> EDN: AIYRAM
14. Локтионов М.В. А.А. Богданов как основоположник общей теории систем // Философия науки и техники. 2016. Т. 21. № 2. С. 80–96. EDN: XXZQUH
15. Сащенко Н.П. Идентификационные маркеры политических трансформаций в России // Закономерности трансформации политических институтов в современном мире и в Республике Беларусь : сборник трудов конференции. Минск : БГУ, 2023. С. 145–150. EDN: ETJRFП
16. Easton D. The Political System: An inquiry into the state of political science. New York : Knopf; 1953. 320 p.
17. Хабермас Ю. Структурная трансформация публичной сферы: исследования относительно категории буржуазного общества. М. : Весь мир, 2016. 384 с.
18. Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма. М. : Праксис, 2010. 176 с.
19. Баранов Н. Российская политика: испытание публичностью // Публичная политика — 2012 : сб. статей / под ред. М.Б. Горного, А.Ю. Сунгурова. СПб. : Норма, 2013. С. 32–38.
20. Деминская В.Э. Связь трансформационного лидерства с позитивными установками российских сотрудников ИТ-компаний // Организационная психология. 2020. Т. 10. № 1. С. 141–165. EDN: YOHRNB
21. Патрушев С.В., Айвазова С.Г., Гвоздева Е.А., Грунт З.А., Кертман Г.Л., Клеман К. и др. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России. М. : ИСП РАН, 2006. 586 с. EDN: QJUZGN
22. Занко Т.А. Преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти 2020 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 107–125. EDN: EZOVHW

Информация об авторах:

Чуев Сергей Владимирович — кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, советник ректора, Государственный университет управления, Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский пр-кт, д. 99 (ORCID: 0009-0003-6785-8722) (SPIN-код: 9202-8559) (e-mail: SV_Chuev@guu.ru).

Юданов Никита Андреевич — ассистент кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления, Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский пр-кт, д. 99 (SPIN-код: 7965-5555) (e-mail: NA_Yudanov@guu.ru).




DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-110-117

EDN: RUPGKS

Научная статья / Research article

Развитие российского рынка труда в условиях цифровой трансформации экономики

К.В. Рангу  , М.Г. Бистрина 

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация
 1032230446@rudn.ru

Аннотация. В статье исследованы изменения на российском рынке труда (РРТ) вследствие цифровой трансформации экономики. Рассмотрены теоретические аспекты цифровизации экономики, выявлены факторы развития РРТ. Определены основные тенденции и перспективы его развития в условиях активного внедрения цифровых технологий в различных сферах экономики. Сделан вывод о том, что в условиях развития платформенной занятости будут активнее внедряться гибкие графики работы и географическая мобильность, что ведет к изменению профессиональных траекторий в направлении наиболее полного развития компетенций личности.

Ключевые слова: занятость, цифровые технологии, перспективы развития, трансформация

Вклад авторов. Все авторы участвовали в разработке концепции исследования, сборе, обработке и анализе данных, написании текста рукописи, формулировании выводов.

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 04.07.2025; принята к публикации 27.10.2025.

Для цитирования:

Рангу К.В., Бистрина М.Г. Развитие российского рынка труда в условиях цифровой трансформации экономики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 110–117. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-110-117> EDN: RUPGKS

Development of the Russian labor market in the context of the digital transformation of the economy

Kristina V. Rangu  , Mariya G. Bistrina 

RUDN University, Moscow, Russian Federation
 1032230446@rudn.ru

Abstract. The study substantiates the relevance of the changes in the Russian labor market due to the digital transformation of the economy. The article analyses the main theoretical aspects of the digitalization of the economy as well as the factors of labor market development. The authors

© Рангу К.В., Бистрина М.Г., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

identified the main trends and prospects for the development of the Russian labor market in the context of the active implementation of digital technologies in various sectors of the economy. The authors conclude that the expansion of platform-mediated employment will accelerate the adoption of flexible work schedules and geographic mobility. This, in turn, drives a shift in professional trajectories towards the comprehensive development of individual competencies.

Keywords: employment, digital technologies, development prospects, transformation

Contribution. All the authors participated in the development of the concept of this review, data collection, processing and analysis, drafted the manuscript, and formulated the conclusions.

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 04.07.2025. The article was accepted on 27.10.2025.

For citation:

Rangu KV, Bistrina MG. Development of the Russian labor market in the context of the digital transformation of the economy. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):110–117. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-110-117> EDN: RUPGKS

Введение

Современный этап развития экономики характеризуется цифровой трансформацией и активным внедрением цифровых технологий (ЦТ). Это проявляется в активном внедрении цифровых решений в бизнес-процессы производства, распределения, обмена и потребления, что позволяет снижать затраты, повышать производительность, эффективность и конкурентоспособность компаний и соответствует базовым положением национального проекта «Цифровая экономика РФ». При этом цифровая трансформация экономики оказывает существенное влияние на российский рынок труда (РРТ). С одной стороны, можно наблюдать увеличение производительности труда квалифицированных рабочих в условиях автоматизации рабочих процессов, занятость которых расширяется. С другой стороны, под влиянием внедрения цифровых решений можно наблюдать сокращение количества рабочих мест, для которых характерны рутинные производственные операции. Как следствие, можно отметить тенденцию к поляризации занятости при одновременном сокращении работников низкого и среднего уровня квалификации.

Цель исследования заключается в выявлении тенденций и перспектив развития российского рынка труда в условиях цифровой трансформации экономики.

Материалы и методы исследования

Методологической и теоретической основой исследования стали труды российских и зарубежных ученых, посвященные изучению влияния цифровой трансформации экономики на РРТ. В них поднимаются вопросы существующих тенденций и перспектив развития рынка труда в России под воздействием масштабного внедрения ЦТ. Оценка перспектив позволяет выявить слабые места в существующей занятости населения, а также

подготовить ряд рекомендаций, направленных на совершенствование государственной политики в части подготовки трудовых ресурсов и управления занятостью населения. Исследование проводилось с помощью применения таких методов научного познания как индукция, дедукция, анализ и синтез, а также классификации, сегментирование. Эмпирической основой исследования выступили статистические данные, опубликованные научные источники, данные социологических опросов.

Результаты исследования

Развитие и функционирование РРТ находится в большой зависимости от таких факторов, как демографический кризис, приведший к снижению рождаемости в 1990-е гг. Как следствие, сегодня можно наблюдать снижение численности трудовых ресурсов. Кроме того, к значимым факторам можно отнести последствия пандемии коронавируса, проявившиеся в распространении удаленного формата работы; отток мигрантов, связанный с волатильностью курса национальной валюты; эмиграцию квалифицированных специалистов под влиянием политической ситуации в стране; значительный уровень дифференциации населения по уровню доходов; изменение внешнеэкономических связей; внедрение ЦТ и увеличение производственных мощностей в соответствии с задачами обеспечения национальной безопасности. Следовательно, цифровая трансформация экономики выступает в качестве важнейшего фактора, оказывающего влияние на развитие РРТ.

Можно выделить ряд программных документов, которые действуют в сфере цифровизации экономики (рис. 1).

Развитие цифровой экономики — это стратегическое направление для России, о чем говорит разработка Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации до 2030 г. От эффективности данного процесса будет зависеть конкурентоспособность нашей страны на мировой арене. Цифровая трансформация всех сфер общественной жизни приводит к широкому внедрению сквозных технологий, которые производят значительные системные преобразования, влекущие за собой формирование новой экономики и новой конфигурации коммуникаций¹.

Важнейший тренд развития на современном этапе — это цифровизация экономики. Данный переход, сопровождавшийся активным использованием удаленного формата работы и коммуникаций, стал активно развиваться во время пандемии COVID-19. Как известно, общественно-экономические процессы влияют на развитие ЦТ, способствуя изменению способов работы и моделей производства, что, в свою очередь, стимулирует инновации и множественные изменения в привычных сферах общественной

¹ 13-значная цифра: мировая цифровая экономика вырастет до \$16,5 трлн в 2028 году. URL: <https://adpass.ru/13-znachnaya-tsifra-mirovaya-tsifrovaya-ekonomika-vyrastet-do-16-5-trln-v-2028-godu/> (дата обращения: 10.09.2025).

жизни и экономике. В частности, новые технологии меняют процессы в государственном управлении, медицине, производстве, энергетике, финансах. Данные сферы активно разрабатывают и внедряют технологии искусственного интеллекта (ИИ), цифровые двойники, дополненную реальность, что позволяет наращивать качество работы и обеспечивать конкурентоспособность. Разработка и внедрение ЦТ способствует повышению экономической эффективности, укреплению связей и устойчивости в кризисных ситуациях, социально-экономическому развитию экономики в целом.

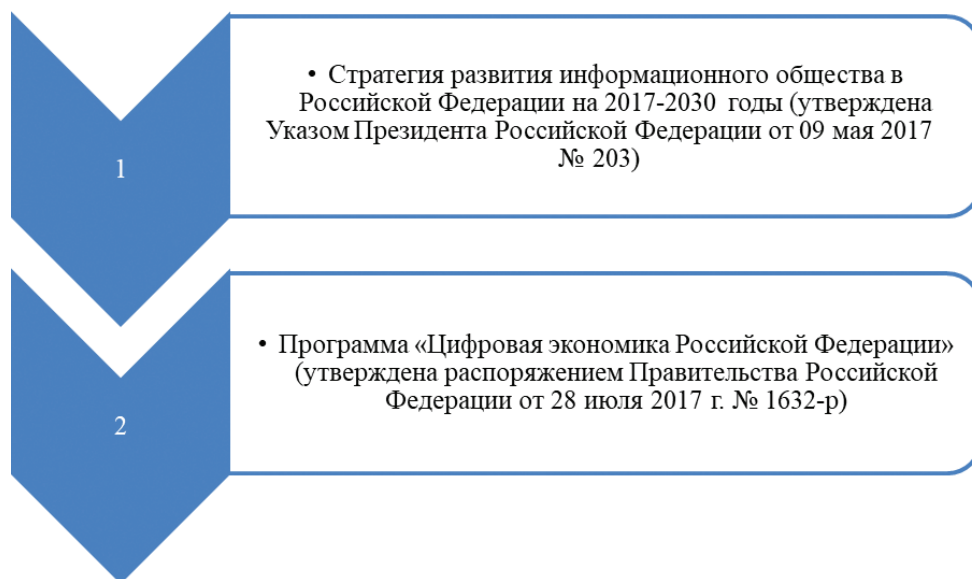


Рис. 1. Основные программные продукты, действующие в сфере цифровизации экономики России

Источник: составлено К.В. Рангу, М.Г. Бистриной².

Т.А. Литвинюк и Н.Е. Лесникова [1. С. 539] считают, что цифровая экономика — это новый тип хозяйствования. Цифровая экономика активно применяется современными организациями, при этом они используют базы данных, выступающие в качестве ключевого ресурса производства, распределения, потребления.

Цифровая экономика, отмечает Е.А. Попов [2. С. 50], — это хозяйственная деятельность, в рамках которой широко используются ЦТ. Их использование позволяет осуществлять производственные процессы и значительно повышать эффективность производства, поскольку с помощью цифровых

² Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»; Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»)» (ред. от 01.08.2024).

решений обрабатывается большой объем информации и формируются оптимальные бизнес-процессы.

Проанализировав различные подходы к определению цифровой экономики, можно сказать, что она выступает в качестве типа хозяйственной деятельности предприятий. В этих условиях усилия многих стран направлены на то, чтобы развивать цифровые решения, осуществлять цифровизацию общественной жизни, что потенциально приводит к переходу к экономике знаний [3. С. 60]. В России наблюдаются схожие тенденции и, соответственно, реализуется государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации».

На РРТ оказывают влияние следующие направления цифровых изменений: автоматизация бизнес-процессов, внедрение электронного документооборота, использование цифровых платформ для взаимодействия между производителем и потребителем. Несмотря на то, что многие исследователи различным образом оценивают будущее развитие сферы труда, все сходятся во мнении о высокой степени неопределенности влияния цифровой трансформации экономики на рынок труда. Это выражается не только в оценке ликвидированных, устаревших и вновь созданных рабочих мест, но и в качественных требованиях к работникам и организации труда на предприятиях [4. С. 16].

В качестве основного тренда цифровизации экономики можно назвать автоматизацию бизнес-процессов за счет внедрения технологий ИИ, машинного обучения и робототехники, с помощью которой достигается повышение эффективности производства и снижение затрат. Данная тенденция сопровождается сокращением рабочих мест в традиционных отраслях экономики, замещением ручного труда машинным. Это ведет к созданию вызовов для работников, которые могут оказаться безработными либо столкнуться с необходимостью получать новые навыки. Последнее обусловлено тем фактом, что цифровая трансформация экономики способствует появлению новых возможностей на рынке труда, проявляющихся в создании новых профессий, связанных с информационными технологиями, данными и аналитикой. Происходит изменение структуры занятости, которое характеризуется ростом потребности в высококвалифицированных кадрах, способных работать с использованием современных информационных технологий.

Таким образом, цифровая трансформация экономики требует от работников постоянного обучения и адаптации к новым условиям, что усиливает важность образовательных программ и повышения квалификации. Также можно наблюдать тенденцию к развитию платформенной экономики, в рамках которой взаимодействие покупателей и производителей осуществляется на цифровых площадках, что способствовало появлению таких форм занятости, как фриланс и краткосрочные контракты. Отрицательным моментом развития платформенных форм занятости является снижение стабильности и социальной защиты для работников, рост их обеспокоенности по поводу соблюдения прав и условий труда.

Цифровая трансформация экономики характеризует рост неравенства на рынке труда, поскольку происходит снижение потребности в рабочих с низкой и средней квалификацией, при этом растет спрос на высококвалифицированные кадры, для которых открываются разнообразные новые возможности.

Внедрение цифровых технологий приводит к тому, что многие компании проходят реорганизацию и меняют свои бизнес-модели для обеспечения конкурентоспособности на рынке. Для России характерно активное развитие цифровых сервисов (рис. 2).



Рис. 2. Развитие цифровых сервисов в России (данные на 2024 г.)

Источник: [5].

Опросы российских компаний свидетельствуют о том, что в ближайшие годы 30% российских предприятий и организаций планирует внедрение технологий ИИ в свои бизнес-процессы. Ожидается, что это приведет к росту скорости и качества трудовых процессов до 5–6 раз [6. С. 70]. С каждым годом можно наблюдать рост индекса готовности приоритетных отраслей к использованию технологий ИИ. Так, средний уровень использования ИИ в российской экономике оценивается в 32%; активное внедрение технологий ИИ начинают 27% предприятий (например, предприятия машиностроения, страхования, ритейла и т.д.); изучение и планирование внедрения характерно для 23% предприятий (например, предприятия электроэнергетики, сельского хозяйства и автомобилестроения); ставят стратегической целью развитие ИИ 17% предприятий. Наиболее востребованы такие цифровые решения, как интеллектуальные системы (71%), компьютерное зрение (69%), распознавание и синтез речи (67%).

Можно отметить, что для российской экономики характерна высокая нехватка квалифицированных кадров в области ИИ [7. С. 93]: уровень обеспеченности предприятий такими специалистами в России в 2024 г.

составил 34 %. Наибольшая потребность существует в таких профессиях, связанных с цифровизацией экономики, как аналитик данных, программист, контент-маркетолог, работник склада. Ожидается, что под влиянием развития цифровых решений уйдут с рынка такие профессии, как оператор call-центра, продавец, турагент, банковский работник, курьер, таксист, переводчик, бухгалтер [8. С. 210].

Цифровая трансформация экономики существенным образом влияет на РРТ, создавая как новые возможности, так и серьезные вызовы. Успешная адаптация рынка труда к изменениям предполагает организацию активного сотрудничества государства, образовательных учреждений и бизнеса. Смягчение негативных последствий цифровой трансформации и обеспечение более устойчивого развития РРТ в условиях быстро меняющегося мира возможно за счет инвестиций в образование и профессиональную подготовку, разработку стратегий социальной защиты для работников и т.д.

Заключение

Для РРТ характерно увеличение дефицита кадров, а одним из механизмов его сокращения выступает внедрение ЦТ. Цифровизация и автоматизация бизнес-процессов позволяет заменить большую часть тяжелых рутинных задач машинным трудом.

В соответствии с прогнозом ВЭФ, в 2025 г. порядка 95 млн рабочих мест в мире будут заменены машинами, при этом появится 97 млн новых рабочих мест в сфере облачных технологий, электронной коммерции, ИИ и больших данных³.

Наиболее востребованны такие профессии, как специалисты по программному обеспечению, информационной безопасности, машинному обучению, аналитики данных.

В условиях развития платформенной занятости будут активно внедряться гибкие графики работы, рабочего места, географическая мобильность, что позволит сотрудникам совмещать профессиональное развитие, трудовые функции и выполнение семейных обязанностей, как следствие, произойдет изменение профессиональной траектории с целью наиболее полного развития компетенций личности.

Таким образом, цифровая трансформация экономики приведет к изменению на рынке труда. Со стороны компаний большее внимание будет уделяться уровню квалификации работников, учету их карьерных интересов, обучению и переподготовке персонала, формированию новых систем мотивации и стимулирования труда и т.д. Проблему нехватки персонала будут решать, с одной стороны, активным внедрением цифровых решений и автоматизацией бизнес-процессов, а, с другой — активным привлечением соискателей

³ В ВЭФ сообщили, что к 2025 году будут утрачены 85 млн рабочих мест // ТАСС. 21.10.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9772811> (дата обращения: 10.10.2025).

без опыта работы, расширением границ принятия студентов на практику, работой с выпускниками учебных заведений. Больше предложений станет для соискателей старших возрастных групп и людей с ограниченными возможностями, осужденными или освобожденными из мест лишения свободы. Женщины, которые находятся в отпуске по уходу за детьми, будут становиться все более востребованными в платформенной занятости.

С развитием цифровой трансформации экономики появляются новые профессии и требования к квалификации сотрудников. Работники, обладающие необходимыми навыками, обладают сильными переговорными позициями, что способствует росту их зарплат. С помощью развития ЦТ работники стали обладать большим количеством информации об уровне заработной платы и своих возможностях. Как следствие, они сравнительно легко меняют работу в поисках более интересных предложений со стороны работодателей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Литвинюк Т.А., Лесникова Н.Е. Цифровизация экономики — обзор глобальных трендов и российский опыт // Экономика и предпринимательство. 2025. № 1 (174). С. 539–544. <https://doi.org/10.34925/EIP.2024.174.1.096> EDN: BONCXE
2. Попов Е.А. Роль цифровизации в глобализации // Наука и технологии: перспективы развития и применения : сб. статей IV Междунар. науч.-практ. конф. Петрозаводск, 2023. С. 50–58. EDN: TWUQRE
3. Лисовский О.С. Разработка методов цифровизации процессов в логистике // Актуальные исследования. 2024. № 15–2 (197). С. 60–66. EDN: BYWJHD
4. Корякина Т.В., Соколовская Е.Н., Плясова С.В. Сравнительный анализ моделей рынка труда в условиях изменений // Вестник Сургутского государственного университета. 2025. Т. 13. № 2. С. 16–29. <https://doi.org/10.35266/2949-3455-2025-2-2> EDN: ACIGLD
5. Читао Д.Ю., Климовских Н.В. Цифровизация экономики и ее влияние на развитие рынка труда // Будущее науки — 2025 : сб. науч. статей 12-й Междунар. молодеж. науч. конф. : в 5 томах. Курск, 2025. Т. 1. С. 476–480. EDN: FVURZE
6. Отставнова Л.А. Трансформация российского рынка труда в цифровой экономике // Социально-экономические проблемы и перспективы развития трудовых отношений в инновационной экономике : материалы Всеросс. науч.-практ. конф. Омск, 2024. С. 70–75. EDN: KZGADQ
7. Короленко Ю.Н., Романюк Е.В. Цифровая занятость: состояние и регулирование на российском рынке труда // Научный результат. Экономические исследования. 2025. Т. 11. № 2. С. 93–105. <https://doi.org/10.18413/2409-1634-2025-11-2-0-8> EDN: BATWZS
8. Щербаков А.П., Дубровский А.В. Цифровые технологии в формировании эффективной стратегии трансформации рынка труда и занятости // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2025. № 4–1. С. 210–216. <https://doi.org/10.17513/vaael.4096> EDN: RQSVJK

Информация об авторах:

Рангу Кристина Владимировна — магистрант кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 (ORCID: 0009-0000-4377-1364) (e-mail: 1032230446@rudn.ru).
Бистрина Мария Георгиевна — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 (ORCID: 0000-0001-5676-506X) (SPIN-код: 9692-1662) (e-mail: bistrina-mg@rudn.ru).



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-118-133


EDN: RUJNAF

Research article / Научная статья

Ethical leadership strategies and employees' engagement: Insights from the Nigerian public sector

Abasilim D. Ugochukwu  , David O. Oluwabimpe 

Covenant University, Ota, Ogun State, Nigeria

 ugochukwu.abasilim@covenantuniversity.edu.ng

Abstract. Ethical leadership has emerged as a key driver of employee engagement, particularly in the public sector, where unethical practices often weaken trust, reduce motivation, and compromise organizational performance. This study investigates the relationship between ethical leadership strategies and employee engagement in Ado/Odo Ota Local Government Council, Ogun State, Nigeria, while identifying the barriers to ethical leadership and strategies for strengthening workforce commitment. A mixed-methods approach was adopted. Quantitative data were collected from 189 employees through structured questionnaires, while qualitative insights were obtained from semi-structured interviews with seven departmental heads and senior administrators. Quantitative data were analyzed using SPSS 27, while thematic analysis of qualitative data was conducted with ATLAS.ti 25. The hypothesis that no significant relationship exists between ethical leadership strategies and employees' engagement was tested using linear regression. Findings revealed that ethical leadership strategies explained 29.6% of the variance in employee engagement ($R^2 = 0.296$). Among the predictors, clear ethical guidelines and policies ($\beta = 1.311$, $p < 0.05$), continuous training in ethical practices ($\beta = 0.592$, $p < 0.05$), and enhanced transparency and accountability ($\beta = 0.577$, $p < 0.05$) were significant contributors to engagement, while recognition and incentives ($\beta = 0.177$, $p > 0.05$) showed no significant effect. The overall model was statistically significant ($F = 19.234$, $p < 0.05$), leading to the rejection of the null hypothesis. The study concludes that ethical leadership is crucial to enhancing employees' engagement and, by extension, improving public sector performance. Strengthening ethical frameworks, institutionalizing continuous ethics training, and fostering transparency are critical strategies for local government reform. The study contributes to public administration theory by offering empirical evidence that ethical leadership fosters trust, accountability, and professionalism, enhancing employee engagement.

Keywords: accountability, reform, transparency, organizational ethics, state administration, workplace motivation



Contribution. All the authors participated in the development of the concept of this review, data collection, processing and analysis, drafted the manuscript, and formulated the conclusions.

Acknowledgements. The authors express sincere gratitude to all participants of the study for their valuable contributions, which greatly informed the research findings. The authors assume full responsibility for the content, interpretations, and conclusions presented in this article.

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.




Article history:

The article was submitted on 10.11.2025. The article was accepted on 10.12.2025.

For citation:

Ugochukwu AD, Oluwabimpe DO. Ethical leadership strategies and employees' engagement: Insights from the Nigerian public sector. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):118–133. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-118-133> EDN: RUJNAF

Этические стратегии лидерства и вовлеченность сотрудников: выводы из государственного сектора Нигерии

А.Д. Угочукву  , Д.О. Олувабимпе 

Университет Ковенант, Ота, штат Огун, Нигерия

 ugochukwu.abasilim@covenantuniversity.edu.ng

Аннотация. Этическое лидерство заняло центральное место среди факторов, определяющих вовлеченность сотрудников, особенно в государственном секторе, где неэтичные практики зачастую подрывают доверие, снижают мотивацию и ухудшают результаты деятельности организаций. Исследование направлено на выявление взаимосвязи между стратегиями этического лидерства и вовлеченностью сотрудников в администрации местного правительства Адо/Одо Ота штата Огун (Нигерия), а также на определение барьеров, препятствующих реализации этического лидерства и стратегий укрепления приверженности персонала. Применены смешанные методы исследования. Количественные данные собраны среди 189 сотрудников посредством структурированных анкет, а качественные — в ходе полуструктурированных интервью с семью руководителями подразделений и старшими администраторами. Количественные данные анализировали с использованием SPSS 27, а качественные подвергали тематическому анализу в ATLAS.ti 25. Гипотезу об отсутствии существенной взаимосвязи между стратегиями этического лидерства и вовлеченностью сотрудников проверили с помощью линейной регрессии. Результаты показали, что стратегии этического лидерства объясняют 29,6 % дисперсии вовлеченности работников ($R^2 = 0,296$). Среди предикторов значимыми оказались: наличие четких этических норм и политик ($\beta = 1,311, p < 0,05$), регулярное обучение этическим практикам ($\beta = 0,592, p < 0,05$) и повышение прозрачности и подотчетности ($\beta = 0,577, p < 0,05$), тогда как признание заслуг и стимулирование ($\beta = 0,177, p > 0,05$) не оказали заметного влияния. Модель в целом оказалась статистически значимой ($F = 19,234, p < 0,05$), что привело к отклонению нулевой гипотезы. Сделан вывод о том, что этическое лидерство является ключевым фактором повышения вовлеченности персонала и, следовательно, улучшения эффективности государственного сектора. Усиление этических рамок, институционализация непрерывного обучения по вопросам этики и развитие прозрачности представляют собой критически важные стратегии реформирования местного самоуправления. Исследование вносит вклад в теорию государственного управления, представляя эмпирические доказательства того, что этическое лидерство укрепляет доверие, подотчетность и профессионализм, тем самым повышая вовлеченность сотрудников.

Ключевые слова: подотчетность, реформирование, прозрачность, организационная этика, государственное управление, мотивация труда

Вклад авторов. Все авторы участвовали в разработке концепции исследования, сборе, обработке и анализе данных, написании текста рукописи, формулировке выводов.

Благодарности. Авторы выражают искреннюю благодарность всем участникам исследования за их ценный вклад, который существенно повлиял на результаты работы. Авторы несут полную ответственность за содержание, интерпретации и выводы, представленные в статье.

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 10.11.2025; принята к публикации 10.12.2025.

Для цитирования:

Ugochukwu A.D., Oluwabimpe D.O. Ethical leadership strategies and employees' engagement: Insights from the Nigerian public sector // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 118–133. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-118-133> EDN: RUJNAF

Introduction

Nigeria's organisations struggle with an increasingly unpredictable socio-economic and political climate, where global service disruptions and high business liquidation rates threaten operational continuity [1]. In such a context, the ability to foster and sustain a highly engaged workforce has emerged as a critical factor for organizational survival and performance. Employee engagement, as manifested through commitment, enthusiasm, accountability, and proactive problem-solving, reflects employees' willingness to invest discretionary effort, uphold organizational interests, and contribute innovative ideas for improvement [2]. However, engagement is neither accidental nor self-sustaining; it requires conscious effort through leadership practices that inspire trust, fairness, and shared purpose. Ethical leadership has become a critical determinant of employee engagement, particularly in the public sector. Ethical leadership is characterized by integrity, transparency, fairness, and accountability; these qualities create a work environment where employees feel valued, respected, and intrinsically motivated to contribute to collective goals. While its strategic value for enhancing organizational effectiveness is widely acknowledged, ethical leadership remains insufficiently institutionalized in many Nigerian local government councils [3]. Ethical leadership goes beyond leaders' conduct and deliberately promotes ethical norms and behaviors across all organizational levels.

Existing literature has consistently emphasized the central role of leadership in shaping employee motivation, engagement, and productivity [4–7]. Employees who perceive their leaders as ethical exhibit considerable organisational commitment, higher job satisfaction, and enhanced productivity [8]. Ethical leadership plays a vital role in sustaining engagement

in public administration, where service delivery, equity, and accountability are paramount; however, despite growing theoretical insight into this relationship [9–11]. Nigeria's public sector continues to grapple with low engagement and unethical conduct. These challenges are evident in global governance assessments, as despite numerous acts and policies promoting ethical conduct in the country, Nigeria still ranks low on international indices of ethical leadership and government. For instance, the 2022 Corruption Perception Index (CPI) placed Nigeria 145th out of 180 countries, scoring 20/100 [12]. Such a position reflects the prevalence of self-interest over public duty, contributing to a lack of trust in the public sector. These ethical deficits are compounded by poor employee engagement, which manifests as diminished motivation, weak commitment to public service mandates, and inefficiency in service delivery.

This study draws on Social Exchange Theory (SET) as its guiding lens to address these systemic weaknesses. SET posits that workplace relationships are shaped by a cost-benefit evaluation, where individuals assess whether the rewards of a relationship outweigh its costs [13; 14]. The theory assumes that human interactions, such as economic transactions, are motivated by maximizing benefits (e.g., recognition, trust, career growth) and minimizing costs (e.g., stress, unfair treatment). A core assumption of SET is the principle of reciprocity, which states that when one party provides valued resources or support, the other feels obligated to reciprocate in kind. Applied to this study, the theory suggests that employees who perceive their leaders as ethical, demonstrating fairness, transparency, and accountability, experience the reward of psychological safety, trust and value recognition. Therefore, they are more inclined to reciprocate through greater engagement, discretionary effort, and loyalty. Conversely, unethical leadership represents a cost that discourages such reciprocity, leading to disengagement and reduced performance. The justification for using SET lies in its ability to explain the mechanism by which ethical leadership translates into sustained employee engagement. By framing leadership-employee interactions as exchanges where ethical conduct serves as a high-value resource, the theory provides a predictive model for strengthening engagement in Nigeria's public sector.

This theoretical framework is particularly applicable to the Nigerian local government context, where historical patterns of ethical lapses and low morale have consistently undermined service delivery. By operationalizing ethical leadership in line with SET principles, local council leaders can foster mutually reinforcing relationships that enhance employee engagement and improve public and organizational performance.

The purpose of the study is to examine the implementation strategies for integrating ethical leadership and achieving public sector outcomes. In line with this objective, the null hypothesis tested was that there is no significant relationship between ethical leadership strategies and employees' engagement in Ado/Odo Ota Local Government Council, Ogun State, Nigeria.

Materials and methods

This study adopted a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative techniques to provide a holistic understanding of the relationship between ethical leadership and employee engagement in the Nigerian public sector. Using more than one method allowed for triangulation, which enriched the findings by providing multiple layers of evidence and ensuring that the results were statistically reliable and contextually meaningful [15]. The quantitative aspect of the study was designed as a cross-sectional survey. This approach provided a clear picture of employees' prevailing perceptions, attitudes, and behaviors simultaneously, capturing the general workforce patterns. To complement this, the qualitative component involved in-depth interviews with selected staff members. These interviews were particularly valuable for drawing out insights that structured surveys might overlook, such as personal experiences, perceptions of leadership practices, and subtle workplace dynamics.

The research was conducted among all 318 employees of the Ado-Odo/Ota Local Government Council in Ogun State, Nigeria, as of November 2024. This council was deliberately chosen because of its distinctive profile as the most industrialized local government area in Ogun State and a leading contributor to the state's internally generated revenue [16]. Its diverse workforce, including departmental heads, supervisors, artisans, and clerical staff, ensured that voices from across different functional and hierarchical levels were represented in the study. The study area provides a rich context for examining ethical leadership and employee engagement. Ado-Odo/Ota Local Government Council was officially created on 19 May 1989, following the merger of the former Ifo/Ota Local Government with the Ado-Odo/Igbesa district of Yewa South Local Government. Today, it is the largest of the nineteen local government areas in Ogun State, in terms of population and administrative scope. The council comprises eight core departments: General Services and Administration; Finance and Supply; Community and Social Development; Works and Housing; Budget, Planning, Research and Statistics; Education, Information and Sports; Agriculture and Natural Resources; and Water Supply and Sanitation.

These departments represent the institutional machinery through which governance is organized and services are delivered to citizens. Their functions range from financial management and infrastructural development to social welfare, agriculture, and education. This diversity sustains administrative effectiveness and demonstrates the council's strategic orientation toward inclusive development and economic growth. For these reasons, Ado-Odo/Ota provides a compelling and relevant setting to study how ethical leadership practices influence employee engagement in the Nigerian public sector.

Simple random sampling techniques were employed to ensure that every member of the target population had an equal chance of being selected, thereby reducing selection bias. Using Krejcie and Morgan's sample size determination table [17], 189 respondents were identified as acceptable for statistical representation. This sample size strikes a balance between the need for precision in parameter

estimation and the practical feasibility of data collection. The study used two well-established and psychometrically sound instruments to acquire quantitative data. The first was the Utrecht Work Engagement Scale (UWES), which assessed the three primary elements of employee engagement: vigor, dedication, and absorption. The second tool utilized is the Ethical Leadership Scale (ELS), which was designed to evaluate leaders' integrity, fairness, transparency, and provision of ethical counsel. Both instruments have been widely used in organizational behavior research and have shown high internal consistency and construct validity [18; 19].

In addition to these scores, the structured questionnaires included demographic information such as age, gender, department, years in office, and educational attachment. These variables served as a contextual foundation for analyzing patterns in employee engagement and views of ethical leadership in the study's setting. By combining proven measuring techniques with pertinent background information, the instrumentation ensured that the data collected was reliable and rich. The study employed a mixed-methods approach to gain a comprehensive understanding of the research problem, drawing on both primary and secondary sources of information. Structured questionnaires were distributed to a representative sample of employees to obtain primary data. This quantitative method enabled consistent measurement of variables and statistical comparisons among answers. In-depth interviews were also performed with a purposefully selected subset of participants. These qualitative methodologies provided greater in-depth insight into employees' experiences and personal viewpoints on ethical leadership practices inside the company.

Secondary data were sourced from existing academic literature, policy material, and government publications to supplement the primary data. These sources helped to contextualize and match the study findings with broader trends and empirical data in Nigeria's public sector. The combination of primary and secondary data enhanced the research, enabling a more nuanced analysis and interpretation of the phenomenon under investigation. Quantitative data were analyzed using IBM SPSS Statistics Version 27. Descriptive statistics (frequency, percentages, means, and standard deviations) were used to summarize demographic features and engagement patterns. Inferential Statistics, including Pearson correlation, simple and multiple regression analyses, and one-way ANOVA with post hoc tests, were employed to investigate the relationships between ethical leadership, employee engagement, and key contextual variables. The ATLAS.ti 25 software was used to facilitate theme analysis of the qualitative data. A systematic coding approach was employed to identify recurring themes, patterns, and correlations, enabling convergence and divergence analysis alongside the quantitative data. Ethical approval was obtained prior to the commencement of data collection. All participants provided informed consent and were assured of their identity and confidentiality. Participation was voluntary, and respondents could withdraw at any time without penalty. Data were securely maintained and utilized exclusively in accordance with ethical research norms.

Results

To determine the extent to which ethical leadership strategies influence employees’ engagement within the Ado/Odo Ota Local Government Council, Ogun State, Nigeria, a statistical analysis was conducted. The analysis examined the predictive power of ethical leadership strategies on employees’ engagement, thereby providing empirical evidence to either validate or refute the stated hypotheses. The results are presented below, beginning with the test of the hypothesis.

Test of Hypothesis

The initial hypothesis assumed no significant relationship between ethical leadership strategies and employee engagement in Ado/Odo Ota Local Government Council, Nigeria.

The results in Table 1, show an R² of 0.296, indicating that specific ethical leadership strategies accounted for 29.6% of the variation in employee engagement. The results of the ANOVA for the regression relationship between employees’ engagement and specific strategies in ethical leadership are presented in Table 2.

Table 1

Summary of the results of linear regression for specific strategies in ethical leadership and employee engagement

Model R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
0.544	0.296	0.281	2.75899

Source: developed by U.D. Abasilim, O.O. David independently based on Researcher’s Field Survey Data (2025).

Table 2

Summary results of the ANOVA for the linear regression for specific strategies in ethical leadership and employee engagement

Model	Sum of Squares	Df	Mean Square	F-calc.	Sig.
1 Regression	585.649	4	146.412	19.234	0.000 ^b
Residual	1393.005	183	7.612		
Total	1978.654	187			

Note. F-critical = 2.42. Significant at the 5% level (p < 0.05).

Source: developed by U.D. Abasilim, O.O. David independently based on Researcher’s Field Survey Data (2025).

The result in Table 2 reveals that the F-calculated (19.234) obtained is greater than the F-critical (2.42) at the 0.05 significance level. This implies a significant regression relationship between specific strategies in ethical leadership and employee engagement. The estimates of the multiple linear regression model are presented in Table 3.

Table 3

**Parameter estimates of linear regression for specific strategies
in ethical leadership and employee engagement**

Model	Unstandardised Coefficients		Standardised Coefficients	T	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	14.061	1.300		10.814	0.000
Well-defined ethical guidelines and policies	1.311	0.265	0.344	4.943	0.000
Ongoing training in ethical practices	0.592	0.240	0.173	2.465	0.015
Acknowledgement and incentives for ethical behaviour	0.177	0.267	0.054	0.665	0.507
Increased transparency and accountability	0.577	0.284	0.157	2.033	0.044

Note. Coefficients significant at the 5% level ($p < 0.05$).

Source: developed by U.D. Abasilim, O.O. David independently based on Researcher's Field Survey Data (2025).

The hypothesis that there is no significant relationship between ethical leadership strategies and employee engagement in Ado/Odo Ota Local Government Council (LGC), Ogun State, Nigeria, was empirically examined through linear regression analysis. The results indicate that specific strategies in ethical leadership collectively accounted for 29.6% of the variance in employee engagement ($R^2 = 0.296$). This suggests that while other factors contribute to employee engagement, ethical leadership strategies play a substantial and measurable role in enhancing it. The regression coefficients revealed that well-defined ethical guidelines and policies ($\beta = 1.311$, S.E. = 0.265, $t = 4.943$, $p = 0.000$, $p < 0.05$), ongoing training in ethical practices ($\beta = 0.592$, S.E. = 0.240, $t = 2.465$, $p = 0.015$, $p < 0.05$), and increased transparency and accountability ($\beta = 0.577$, S.E. = 0.284, $t = 2.033$, $p = 0.044$, $p < 0.05$) were all significant positive predictors of employee engagement. In contrast, acknowledgement and incentives for ethical behavior ($\beta = 0.177$, S.E. = 0.267, $t = 0.665$, $p = 0.507$, $p > 0.05$) demonstrated a positive but statistically insignificant effect. Among the significant predictors, well-defined ethical guidelines and policies emerged as the most influential factors, underscoring the importance of clear ethical frameworks in fostering employee engagement. Furthermore, the overall regression model was statistically significant ($F = 19.234 > F\text{-critical} = 2.42$, $p < 0.05$), rejecting the null hypothesis.

These findings demonstrate that adopting and consistently implementing targeted ethical leadership strategies have a significant and positive influence on employee engagement within the council. Establishing robust ethical guidelines, providing continuous ethics training, and enhancing transparency and accountability mechanisms are critical levers for strengthening workforce commitment and performance in the public sector. The qualitative findings from the interviews strongly support the results of the quantitative analysis, thereby reinforcing the robustness of the study's conclusions. Insights from the interviews reveal that leaders in Ado/Odo Ota Local Government Council of Ogun State, Nigeria, have implemented various strategies to enhance employee engagement. These strategies, identified by participants as both deliberate and ethical leadership practices, include employee welfare and engagement initiatives, the promotion of work-life balance, the provision of incentives, a commitment to transparency and accountability, recognition and reward systems, as well as the organization of seminars and training programs.

One notable strategy is promoting work-life balance, which participants linked directly to improved employee motivation and performance. This approach, sometimes referred to as “palliative care” by respondents, was associated with tangible benefits such as reduced transportation costs and heightened diligence during working hours. As one participant explained:

“Work-life balance, also known as palliative care, has improved the level of engagement of the staff in the council. Having two days off weekly has reduced transportation costs, motivating us to be diligent during the three days at work” (Respondent 1).

Similarly, another respondent affirmed:

“Work-life balance, or palliative care, where staff get three days on and two days off, is an excellent approach to improve engagement” (Respondent 4).

Transparency and accountability in leadership emerged as another crucial factor influencing engagement. Respondents emphasized that the openness of leaders in decision-making and their willingness to be accountable for their actions instilled trust and inspired greater commitment among employees:

“Leaders’ transparency and accountability have helped improve our engagement levels” (Respondent 1).

The organization of seminars and training programs was also recognized as a meaningful avenue for fostering both personal and professional development, thereby enhancing engagement:

“Organized seminars and training have contributed to employee engagement to a certain extent” (Respondent 5).

Another significant practice identified was the recognition and reward of hard work. Employees expressed that acknowledging effort through awards, commendations, or financial compensation served as a strong motivational driver:

“Hard work, recognition, and award-giving have also boosted employee engagement” (Respondent 1).

“Compensation and recognition of hardworking employees are critical to maintaining motivation” (Respondent 5).

“Recognition and award-giving have positively impacted engagement” (Respondent 6).

Furthermore, employee welfare and engagement initiatives were consistently highlighted as hallmarks of ethical leadership within the council. Such initiatives ranged from informal acts of appreciation to structured support systems:

“One thing my director does that has helped push us to be more engaged is good welfare. My boss randomly buys us lunch when she notices how hard we have worked, and she also listens to our concerns and provides solutions” (Respondent 1).

“Staff welfare and incentives, especially during palliative periods, have kept us engaged” (Respondent 2).

“Swift and smooth conversion initiatives, along with retirement assistance and discounted medical healthcare for starters, are also great examples of ethical leadership in practice” (Respondent 4).

Strategies that could be implemented to improve ethical leadership practices for better engagement of employees, as submitted by interview participants, include:

Leadership Awareness and Training

Participants emphasized the importance of leadership training and awareness initiatives to foster ethical leadership and improve employee engagement:

“Leadership training that educates leaders and emphasizes what is expected of them is essential. Leaders should be encouraged to uphold integrity, honesty, discipline, contentment, and deliver high-quality service. They must exhibit the traits they want to see in their subordinates” (Respondent 2).

“Awareness programs for leaders should emphasize that leadership is a position of service, not just authority. Leadership training should be provided not only for leaders who have assumed their roles but also for employees,” (Respondent 1).

“Acknowledgement and rewards for ethical leaders and engaged staff are also important” (Respondent 6).

“Seminar geared towards staff welfare will go a long way to improve engagement level” (Respondent 4).

Provision of Technological Facilities

Participants highlighted the importance of technological facilities to enhance efficiency and employee engagement in the council:

“There is a need for adequate technological facilities, which the council currently lacks” (Respondent 5).

“Better technological development and the use of ICT are essential” (Respondent 6).

“Provision of technological facilities is necessary” (Respondent 2).

“There should be adequate technological facilities to support operations” (Respondent 7).

Increments in Salary and Welfare

Participants emphasized the need for improved salary structures and welfare initiatives to enhance employee satisfaction and engagement:

“Better welfare should be arranged for the staff, which I believe can be achieved if the local government has sufficient autonomy” (Respondent 5).

“Increments in salary without the burden of harsh tax policies would significantly improve employee morale” (Respondent 3).

“The provision of soft loans for workers would greatly support their financial well-being” (Respondent 7).

Monitoring and Accountability Mechanisms

Participants suggested implementing robust monitoring and accountability measures to ensure ethical leadership and employee engagement:

“I believe that another measure that can be put in place is random routine checks of employees and leaders, along with a reporting platform” (Respondent 1).

“Constant evaluation of leaders and employees is essential to keep everyone in check” (Respondent 3).

“Regular evaluation should be conducted to monitor the level of ethics among leaders and the engagement levels of employees” (Respondent 6).

Implementation of Autonomy

Participants emphasized the need for implementing autonomy in local councils to improve operations and resource management:

“One of the strategies I think can be implemented is autonomy. Local government councils have been promised autonomy, but it has not been implemented. We still have to depend on the state government for resources, which has proven to be a problem as there is not enough money to run the council” (Respondent 5).

“Implementation of local government council autonomy” (Respondent 2).

Job Opportunities

Restoring initiatives that provide job opportunities, especially for retired workers who are still capable of contributing, was suggested:

“Job opportunities for retired workers who can still work should be reintroduced. This initiative was in place before but was scrapped, and I think it should be brought back into the system,” (Respondent 5).

Collectively, these narratives underscore the multifaceted nature of ethical leadership in promoting employee engagement within Ado/Odo Ota LGC. They demonstrate that a blend of structural measures, such as formal training programs and welfare policies, alongside interpersonal practices, such as personal recognition and responsive leadership, is instrumental in fostering a motivated, committed, and engaged workforce.

Discussion

The results of this study revealed a statistically significant relationship between ethical leadership strategies and employee engagement in Ado/Odo Ota Local Government Council ($t_{cal} = 5.28$, $t_{critical} = 2.42$, $p < 0.05$), leading to the rejection of the null hypothesis. This outcome demonstrates that ethical leadership is not simply desirable in the public sector but a critical driver of workforce motivation, trust, and commitment. In line with earlier [20; 21], the findings underscore the centrality of ethics-based leadership in shaping positive organizational outcomes, particularly employee engagement.

The mixed-methods approach employed in this study provided robust evidence, with the qualitative insights strongly reinforcing the quantitative results. Participants' narratives illustrated how deliberate ethical leadership practices improved staff morale and performance. For instance, the promotion of work-life balance, popularly referred to as “palliative care” by respondents, was repeatedly associated with reduced transportation costs, increased motivation, and more focused productivity during working hours. This echoes the argument of [22; 23] that Personal resources, such as energy and time, are crucial for sustaining engagement.

Transparency and accountability emerged as another prominent theme. Employees expressed that leaders' openness in decision-making and willingness to be accountable built trust and deepened commitment to organizational goals. This aligns with previous literature [3, 24–26]¹ that highlights transparency as a key mechanism for reducing uncertainty and fostering engagement in the workplace.

The recognition and reward of employee effort was equally emphasized as a vital ethical leadership strategy. Acts of recognition, whether symbolic or financial, were reported to boost morale and sustain engagement. Consistent with Social Exchange Theory [27], respondents suggested that such reciprocal gestures from leaders motivated them to reciprocate with greater dedication and performance. Similarly, welfare initiatives, from informal gestures such as lunch to structured support systems like retirement assistance and healthcare benefits, were perceived as tangible demonstrations of ethical leadership. These findings support earlier studies [2, 28–30]² that argue employees exhibit more substantial affective commitment and discretionary effort when they feel valued.

Participants also offered forward-looking recommendations for strengthening ethical leadership and engagement. These included leadership awareness and training to instil values of integrity and service, provision of modern technological facilities to improve efficiency, and enhanced salary and welfare structures to address financial well-being. Calls for monitoring and accountability mechanisms, as well as granting autonomy to local government councils, reflected

¹ Olufunmilayo OA, Onyekachi EC, Demilade OK. *An examination of the nexus between ethical leadership and corporate governance and its impact on organizational performance: Evidence from MTN Nigeria*. URL: <https://hdl.handle.net/10419/321818> (accessed: 15.10.2025).

² Timsina S. *Employee Turnover and Engagement Programs for Retention*. URL: <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-202404166713> (accessed: 15.10.2025).

a broader recognition of systemic challenges that may hinder the sustainability of ethical leadership practices. Importantly, suggestions to restore job opportunities for retirees illustrate how ethical leadership is perceived in relation to present employees and the maintenance of intergenerational social responsibility.

These findings suggest that ethical leadership is multidimensional, encompassing structural interventions (such as training, welfare, and technological support) and interpersonal practices (such as recognition, transparency, and responsive leadership). By blending these approaches, Ado/Odo Ota Local Government Council leaders have demonstrated that employee engagement can be significantly enhanced even in resource-constrained public sector settings. The study thereby contributes to the growing evidence that ethical leadership is morally imperative and practically effective in fostering commitment, productivity, and trust in public organizations.

Conclusion

This study investigated the relationship between ethical leadership strategies and employee engagement in Ado-Odo-Ota Local Government Council, Ogun State, Nigeria. Quantitative and qualitative analyses demonstrate that ethical leadership has a significant impact on employee engagement. Specifically, well-defined ethical guidelines, continuous ethics training, and transparent and accountable leadership emerged as the most influential drivers of engagement. The qualitative findings further revealed that employees perceive ethical leadership in formal structures and interpersonal practices, including welfare initiatives, recognition and reward systems, and work–life balance support. These findings underscore that ethical leadership in the public sector is most effective when relational and human-centered practices complement institutional measures.

This study contributes to leadership scholarship by providing empirical insights from a Nigerian local government context that remains underrepresented in mainstream literature. The findings support Social Exchange Theory, which posits that employees reciprocate fairness and organizational support with greater commitment and engagement. They also extend Ethical Leadership Theory by demonstrating how specific strategies, such as codifying ethical guidelines, regular training, and accountability practices, serve as tangible mechanisms that link leadership conduct to employee outcomes. Notably, the study highlights the multidimensional nature of ethical leadership, where formal structures and informal relational practices interact to sustain engagement.

For practitioners, the study emphasizes the importance of integrating ethical leadership into the culture of public sector management. Local governments should institutionalize explicit ethical norms to create fairness and predictability, complemented by regular ethics training to reinforce desirable behaviors. Transparency and accountability mechanisms should be prioritized to strengthen trust in leadership, while recognition systems and work-life balance initiatives can enhance motivation at the interpersonal level. These practices should be integrated

into human resources and governance frameworks to ensure sustainability, thereby aligning with broader service delivery objectives.

The study has some limitations. It focuses on a single local government council, which may limit the generalizability of the findings to other contexts. Cross-sectional design also limits causal inferences, and reliance on self-reported data raises the possibility of social desirability bias. Moreover, the absence of longitudinal tracking restricts insights into how the observed relationships may evolve. These limitations suggest caution in interpretation and highlight areas for future research.

Several actionable steps emerge from this study. First, local governments should institutionalize comprehensive ethical frameworks, embedded in policy documents, employee handbooks, and operational codes of conduct. These should be periodically reviewed by ethical committees comprising management, employee representatives, and civil society actors. Second, continuous leadership and ethics training should be mandatory for all employees, including senior officials, to reinforce values such as integrity, discipline, and service delivery. Partnerships with training institutes and universities can strengthen program quality.

Third, investment in technological infrastructure is essential to improve efficiency, reduce delays, and enhance transparency. This should include ICT upgrades, digital platforms for operations, and staff training in their use. Fourth, promoting work–life balance and welfare programs, including flexible work arrangements, mental health support, and wellness initiatives, can mitigate burnout and sustain engagement. Fifth, robust monitoring and accountability mechanisms should be established, including performance audits, whistleblower channels, and real-time feedback systems, with transparent reporting to citizens.

Ultimately, broader governance reforms are necessary to grant genuine autonomy to local councils, enabling them to allocate resources and make informed decisions promptly. Welfare and reward programs should also be strengthened by reviewing salary structures, providing soft loan facilities, and re-engaging retirees to preserve institutional knowledge and expertise. These measures offer a pathway to transforming local government administration into a more ethical, efficient, and employee-centered institution, capable of fostering trust, enhancing service delivery, and advancing sustainable governance outcomes.

REFERENCES

1. Fubara BJ, Onuoha BC. Leadership development and employee performance of oil service firms in Rivers State. *African Journal of Business and Economic Development*. 2023;3(6):73–93.
2. Al-Kasasbeh O. Exploring the nexus between leadership styles, employee engagement, and organizational performance a multidimensional review. *Historical Journal of History and Social Sciences*. 2024;3(2):154–168. <https://doi.org/10.58355/historical.v3i2.112> EDN: QRWVDR
3. Erwat EA, Banjo AB. Administrative competence and service delivery in Ogun State Local Government Councils. *Frontiers of Knowledge Journal Series International Journal of Management, Business, and Entrepreneurship*. 2021;4(2):1–5.

4. Decuyper A, Schaufeli W. Leadership and work engagement: Exploring explanatory mechanisms. *German Journal of Human Resource Management*. 2020;34(1):69–95. <https://doi.org/10.1177/2397002219892197>
5. Rabiul MK, Yean TF. Leadership styles, motivating language, and work engagement: An empirical investigation of the hotel industry. *International Journal of Hospitality Management*. 2021;92:102712. <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102712> EDN: MELSDK
6. Susanto PC, Syailendra S, Suryawan RF. Determination of motivation and performance: Analysis of job satisfaction, employee engagement and leadership. *International Journal of Business and Applied Economics*. 2023;2(2):59–68. <https://10.0.218.119/ijbae.v2i2.2135> EDN: XIVXAO
7. Sharma R. Leadership styles and employee motivation: A comparative study in the modern workplace. *Journal of Advanced Management Studies*. 2024;1(2):1–6. <https://doi.org/10.36676/jams.v1.i2.7> EDN: PLIHES
8. Brown ME, Treviño LK. Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*. 2006;17(6):595–616. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004> EDN: VGSHGE
9. Asif M, Qing M, Hwang J, Shi H. Ethical leadership, affective commitment, work engagement, and creativity: Testing a multiple mediation approach. *Sustainability*. 2019;11(16):4489. <https://doi.org/10.3390/su11164489>
10. Qing M, Asif M, Hussain A, Jameel A. Exploring the impact of ethical leadership on job satisfaction and organisational commitment in public sector organisations: The mediating role of psychological empowerment. *Review of Managerial Science*. 2020;14(6):1405–1432. <https://doi.org/10.1007/s11846-019-00340-9> EDN: ZTSWWP
11. Saha R, Shashi, Cerchione R, Singh R, Dahiya R. Effect of ethical leadership and CSR on firm performance: A systematic review. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. 2020;27(2):409–429. <https://doi.org/10.1002/csr.1824>
12. Oladimeji KA, Abdulkareem AK, Akindele IT, Adejumo A. Impact of ethical leadership on employee performance in the public sector: Does leader-member exchange matter? *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*. 2022;14(2):109–120. <https://doi.org/10.15575/jpan.v14i2.19912> EDN: QMZZYI
13. Homans GC. Social behaviour as exchange. *American Journal of Sociology*. 1958;63(6):597–606. <https://doi.org/10.1086/222355>
14. Homans GC. The humanities and the social sciences. *American Behavioural Scientist*. 1961;4(8):3–6. <https://doi.org/10.1177/000276426100400802>
15. Creswell JW, Clark VL. *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; 2017.
16. Ahaka UA, Ola-David O, Okorie UE. Data set on moral values and parental primary school choice: A study of Ado-Odo Ota, local government area, Ogun State. *Data in Brief*. 2021;37:107193. <https://doi.org/10.1016/j.dib.2021.107193> EDN: VYYXSB
17. Krejcie RV, Morgan DW. Sample size determination table. *Educational and Psychological Measurement*. 1970;30(3):607–610. <https://doi.org/10.1177/001316447003000308>
18. Schaufeli WB, Salanova M, González-Romá V, Bakker AB. The measurement of engagement and burnout: A two-sample CFA approach. *Journal of Happiness Studies*. 2002;3(1):71–92. <https://doi.org/10.1023/A:1015630930326> EDN: EROTDZ
19. Brown ME, Treviño LK, Harrison DA. Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 2005;97(2):117–134. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002> EDN: XOFRPF
20. Gwamanda N, Mahembe B. The influence of ethical leadership and climate on employee work engagement. *SA Journal of Industrial Psychology*. 2023;49. <https://doi.org/10.4102/sajip.v49i0.2108> EDN: WOIXCH
21. Junaidi JU. The role of ethical leadership in employees' work engagement: A social learning theory perspective. *International Journal of Social Economics*. 2023;51(7):884–898. <https://doi.org/10.1108/IJSE-03-2023-0218> EDN: TDAOOA
22. Silalahi M, Hadikusumo RA, Simatupang S, Putra HS, Sudirman A. The influence of ethical leadership on employee engagement: Analyzing the role of work-life balance as a mediating

- variable. *International Journal of Business, Law, and Education*. 2024;5(2):2628–2639. <https://doi.org/10.56442/ijble.v5i2.915> EDN: BLXUEB
23. Rajkumar S, Cherian E, Sharma J, Singh A. Effectiveness of work-life balance programs in reducing employee burnout. *Journal of Marketing and Social Research*. 2025;2(3):186–193. <https://doi.org/10.61336/jmsr/25-03-22>
 24. Madubueze MH, Egberi AE, Mbanefo OD. Responsible leadership, social trust, and governance in Nigeria: A systematic review. *International Journal of Advanced Multidisciplinary Research and Studies*. 2025;5(3):1460–1467. <https://doi.org/10.62225/2583049X.2025.5.3.4472> EDN: KEDJAF
 25. Quynh TN, Alang T, Le TD. Examining the relationships between ethical leadership and organisational citizenship behaviours in a transitional country: the mediation of public service motivation. *Asia Pacific Journal of Public Administration*. 2025;47(3):286–313. <https://doi.org/10.1080/23276665.2025.2453862>
 26. Sipondo A. Ubuntu ethical leadership in the African public sector: conceptual proposals. *International Journal of Public Leadership*. 2025;21(2):140–154. <https://doi.org/10.1108/IJPL-10-2024-0119> EDN: CJOJKL
 27. Blau PM. Justice in social exchange. *Sociological Inquiry*. 1964;34(2):193. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1964.tb00583.x>
 28. Yadav P, Srivastava AR. Embedding ethical values in HR practices: A strategic approach. *Purushartha J Manag Ethics Spiritual*. 2024;16(2):1–20. <https://doi.org/10.21844/16202116201> EDN: COGBNJ
 29. Kolawole KD. Employees' welfare and productivity relations. *International Journal of Social Science and Religion*. 2024;5(3):576–600. <https://doi.org/10.53639/ijssr.v6i1.290>
 30. Gemechu D. Exploring the influence of ethical leadership dimensions on employee engagement. *International Journal for Novel Research in Economics, Finance and Management*. 2025;3(1):163–73.

Information about the authors:

Abasilim D. Ugochukwu — Doctor of Philosophy (PhD), Department of Political Science and International Relations, Covenant University, KM 10, Idiroko Road, Canaan Land, Ota, Ogun State, 112233, Nigeria (ORCID: 0000-0002-4754-2355) (Scopus ID: 56818982600) (e-mail: ugochukwu.abasilim@covenantuniversity.edu.ng).

David O. Oluwabimpe — Master of Science (MSc), Department of Political Science and International Relations, Covenant University, KM 10, Idiroko Road, Canaan Land, Ota, Ogun State, 112233, Nigeria (ORCID: 0009-0004-0899-9119) (e-mail: Oluwabimpe.davidpgs@stu.cu.edu.ng).

Информация об авторах:

Угочукву Абасилим Д. — доктор философии (PhD), департамент политологии и международных отношений, Университет Ковенант, Нигерия, 112233, штат Огун, город Ота, Канаан Ленд, дорога Идиороко, КМ 10 (ORCID: 0000-0002-4754-2355) (Scopus Author ID: 56818982600) (e-mail: ugochukwu.abasilim@covenantuniversity.edu.ng).

Олувабимпе Дэвид О. — магистр наук (MSc), департамент политологии и международных отношений, Университет Ковенант, Нигерия, 112233, штат Огун, город Ота, Канаан Ленд, дорога Идиороко, км 10 (ORCID: 0009-0004-0899-9119) (e-mail: Oluwabimpe.davidpgs@stu.cu.edu.ng).



DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-134-146

EDN: RPQYBB

Research article / Научная статья

Public fund utilization and local resilience: examining the role of the LDRRMF and 20% development fund in pandemic crisis mitigation in Iligan City

Louvill M. Ozarraga  

Mindanao State University, Marawi City, Lanao del Sur, Philippines

 olouvill@gmail.com

Abstract. The Local Disaster Risk Reduction and Management Fund is a program that mandates the local government units to set aside 5% of their total budgets for disaster risk reduction programs, projects, and activities. In like manner, the twenty percent (20%) Development Fund is an appropriation of the total annual budget no less than 20% for development projects. In March 2020, provisions of additional policy guidelines for the utilization of both funds were laid down to address the pandemic crisis. This study aims to examine and assess the utilization and expenditure of both funds in mitigating the pandemic crisis in the city government of Iligan, province of Lanao del Norte. It employs quantitative research design. The data collected were taken from official documents, namely, full disclosure policy forms no. 8 and no. 7; and the cases information in the COVID-19 tracker on the official website of the Department of Health. The Wilcoxon signed-rank test was used to measure the variable taken at two different time points and conditions, and a linear regression was used to analyze the relationship of the variables. The results show a significant difference ($z = -2.934$, $p < 0.001$) between the scores given before and after the implementation of the additional policy guidelines on the utilization of both funds, with a large effect size ($r = 0.88$). The Shapiro — Wilk test was conducted to test the normality of the data ($p > 0.5$) for regression analysis. Consequently, the data is normally distributed. The regression analysis shows a significant effect of the utilization of the fund to mitigate the crisis. The findings underscore the importance of policy enactments that provide temporary interventions in the aspect of fund utilization to combat the crisis. The study contributes to understanding how policy interventions contribute to mitigating the crisis, providing valuable initiatives for policymakers.

Keywords: budget allocation, regulatory adjustments, public health response, community resilience, municipal intervention strategies, adaptive local policymaking

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article history:

The article was submitted on 28.10.2025. The article was accepted on 10.12.2025.

For citation:

Ozarraga LM. Public fund utilization and local resilience: examining the role of the LDRRMF and 20% development fund in pandemic crisis mitigation in Iligan City. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):134–146. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-134-146>
EDN: RPQYBB

© Ozarraga L.M., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Управление местными государственными фондами и устойчивость города: оценка эффективности LDRRMF и 20-процентного фонда развития в период пандемии в городе Илиган

Л.М. Озаррага  

Государственный университет Минданао, *Марави, провинция Ланао-дель-Сур, Филиппины*
 olouvill@gmail.com

Аннотация. Фонд по снижению риска бедствий и управлению ими на местном уровне — Local Disaster Risk Reduction and Management Fund (LDRRMF) представляет собой программу, обязывающую органы местного самоуправления выделять 5 % своих совокупных бюджетов на реализацию мероприятий, проектов и программ в области снижения риска бедствий. Аналогичным образом, 20%-й Фонд развития предусматривает ассигнование не менее 20 % от общего годового бюджета на проекты развития. В марте 2020 г. установлены дополнительные нормативные рекомендации по использованию обоих фондов в целях реагирования на пандемический кризис. Цель исследования — проанализировать и оценить использование и расходование средств фондов для смягчения последствий пандемии в органах городского управления Илигана (провинция Ланао-дель-Норте, Филиппины). Применен количественный исследовательский дизайн. Сбор данных осуществляли на основе официальных документов, а именно: форм политики полного раскрытия информации № 8 и 7, а также сведений о числе случаев заболевания, размещенных в COVID-19-трекере на официальном сайте Министерства здравоохранения Филиппин. Для оценки переменных в двух различных временных точках и условиях использовали критерий Уилкоксона для связанных выборок. Линейная регрессия применялась для анализа взаимосвязи между переменными. Результаты исследования продемонстрировали статистически значимое различие ($z = -2,934$, $p < 0,001$) между показателями до и после введения дополнительных нормативных рекомендаций по использованию фондов, причем наблюдается большой эффект ($r = 0,88$). Для регрессионного анализа провели проверку нормальности распределения данных с помощью критерия Шапиро — Уилка ($p > 0,5$), показавшую, что данные имеют нормальное распределение. Регрессионный анализ выявил значимое влияние использования фондов на смягчение последствий кризиса. Полученные результаты подчеркивают важность нормативных актов, обеспечивающих временные механизмы корректировки порядка использования бюджетных средств в условиях кризиса. Исследование вносит вклад в понимание того, каким образом такие политико-административные меры способствуют снижению последствий кризисных ситуаций, и предоставляет ценные ориентиры для лиц, принимающих решения.

Ключевые слова: распределение бюджета, нормативные корректировки, реагирование системы здравоохранения, устойчивость сообщества, муниципальные стратегии вмешательства, адаптивная муниципальная политика

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 28.10.2025; принята к публикации 10.12.2025.

Для цитирования:

Ozarraga L.M. Public fund utilization and local resilience: examining the role of the LDRRMF and 20% development fund in pandemic crisis mitigation in Iligan City // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 134–146. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-134-146> EDN: RPQYBB

Introduction

The socio-economic and political conditions of the Philippines have changed rapidly due to yearly crises and disasters brought about by various phenomena [1–4]. Study shows that these crises pose challenges for both national and local governments due to their failure of administrative execution in terms of legal systems, budgets, and other mechanics [5–8]. To address these issues, several studies suggest proper utilization of funds and legislation of timely policies are a means to an end [9–11]. However, fund utilization reaps particular attention in every aspect of financial management to frustrate negative effects of disasters and crises. When resources are utilized to its fullest potential, national and local governments can withstand destructive effects of the crisis. Therefore, it is crucial to guarantee that the state operates efficiently in the utilization of financial resources to combat crisis. Consequently, utilization of funds during the pandemic crisis played an important role in mitigating the spread of the virus. The Local Disaster Risk Reduction and Management Fund (LDRRMF) is a unique program that mandates the local government units to set aside five percent (5%) of their total budgets for disaster risk reduction programs, projects, and activities. Similarly, the twenty percent (20%) Development Fund is an appropriation of the total annual budget no less than twenty percent (20%) for development projects. In March 2020, provisions of additional policy guidelines for the utilization of both funds were laid down to address the pandemic crisis. With the approval of the utilization of the funds, local government units have no excuse for not being able to carry out projects, programs, and activities against the crisis. To assess the government initiatives on the provision of additional policy guidelines in the utilization of funds to combat the crisis, this study aims to identify and analyze the contribution of the extent of utilization and expenditure of both funds in mitigating the pandemic crisis in the city government of Iligan, province of Lanao del Norte. Iligan city is a highly urbanized city in region 10. Amidst the Pandemic, the city became one of the epicenters for Covid-19 transmission due to the regular commute of some residents in the nearby areas to the city [12].

Purpose of the study seeks to obtain the following objectives: 1) to examine the extent of utilization and expenditure of both funds before and after the implementation of the additional policy guidelines within the fiscal year 2020; and 2) to examine the relationship between the extent of utilization of the LDRRMF and contribution to the mitigation of the crisis.

Materials and methods

At the onset of Covid-19 pandemic, the world has observed an unprecedented enactment of laws to mitigate the crisis. In answer to the crisis, countries have reprogrammed their existing budgets, adopted supplementary budgets, and activated contingency funds through legislation. In addition, most countries even mobilized resources and accelerated emergency spending through dedicated Covid-19 extrabudgetary funds (EBFs) [12]. The study of Llosa and Zodrow [13] reveals the importance of legislation in reducing disaster risks. They highlighted the linking

of laws and policies across sectors. It was concluded in their study that legislation is the key requirement for effective, coordinating disaster risk reduction. In the Philippines, Section 4 of RA No. 11469 (The Bayanihan to Heal as One Act) granted the president the power to adopt temporary measures to combat the crisis brought about by the pandemic.¹ It allows the local government units to exercise their autonomy, defined by the parameters set by the national government to have a unified and orderly implementation of the national policy to address the pandemic. On March 26, 2020, Local Budget Circular No. 124 was issued to provide policy guidelines when allocating funds for programs, projects, and activities on the LDRRMF aimed at mitigating the pandemic crisis.² The LDRRMF is a program that mandates the local government units to set aside five percent (5%) of their total budgets for disaster risk reduction programs, projects, and activities. In addition, as stipulated in the local budget circular, the president suspended the mandated 30% cap on the amount appropriated for the quick response fund (QRF) on the LDRRMF for the purpose of timely and efficient response of the local governments to the crisis. In the same manner, the DILG-DBM Joint Memorandum Circular (JMC) No. 2020–1 dated March 27, 2020, provided an additional guideline on the utilization of the 20% development fund in view of the pandemic situation.³ The twenty percent (20%) Development Fund is an appropriation of the total annual budget no less than twenty percent that is spent exclusively on development projects, programs, and activities. However, upon the advent of Covid-19 pandemic, the JMC authorized the local government units to utilize the funds in order to mitigate the spread of the virus. The JMC enables the local government units to undertake critical, urgent, and appropriate disaster response aid and measures to eliminate the threat of the virus. Thus, it offers greater leeway and flexibility in the utilization of funds for a response effort to contain the spread of the virus and a continuous provision of basic services.

This study is anchored on Resource-Based View (RBV) theory. The theory was developed by Birge in 1984. It suggests that effective and efficient utilization of all useful resources that an institution can muster will determine its performance and competitive advantage [14]. According to Barney [15], and Kong & Prior [16], RBV is a strategic management of organizations that involves the leveraging of resources to achieve its objectives. Amidst crisis, when funds are optimally utilized, it helps the government tackle the problem immediately and efficiently. Pande & Pande [9] suggests that on a severe crisis or disaster, a high level of financial assistance from the state is vital. Furthermore, the review paper

¹ Bayanihan to Heal as One Act (Republic Act No. 11469). The LawPhil Project. 2020. URL: https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2020/ra_11469_2020.html (accessed: 18.07.2024).

² Department of Budget and Management (Philippines). Local Budget Circular No. 124. URL: <https://www.dbm.gov.ph/index.php/local-budget-circulars?view=article&id=1342:local-budget-circular-no-124&catid=82> (accessed: 25.07.2024).

³ Department of Budget and Management; Department of the Interior and Local Government (Philippines). Joint Memorandum Circular No. 2020–001 (DBM–DILG). URL: <https://www.dbm.gov.ph/index.php/joint%20memorandum%20circulars?view=article&id=1294:joint-memorandumcircular-no-2020-001-dbm-dilg&catid=75> (accessed: 22.08.2024).

of Villacin [10], focusing on disaster financing for recovery and reconstruction, concluded that to mitigate the impact of disaster, the state needs to improve its overall risk financing and must be anchored on adequate, effective, cost-efficient and timely strategy. Various studies have been conducted for a possible link between fund utilization and crisis mitigation. The study of Prastica & Suswanta [17], showed that the eight indicators that determine the village fund in Batu Lambag Village were all effective in mitigating the pandemic crisis. It was concluded that the village fund was utilized to obtain the predetermined goals such as Cash Transfer, and the procurement of medical tools and equipment to mitigate the spread of the virus. Furthermore, the utilization of the said fund was done in a timely and economically feasible manner as prescribed in the orientation of the fund. Moreover, a study focused on the impact of fund utilization to the community welfare in the Klungkung Regency during the Covid-19 pandemic was conducted by Marhaeni et al., [18]. The result showed that there was a significant positive effect of the use of village funds on the welfare level of the population in the regency. It was observed that the effect of the village funds on the welfare of the respondents was relatively large. One variable has contributed more than 44 percent to the welfare level. The study concluded that the funds were an important source for various activities during the pandemic crisis.

The study employed quantitative research design. However, some qualitative information is supplemented in the discussions. The pertinent data were obtained from the official website of the city government of Iligan on the transparency panel under the FDP and the cases information in the COVID-19 tracker on the official website of the Department of Health (DOH). The documents obtained on the official website of the city government of Iligan are the FDP form no. 8 no. 7. On the FDP forms, only quarters 1st to 4th of the fiscal year 2020 to 2021 were collected and analyzed. Moreover, the cases information in the COVID-19 tracker was focused on the weekly cases by date of the onset of illness of the aforementioned year. The confirmed cases reported are those that tested reverse transcription polymerase chain reaction (RT-PCR) positive by a department of health — research institute for tropical medicine (DOH-RITM) certified lab.

The extent of utilization of the funds was determined by measuring the percentage change of the expenditures for Covid-19 programs, projects, and activities from quarters 1–2, 2–3, and 3–4 respectively. The Wilcoxon signed-rank test was used to compare the extent of utilization and expenditures of the funds before and after the implementation of the policy guidelines. Furthermore, the Simple linear regression was employed using statistical package for the social sciences (SPSS) version 25 to analyze the relationship between the predictor variable and the response variable. The predictor variable identified in the study is the extent of utilization of the LDRRMF. On the other hand, the response variable is the number of the weekly Covid-19 cases by date of onset of the illness in the year 2020. In addition, a trend analysis was used to observe a significant pattern of the two variables.

The Pearson's correlation coefficient of -0.769 confirms the linear relationship between the predictor and response variable. Considering the small sample

cases $N = 8 < 50$, the Shapiro-Wilk test was performed to assess the normality of the data set. For the predictor variable, the Shapiro-Wilk test showed normally distributed data, $W(8) = 0.87, p = 0.158$. Similarly, the response variable was found to be normally distributed, $W(8) = 0.89, p = 0.244$. The Durbin-Watson statistic was conducted to check the independence of observations. The result showed that the data met the assumption of independent errors, Durbin-Watson value = 1.848 [19–21]. The Dixon's Q test was conducted to check outliers for small cases of observation [22]. The Q statistic was calculated as follows:

For a Q statistic with sample size (n) of between 8 and 30, where X_1 is the extremely low suspected value

$$Q_{\text{exp}} = \frac{x_2 - x_1}{x_{n-1} - x_1},$$

and X_N is the extremely high suspected value

$$Q_{\text{exp}} = \frac{x_n - x_{n-1}}{x_n - x_2}.$$

The corresponding Q -value for data set X_1 of the predictor variable (utilization) is

$$Q_{\text{exp}} = \frac{32.56 - 6.09}{83.29 - 6.09} = 0.342;$$

and

$$X_N \text{ is } Q_{\text{exp}} = \frac{84.29 - 83.29}{84.29 - 32.56} = 0.019.$$

For data set X_1 of the response variable (Covid-19 cases) is

$$Q_{\text{exp}} = \frac{31 - 24}{113 - 24} = 0.078;$$

and

$$X_N \text{ is } Q_{\text{exp}} = \frac{114 - 113}{114 - 31} = 0.012.$$

Consequently, Q -values of data set X_1 and X_N of the predictor and response variables are less than Q_{crit} value (=0.554, at CL:95% for $N = 8$). Thus, the suspected values are retained and used in all subsequent calculations [23].

White's General Test for heteroscedasticity and the Breusch-Pagan Test was performed to check if the residuals from a regression model exhibit heteroscedasticity. Homoscedasticity was confirmed, with a White's General Test result of $X^2 = 5.14, p = 0.076$; and Breusch Pagan Test result of $X^2 = 3.27, p = 0.071$ [24; 25].

Results

Table 1 shows the expenditure on the LDRRMF, and 20% development expended for Covid-19 PPAs. Considering that the policy guidelines for the LDRRMF and 20% development were issued in the last week of the month of March, the utilization of the funds was elevated in the second to fourth quarter. As observed in the table, the expenditure for Covid-19 projects, programs, and activities (PPAs) in 20% development funds was incurred in the third and fourth quarters. The observed utilization of the 20% development fund can be attributed to the issuance of additional guidelines under the department of interior and local government — department of budget and management (DILG-DBM) JMC No. 2020–1, which was released in the last week of March 2020. As presented in the accompanying table, a substantial portion of the fund was allocated to the procurement of emergency food and non-food supplies for locally stranded individuals (LSIs), frontliners, and constituents. Further allocations were directed toward the acquisition of personal protective equipment (PPE), COVID-19 testing kits, and rent expenses. Notably, a significant share of the resources dedicated to emergency food and non-food assistance for constituents reflects the local government’s proactive engagement in aid distribution, emergency response, and relief operations during the COVID-19 pandemic (Table 1).

Table 1

The expenditures for Covid-19 PPAs on the LDRRMF and 20% development fund FY 2020

LDRRMF	1st quarter	2nd quarter	3rd quarter	4th quarter
Medicines	P 836.174.00	P 4.336.174.00	P 6.336.134.00	P 6.999.260.00
Food supplies	8.140.830.37	49.527.520.37	94.624.764.67	120.657.202.05
Equipment	105.000.00	2.232.550.00	5.048.966.00	9.328.631.44
MOOE	3.090.582.34	5.221.112.73	7.211.530.33	20.948.803.34
Transfers to LGU	—	3.806.106.21	604.090.61	10.637.502.63
20% Development Fund				
Emergency food and non-food for LSI	—	—	—	13.510.609.77
Emergency food and non-food for frontliners	—	—	—	14.999.850.00
Emergency food and non-food for constituents	—	—	29.999.905.00	—
PPEs	—	—	—	6.200.200.00
Covid–19 test kits	—	—	—	9.733.220.00
Rent expense	—	—	—	16.670.000.00
Total	P 12.172.586.71	P 65.123.463.31	P 143.825.390.61	P 229.685.279.23

Source: developed by L.M. Ozarraga according to the data⁴ on full disclosure policy (FDP) forms.

⁴ City Government of Iligan. Full Disclosure Policy. URL: <https://www.iligan.gov.ph/transparency/fulldisclosurepolicy?1204028001> (accessed: 15.09.2024).

The percentage change, detailed in figure 1, comprehensively explains the extent of utilization of the LDRRMF. It shows a percentage increase in the expenditures for Covid-19 PPAs from quarters 1–2, 2–3, and 3–4 respectively.

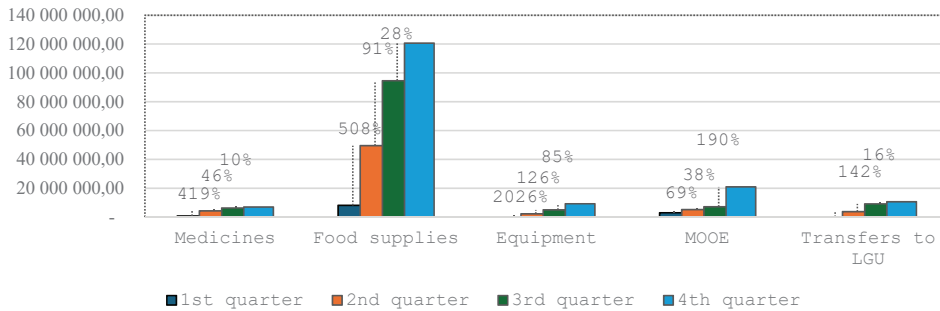


Fig. 1. Percent change of expenditures for Covid-19 PPAs in the LDRRMF

Source: made by L.M. Ozarraga according to the data with the use of MS Word.

The LDRRMF and expenditures for Covid-19 PPAs and the 20% development fund were spent predominantly on Food supplies. The underlying reason is the movement restriction imposed the government — locally known as the enhanced community quarantine (ECQ). It affected not only transportation but also the food supply and production of goods and services. Consequently, the implementation of the ECQ restricted household access to food supplies, leading the local government unit to augment its expenditure on food provision as a measure to mitigate food insecurity within the city.

The prevalence of food insecurity induced by the COVID-19 pandemic was not confined to Iligan City but was a widespread issue throughout the Philippines. This observation aligns with the findings of Angeles-Agdeppa et al. [26], who evaluated the food security status of Filipinos during the COVID-19 pandemic in the country. The result confirmed the premise as it showed almost two-thirds (62.1%) of the Filipino households experienced moderate to severe food insecurity when the strict community quarantine started. Villanueva et al. [27] also corroborated the idea as they concluded in their study that the majority (73%) of the respondents in Luzon, Visayas, and Mindanao were food insecure at the early stage of the community quarantine. The purpose of the ECQ is to contain the spread of Covid-19.

The measure is considered effective in mitigating the spread of the virus by interrupting person-to-person transmission. In April 2020, Mayor Celso Regencia announced that the city had stockpiled approximately 12,000 to 13,000 bags of rice (each weighing 25 kg), which were to be repackaged into 3 kg portions per family and distributed across 44 barangays. This initiative was funded through calamity and Bayanihan provisions.⁵

⁵ Enriquez J. Iligan City Mayor Regencia commits at least PhP360 million to help Iliganons survive the coronavirus pandemic crisis. 2020.

A Wilcoxon signed-rank test indicated that the extent of utilization on both funds was significantly higher after the implementation of the additional policy guidelines in the third and fourth quarters than before the implementation in the first and second quarters, $z = -2.934$, $p = 0.000977$, with large effect size $r = 0.88$. The effect size was calculated by dividing the absolute value of the standardized test statistic z by the square root of the number of pairs:

$$\frac{z}{\sqrt{n}} = \frac{2.934}{\sqrt{11}} = 0.88.$$

The results demonstrate a sharp increase rate in the utilization of the LDRRMF in the 3rd and 4th quarters to address the impacts of Covid-19. This was done through the enactments of a policy response and several stimulus packages of the Acts legislated by the government.

As observed in the figure 2, Covid-19 hit hard in the city in the month of August. Despite the considerable amount appropriated to combat the spread of Covid-19 in the third quarter, an upward trend is observed in the active cases of Covid-19 in the city. Moreover, the city even imposed ECQ on the 17th day of the same month to mitigate the situation according to Iligan news 2020; however, the cases continue to rise. Consequently, it is important to consider the PPA’s estimated time to completion, which is most likely to take place at the end of the third quarter. Hence, a downward trend was observed in the month of September. Furthermore, a continued increase in the utilization rate is observed in the fourth quarter and thence the downward trend of the active Covid-19 cases continued into the last quarter of the year.

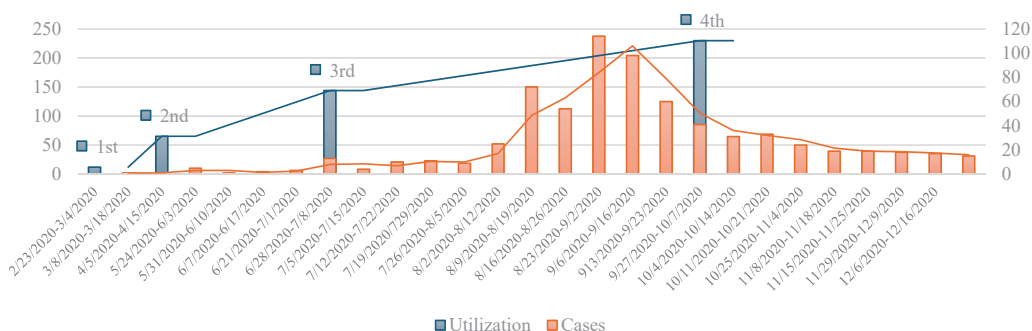


Fig. 2. Trend analysis on the extent of utilization and Covid-19 cases year 2020

Note. Utilization in millions.

Source: made by L.M. Ozarraga according to the data⁶ using MS Word.

A similar trend can be observed in the relationship of the two variables in the year 2021. A substantial amount was utilized in the second quarter resulting

⁶ Department of Health (Philippines). COVID-19 Case Tracker. URL: <https://doh.gov.ph/diseases/covid-19/covid-19-case-tracker/> (accessed: 18.08.2024).

in a moderate upward trend in the active Covid-19 cases in the month April to May and a significant decline between the months of June to July. However, the decrease in the amount of fund utilization in the third quarter ensued a sharp increase of Covid-19 cases, specifically in the months of August and September. Moreover, a notable increase in the amount of fund utilization in the fourth quarter shows a relevant decrease in the Covid-19 cases from October to December. Therefore, the trend revealed in figures 2 and 3 suggests a consequential relationship between the extent of utilization of fund and the active Covid-19 cases.

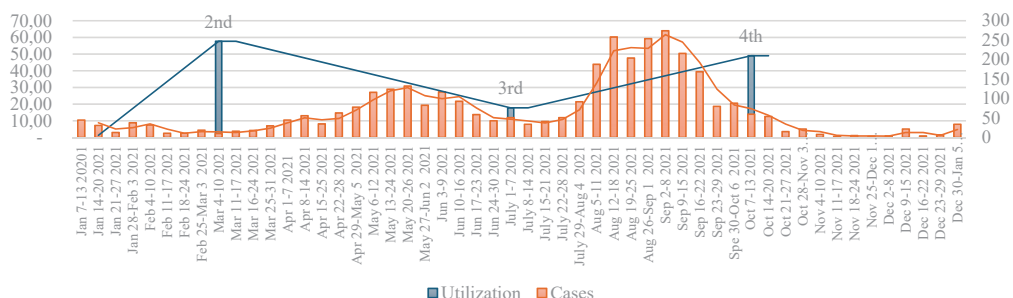


Fig. 3. Trend analysis on the extent of utilization and Covid-19 cases year 2021

Note. Utilization in millions.

Source: made by L.M. Ozarraga according to the data⁷ using MS Word.

The result of the simple linear regression certifies a negative correlation between the two variables (-0.769). The model test confirms the utilization of funds as a precise model for predicting the active Covid-19 cases. This can be seen from the results of the ANOVA test with a significant value of 0.026. A significant regression was found $F(1,6) = 8.70, p = < 0.05$. Considering the small cases of observation, the adjusted R^2 is considered. The Adjusted R^2 is 0.524, indicating that the extent of the utilization of the funds explained approximately 52.4% of the variance of the active Covid-19 cases. The regression equation is:

$$\begin{aligned} \text{Active Covid-19 cases} &= \\ &= 93.79 + [-0.80(\text{extent of utilization of the funds})]. \end{aligned}$$

That is, for each additional unit in extent of utilization of the funds, there is an average decrease of -80 units in the active cases of Covid-19. This negative relationship between the extent of utilization of funds and the active cases of Covid-19 was found to be statistically significant $\beta = -0.80, t = -2.95, p = < 0.05$, affirming the predictive power of extent of utilization on active cases of Covid-19.

The results stress the significance of the extent of utilization as a determinant of the active cases of Covid-19. The significant regression coefficient underscores the importance of considering the extent of utilization of funds in assessing the

⁷ COVID-19 Case Tracker. Department of Health (Philippines). URL: <https://doh.gov.ph/diseases/covid-19/covid-19-case-tracker/> (accessed: 18.08.2024).

active cases of Covid-19 for the mitigation and evaluations of the spread of crisis brought about by the Covid-19 pandemic.

In the regression model, the adjusted R^2 is 0.524. This suggests that approximately 52.4% of the variance in the active Covid-19 cases can be attributed to the extent of utilization of the funds. This effect size reflects a relatively large effect, highlighting the substantial role of the extent of utilization of funds in mitigating the spread of Covid-19 as it predicts the active Covid-19 cases in the city.

The findings emphasize the importance of legislation of policy intervention focusing on the increased rate of utilization of funds in mitigating the spread of the Covid-19 in the city government of Iligan, Lanao del Norte. By doing this, the local government is empowered to implement necessary, timely, and suitable disaster response assistance and countermeasures to reduce and ultimately eradicate the spread of Covid-19. It also allows the local government to offer impacted populace essential services.

Conclusion

The study provides a comprehensive analysis of how legislation of additional policy interventions focusing on utilization of funds can significantly contribute to the mitigation of the spread of the Covid-19 virus. Through the Wilcoxon signed-rank test and the regression analysis, critical aspects of the extent of utilization of funds have been identified as a significant driver for assessing and evaluating the potential enormity of the spread of the Covid-19 virus. The study concludes that legislation or enactments focusing on additional guidelines in the utilization of funds are integral in mitigating the spread of Covid-19. By providing the local government with greater leeway and flexibility in the utilization of funds through policy and enactments, it empowers them to implement necessary, timely, and suitable disaster and crisis response assistance and countermeasures to curtail or eliminate the threat of the virus and continue to provide basic services to the affected population. However, it is essential to recognize some significant confounding variables that mediate and moderate the spread of Covid-19. Future research should explore these variables and assess their contribution in mitigating the spread of the virus brought about by Covid-19.

REFERENCES

1. Huigen MG, Jens IC. Socio-economic impact of super typhoon Harurot in San Mariano, Isabela, the Philippines. *World Development*. 2006;34(12):2116–2136. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.03.006>
2. Walsh B, Hallegatte S. Measuring natural risks in the Philippines: Socioeconomic resilience and wellbeing losses. *Economics of Disasters and Climate Change*. 2020;4(2):249–293. <https://doi.org/10.1007/s41885-019-00047-x> EDN: LRJXVP
3. Crittenden KS, Lamug CB, Nelson GL. Socioeconomic influences on livelihood recovery of Filipino families experiencing recurrent lahars. *Philippine Sociological Review*. 2003:115–134.

4. Luna EM. Disaster mitigation and preparedness: The case of NGOs in the Philippines. *Disasters*. 2001;25(3):216–226. <https://doi.org/10.1111/1467-7717.00173>
5. Cunanan TARA, Lagasca EFL, Noriega CJJ, Cabauatan R. Damages caused by natural disasters and the number of natural calamities' effect on Philippine government spending on disaster management. *Malaysian Journal of Social Sciences and Humanities*. 2022;7(2):e001284. <https://doi.org/10.47405/mjssh.v7i2.1284>
6. Ahrens J, Rudolph PM. The importance of governance in risk reduction and disaster management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2006;14(4):207–220. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2006.00497.x>
7. Jha S, Martinez A Jr, Quising P, Ardaniel Z, Wang L. Natural disasters, public spending, and creative destruction: a case study of the Philippines. *SSRN*. 2018. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3204166>
8. Brucal A, Roezer V, Dookie DS, Byrnes R, Ravago MLV, Cruz F, Narisma G. Disaster impacts and financing: local insights from the Philippines. *Ateneo de Manila University*. 2020.
9. Pande R, Pande RK. Financial mechanism for the relief expenditure in India: some observations. *Disaster Prevention and Management*. 2007;16(3):353–360. <https://doi.org/10.1108/09653560710758305>
10. Villacin DT. *A review of Philippine government disaster financing for recovery and reconstruction*. 2017. <https://doi.org/10.62986/dp2017.21>
11. Rahim F, Allen R, Barroy H, Gores L, Kutzin J. COVID-19 funds in response to the pandemic. *International Monetary Fund*. 2020.
12. Böck W, Bornaes JB, Burgard JP et al. Testing, social distancing and age-specific quarantine for COVID-19: case studies in Iligan City and Cagayan de Oro City, Philippines. *Nucleation and Atmospheric Aerosols*. 2020. <https://doi.org/10.1063/5.0029818>
13. Llosa S, Zodrow I. Disaster risk reduction legislation as a basis for effective adaptation. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. 2011:1–18.
14. Srivastava RK, Fahey L, Christensen HK. The resource-based view and marketing: the role of market-based assets in gaining competitive advantage. *Journal of Management*. 2001;27(6):777–802. <https://doi.org/10.1177/014920630102700610> EDN: IOYQFY
15. Barney JB, Ketchen DJ, Wright M. The future of resource-based theory. *Journal of Management*. 2011;37(5):1299–1315. <https://doi.org/10.1177/0149206310391805>
16. Kong E, Prior D. An intellectual capital perspective of competitive advantage in nonprofit organisations. *Journal of Philanthropy*. 2008;13(2):119–128. <https://doi.org/10.1002/nvsm.315>
17. Prastica N, Suswanta S. The effectiveness of village fund utilization in the COVID-19 pandemic era. In: *International Conference on Public Organization (ICONPO 2021)*. 2022:374–381.
18. Marhaeni AAIN, Sudibia IK, Andika G, Fahlevi M. The utilization of village funds during the COVID-19 pandemic and the impact on community welfare in Klungkung Regency. *Technium Sustainability*. 2023;3:91–103 <https://doi.org/10.47577/sustainability.v3i.9160> EDN: CDOBKZ
19. Uyanto SS. Power comparisons of five most commonly used autocorrelation tests. *Pakistan Journal of Statistics and Operation Research*. 2020;16(1):119–130. <https://doi.org/10.18187/pjsor.v16i1.2691> EDN: IJOWCF
20. Maxwell LK, David CH. The application of the Durbin-Watson test to the dynamic regression model under normal and non-normal errors. *Econometric Reviews*. 1995;14(4):487–510. <https://doi.org/10.1080/07474939508800333>
21. Turner P. Critical values for the Durbin–Watson test in large samples. *Applied Economics Letters*. 2020;27(18):1495–1499. <https://doi.org/10.1080/13504851.2019.1691711>
22. Dean RB, Dixon WJ. Simplified statistics for small numbers of observations. *Analytical Chemistry*. 1951;23(4):636–638. <https://doi.org/10.1021/ac60052a025>
23. Rorabacher DB. Statistical treatment for rejection of deviant values: critical values of Dixon's "Q" parameter. *Analytical Chemistry*. 1991;63(2):139–146. <https://doi.org/10.1021/ac00002a010>

24. Long JS, Ervin LH. Using heteroscedasticity-consistent standard errors in the linear regression model. *The American Statistician*. 2000;54(3):217–224. <https://doi.org/10.1080/00031305.2000.10474549> EDN: GSGXZL
25. Hayes AF, Cai L. Using heteroskedasticity-consistent standard error estimators in OLS regression. *Behavior Research Methods*. 2007;39(4):709–722. <https://doi.org/10.3758/bf03192961> EDN: WOKNBO
26. Angeles-Agdeppa I, Javier CA, Duante CA, Maniego MLV. Impacts of COVID-19 on household food security and access to social protection programs in the Philippines. *Food and Nutrition Bulletin*. 2022;43(2):213–231. <https://doi.org/10.1177/03795721221078363> EDN: QDVKND
27. Villanueva JD, Austria JD, Faronilo KM, Sunga-Lim AR, Replan E, Sevilla-Nastor JA, Abuyan R, Peyraube N. Effect of lockdown on food security during the COVID-19 pandemic in the Philippines: two months after implementation. *Philippine Journal of Science*. 2022;151(4):1419–1430. <https://doi.org/10.56899/151.04.10> EDN: FCSVEV

Information about the author:

Louvill M. Ozarraga — Doctor of Public Administration, Associate Professor, College of Public Affairs, Department of Public Administration, Mindanao State University, MSU Main Campus, 2nd st., Marawi City, Lanao del Sur, 9700, Philippines (ORCID: 0000-0002-2244-9568) (e-mail: olouvill@gmail.com).

Информация об авторе:

Озаррага Лувилл М. — доктор государственного управления, доцент, Колледж государственных дел, кафедра государственного управления, Государственный университет Минданао, Филиппины, 9700, провинция Ланао-дель-Сур, город Марави, 2-я ул., главный кампус MSU (ORCID: 0000-0002-2244-9568) (e-mail: olouvill@gmail.com).