

# ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМ

DOI: 10.15838/tdi.2026.1.69.2

УДК 323 | ББК 66.3(2Рос),123

© Думбадзе А.Р.

## ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ



**АРТЕМ РУСЛАНОВИЧ ДУМБАДЗЕ**

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Москва, Российская Федерация

e-mail: artyom.dumbadze1@yandex.ru

ORCID: [0009-0008-4405-8817](https://orcid.org/0009-0008-4405-8817)

*Пространственная политика России в условиях форсированной цифровизации претерпевает существенные изменения, однако влияние цифровой трансформации на институты регионального и муниципального управления изучено недостаточно. Актуальность исследования обусловлена необходимостью преодоления разрыва между внедрением сквозных федеральных платформ и реальной дееспособностью институтов местного самоуправления. Цель заключается в выявлении и анализе основных направлений трансформации институтов регионального и муниципального управления под воздействием платформенных цифровых технологий. Для ее достижения использованы анализ нормативно-правовых актов, вторичный анализ данных мониторинга ряда городских агломераций России, а также контент-анализ стратегических документов муниципальных образований. Научная новизна работы заключается в концептуализации цифровой трансформации не как технического процесса, а как латентного механизма перераспределения властных полномочий, формирующего новый контур акторов управления (руководители цифровой трансформации, центры управления регионами, муниципальные центры управления). В ходе исследования установлено, что внедрение макрорегиональных цифровых платформ (ФГИС ТП, НСПД) усиливает вертикальную координацию, но не компенсирует слабость горизонтальных межмуниципальных связей. На основе интегральной оценки идентифицированы городские агломерации с низкой внутренней интегрированностью, для которых цифровое неравенство выступает барьером развития. Сделан вывод о том, что цифровая вертикаль фиксирует фрагментацию пространства, но без развития низовой аналитической инфраструктуры не создает механизмов для ее преодоления. Ограничением исследования является преимущественная опора на вторичные эмпирические данные. Результаты работы вносят*

*вклад в теорию государственного управления и могут быть использованы профильными органами власти при корректировке стратегий пространственного развития.*

*Пространственное развитие, цифровая трансформация, государственное управление, стратегия пространственного развития, центры управления регионами, цифровое неравенство, муниципальное управление.*

### **Введение**

В политико-управленческом смысле пространство представляет собой не нейтральный фон, а среду, в которой распределяются ресурсы, полномочия, доступ к данным и управленческие возможности. Пространственная политика, соответственно, это всегда вопрос не только о том, где что размещено, но и о том, как территория управляется (Туровский, 2011, с. 12; Окунев, 2020, с. 7). При таком подходе анализ пространственного развития неизбежно выходит за рамки одного документа (Стратегии пространственного развития России до 2030 года с прогнозом до 2036 года<sup>1</sup>) и требует рассмотрения всей совокупности режимов, инструментов и цифровых платформ управления территорией.

Утвержденная в конце 2024 года Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года задает общий каркас: опорные населенные пункты, макрорегионы, транспортные, энергетические и социальные приоритеты. Однако реальная пространственная политика реализуется шире – через Федеральную государственную информационную систему территориального планирования (ФГИС ТП), Национальную систему пространственных данных (НСПД), индивидуальные программы развития регионов, территории опережающего развития, мастер-планы городов и другие адресные механизмы. Параллельно с этим в России разворачивается масштабная цифровая трансформация государственного управления, смысл которой глубже простого перевода услуг в онлайн: государство постепенно переходит к модели, где территория управляется через данные, плат-

формы, цифровые каналы обратной связи и постоянный мониторинг, а граждане вовлекаются в коллективный публичный дискурс (Коньков, 2019, с. 20; Соловьев, Пушкарева, 2020, с. 71).

Если на ранних этапах цифровизации (например, в рамках целевой программы «Электронная Россия») речь шла преимущественно о создании базовой ИТ-инфраструктуры, то сегодня цифровые технологии перестают быть вспомогательным инструментом и начинают менять сами механизмы власти и принятия решений (Коньков, 2019, с. 20). В современной литературе это все чаще описывается как переход к датацентричному государственному управлению, где качество решений зависит от качества данных, совместимости систем, цифровых компетенций и способности органов власти интерпретировать сигналы, поступающие из цифровой среды (Леонтьева и др., 2021, с. 289).

Пересечение двух этих процессов – пространственной политики и цифровой трансформации – порождает фундаментальный исследовательский вопрос: как цифровизация трансформирует институты регионального и муниципального управления в контексте пространственной политики? Усиливает ли она централизацию, характерную для российской модели регионализма, или, напротив, создает новые возможности для горизонтальной координации и повышения дееспособности местного уровня? Цель исследования – выявить и проанализировать ключевые направления трансформации институтов регионального и муниципального управления под воздействием цифровых технологий.

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют концепции политической регионалистики (Медведев, 2002; Туровский, 2011; Окунев, 2020) и теории цифровой трансформации публичного управления (Коньков, 2019; Соловьев, Пушкарева, 2020; Леонтьева и др., 2021). Методика исследования носит комплексный характер и включает институциональный анализ нормативно-правовых актов, регулирующих цифровую трансформацию пространственного развития, а также вторичный анализ эмпирических данных, полученных коллективом ВолНИЦ РАН при исследовании восьми городских агломераций «второго эшелона»: Южно-Сахалинской, Архангельской, Тамбовской, Вологодской, Сургутской, Норильской, Ханты-Мансийской и Калужской (Кожевников и др., 2025). Ограничением исследования является его опора преимущественно на вторичные данные, что обуславливает интерпретационный характер ряда выводов.

### **Пространственная политика как совокупность режимов и инструментов управления территорией**

Пространственная политика современной России не сводится к одной только Стратегии пространственного развития. Сложность ее анализа усугубляется тем, что законодательство РФ не содержит нормативного определения «пространственной политики». Напротив, можно обнаружить терминологическую путаницу<sup>2</sup>: например, в статье 67 Конституции РФ территория определяется как совокупность территорий субъектов, внутренних вод, территориального моря и воздушного пространства. В Законе о гражданстве акцент делается на территории в пределах государственной границы, что связано с вопросами гражданства. Наконец, под государственной границей закон понимает линию, определяющую пространственный предел действия государственного суверенитета РФ. Следовательно, сущность пространственной политики го-

сударства следует рассматривать в более широком, политико-управленческом ключе как совокупность режимов, инструментов и цифровых платформ, посредством которых государство управляет территорией.

Таким образом, традиционные подходы, опирающиеся исключительно на административно-территориальное деление и формально-юридические процедуры, зачастую демонстрируют ограниченную эффективность в условиях высокой динамики социально-экономических процессов и возрастающего уровня пространственной асимметрии. Форсированное внедрение платформенных решений и сквозных цифровых технологий выступает ответом на институциональные дефициты координации между различными уровнями публичной власти.

Для систематизации понимания происходящих изменений целесообразно выделить ключевые цифровые контуры, определяющие современную архитектуру пространственной политики на различных уровнях государственного и муниципального управления (*табл. 1*).

Первый контур пространственной политики образует ФГИС ТП – федеральная цифровая система, аккумулирующая документы территориального планирования всех уровней: федеральные схемы, схемы территориального планирования субъектов РФ, генеральные планы поселений и городских округов. Функция этой платформы состоит в том, чтобы федеральные, региональные и муниципальные органы не планировали территорию разрозненно, она сводит в одну цифровую среду документы и решения по развитию пространства. На сегодняшний день в системе размещены десятки тысяч документов, однако их взаимная увязка зачастую остается формальной. В качестве инструмента преодоления этой формальности справедливым можно признать предложение о разработке региональных цифровых платформ по аналогии с проектом ГИС, упомянутым в Стратегии пространственного и социально-экономического разви-

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 67; О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ; О государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1. Ст. 1.

Таблица 1. Структура цифровых контуров пространственной политики РФ

Цифровой контур	Уровень публичной власти	Ключевые платформы и институты	Основная функция в пространственном развитии	Политико-управленческий эффект
Первый контур: Федеральная геоинформационная интеграция	Федеральный	ФГИС ТП	Накопление, интеграция и верификация документов территориального планирования всех уровней	Усиление вертикальной координации, преодоление ведомственной разрозненности на макроуровне
Второй контур: Государственная консолидация пространственных данных	Федеральный / Региональный	НСПД	Формирование единой цифровой основы, интеграция сведений о земле и недвижимости	Юридическая унификация данных, фиксация и воспроизводство цифрового неравенства субъектов РФ
Третий контур: Точечные преференциальные и адресные режимы	Федеральный / Макрорегиональный	ТОР, ОЭЗ, мастер-планы городов, долгосрочные планы развития сельских агломераций	Целевое финансовое и инфраструктурное стимулирование опорных населенных пунктов и точек роста	Ограничение автономии муниципальных образований в пользу централизованного макропланирования
Четвертый контур: Инфраструктура цифровой обратной связи	Региональный / Муниципальный	ЦУР, МЦУ, Платформа обратной связи (ПОС), региональные порталы («Моя Москва» и др.)	Мониторинг инцидентов, сбор первичных данных от населения, оперативная маршрутизация жалоб	Перевод управления в режим платформенного реагирования, рост технологической зависимости местной власти

Источник: составлено автором.

тия Саратовской агломерации до 2030 года (Кожевников и др., 2025, с. 39).

С другой стороны, как отмечают зарубежные исследователи, навязывание стандартизированных цифровых метрик «сверху» зачастую функционирует как институциональное «антипланирование», когда сложная работа по увязке интересов локальных сообществ подменяется унифицированными требованиями технологической эффективности (Karvonen et al., 2020, p. 66).

Второй контур – Национальная система пространственных данных (НСПД) – решает иную задачу, а именно создает общую цифровую основу сведений о земельных участках, объектах недвижимости, административных границах и иных пространственных объектах. Без такой основы невозможно ни инвестиционное развитие, ни инфраструктурное планирование, ни эффективное муниципальное управление. Однако качество и полнота данных в этой системе существенно различаются между регионами и муниципалитетами, что воспроизводит и даже усиливает существующее цифровое неравенство. К 2030 году предполагается обеспечить полноту и качество данных реестра недви-

жимости на высоком уровне, однако на текущем этапе качество данных существенно различается между субъектами РФ, что, как подтверждают современные исследования, воспроизводит и даже усиливает пространственное цифровое неравенство территорий (Бондарева, 2023). Одновременно, как подтверждают зарубежные исследования, унифицированный подход к внедрению цифровых сервисов без учета локальной специфики ведет к феномену «пространственного штрафа» (rural penalty), который сельские жители образно «платят» качеством жизни (Salemink et al., 2017, p. 360). Ярким примером такого «штрафа» выступает социальная сфера. Вопрос корректного наполнения НСПД имеет прямой практический смысл для решения актуальной научно-практической проблемы пространственной доступности здравоохранения, в т. ч. на сельских территориях (Артамонов, Калашников, 2018; Калашников, Артамонов, 2020; Дианов, Калашников, 2021).

Третий контур образуют адресные инструменты: территории опережающего развития (специальные зоны с льготным режимом для бизнеса, ориентирован-

ные на ускоренное развитие отдельных территорий)<sup>3</sup>, индивидуальные программы социально-экономического развития регионов (адресная поддержка конкретных регионов с учетом их проблем и ограничений)<sup>4</sup>, мастер-планы и долгосрочные планы развития городских агломераций (документы, определяющие приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, а также механизмы их реализации)<sup>5</sup>. В последние годы федеральный центр делает особую ставку на опорные пункты, призванные стать каркасом устойчивости вне крупных мегаполисов. В логике «алгоритмического федерализма» навязывание регионам и муниципалитетам федеральных цифровых стандартов и метрик маскирует глубоко политический процесс: формализация пространственных проблем в алгоритмический код закрепляет приоритеты федерального центра, превращая реальную политику развития в техническую процедуру администрирования (Levy et al., 2021, p. 314).

Наконец, целесообразно выделить четвертый контур цифровизации пространственной политики – инфраструктуру цифровой обратной связи. Его ядром выступают созданные во всех субъектах РФ Центры управления регионами (ЦУР), а также центры, формируемые на муниципальном уровне (МЦУ). К этому же направлению относятся Платформа обратной связи (ПОС) федерального уровня и региональные порталы («Моя Москва», «Наш город», «Вологодский городской» и др.). При всех преимуществах данной инфраструктуры она обладает рядом недостатков. Так, делегирование аналитических функций на федерально-региональном уровне (ЦУР) и зависимость муниципалитетов от закрытых платформенных решений приводят к институцио-

нальному «выхолащиванию» местной власти, которая теряет собственные компетенции по интерпретации пространственных процессов, превращаясь в пассивного исполнителя алгоритмических предписаний (Brauneis, Goodman, 2018, p. 107).

Таким образом, Стратегия пространственного развития – это рамка, а реальная пространственная политика представляет собой совокупность режимов, инструментов и цифровых платформ управления территорией. Цифровизация в этом контексте выступает не просто вспомогательным механизмом, а средой, в которой формируются новые институты и перераспределяются управленческие возможности.

### **Трансформация институтов регионального и муниципального управления**

В логике классической политической регионалистики, связанной с работами Н.П. Медведева и Р.Ф. Туровского, основными акторами регионального и муниципального управления выступали губернаторы, региональные правительства, профильные министерства, главы муниципалитетов и иные органы публичной власти (Медведев, 2002; Туровский, 2006). Их влияние определялось формальными полномочиями, местом в административной вертикали, доступом к финансовым и аппаратным ресурсам. Муниципальный уровень при этом традиционно оставался наиболее уязвимым, именно там особенно остро проявлялись дефицит кадров, слабость аналитической инфраструктуры, зависимость от регионального и федерального уровней и ограниченные возможности реального влияния на пространственное развитие своей территории.

Цифровизация не отменила старых институтов, но заметно изменила состав акторов и баланс влияния внутри самой системы

<sup>3</sup> О территориях опережающего развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ.

<sup>4</sup> О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий индивидуальных программ социально-экономического развития: Постановление Правительства РФ от 06.07.2020 № 993.

<sup>5</sup> Об утверждении Методических рекомендаций по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций: Приказ Минэкономразвития России от 26.09.2023 № 669.

публичной власти. Рядом с привычными политическими акторами возник новый контур: руководители цифровой трансформации, проектные офисы, аналитические команды, операторы государственных платформ, специалисты по данным, а также структуры, работающие с цифровой обратной связью. В 2020 году в каждом регионе были созданы Центры управления регионом (ЦУР), а также определены руководители цифровой трансформации<sup>6</sup>. Это означает, что в региональном и муниципальном управлении появился новый слой институтов, который влияет на решения не столько через классические бюрократические полномочия, сколько через контроль над данными, метриками, цифровыми интерфейсами и каналами коммуникации. Цифровизация не заменила старых акторов новыми, но перераспределила политический вес в пользу тех, кто управляет данными и цифровыми процедурами.

Зарубежный опыт подтверждает, что внедрение платформенных решений изымает дискреционные полномочия у муниципальных служащих (street-level) и передает их операторам данных системного уровня, что требует обязательного сохранения механизмов соуправления и «человека в контуре» для поддержания институциональной легитимности (Hillo et al., 2025, p. 2).

Особое место здесь занимает ЦУР. Это не просто служба обращений граждан и не технический сервис. В терминах государственного управления ЦУР – это проектный офис цифровой эпохи, задача которого состоит в сборе обращений граждан, сигналов из социальных сетей и других цифровых каналов, их систематизации, направлении в профильные органы власти, контроле отработки и превращении массива разрозненных жалоб в управленческую аналитику. Как отмечает Е.С. Конищев, такие институты представляют собой «органичный аспект

развития системы регионального управления», решающий, в том числе, проблему налаживания эффективной коммуникации внутри управленческого аппарата региона (Конищев, 2022, с. 4650).

Именно поэтому ЦУР важен для пространственной политики: он делает территорию видимой не только через редкую отчетность, но и через постоянную карту проблем, запросов и цифровых следов жителей. Муниципальные образования, не обладающие собственными развитыми аналитическими подразделениями, попадают в зависимость от интерпретации их проблем со стороны региональных ЦУР. В этом смысле ЦУР – новый политико-управленческий институт, который влияет на то, какие проблемы власти считают приоритетными и как именно они их интерпретируют.

### **Цифровая вертикаль и пределы горизонтальной координации**

Цифровизация государственного управления действительно повышает управляемость, ускоряет реакцию власти, стандартизирует процедуры и помогает выравнивать базовые сервисы по стране. Однако у этой трансформации есть и обратная сторона. Трансформация усиливает цифровое неравенство территорий: регионы и муниципалитеты обладают разной инфраструктурой, разными кадрами, разной цифровой зрелостью и разной способностью работать с данными (Груздева, 2022, с. 18; Усков, Климова, 2021, с. 74). Особенно заметен разрыв между цифровыми навыками жителей сельских и городских территорий (Груздева и др., 2020, с. 9). С другой стороны, сильнее становится вертикальная координация, но это не означает автоматического усиления горизонтальных связей между соседними регионами и муниципалитетами.

Этот тезис наглядно иллюстрируется на примере процессов формирования системы

<sup>6</sup> Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регионы» на создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов: Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1844.

управления городскими агломерациями в России. В идеальной модели такая система призвана создавать институциональные условия для стимулирования положительных и нивелирования отрицательных агломерационных эффектов.

Под агломерационным эффектом понимается прирост экономической плотности и продуктивности, возникающий вследствие пространственной концентрации населения, бизнеса и инфраструктуры. Эмпирическим подтверждением проблем формирования такого эффекта в условиях цифровизации выступают данные о городских агломерациях «второго эшелона». Исследование восьми таких агломераций, выполненное коллективом ВолНИЦ РАН, показало, что лишь пять из них (Южно-Сахалинская, Архангельская, Тамбовская, Вологодская и Сургутская) обладают достаточной внутренней связанностью, чтобы считаться агломерациями. Остальные три пространственные системы (Норильская, Ханты-Мансийская и Калужская) представляют собой локализованные пространственные системы, где агломерационный эффект не фиксируется (Кожевников и др., 2025, с. 150). При этом даже в тех системах, которые могут быть квалифицированы как агломерации, наблюдается гипертрофированное развитие ядра при слабой связанности с периферией (Ворошилов, 2021, с. 59). Для целей исследования принципиально, чтобы наличие доступа к цифровым платформам (ФГИС ТП, ЦУР) у Норильской, Ханты-Мансийской и Калужской городских агломераций не привело ни к возникновению агломерационного эффекта, ни к усилению горизонтальной координации – цифровая инфраструктура фиксирует, но не компенсирует объективные пространственные разрывы, что выступает фундаментальным ограничением цифровой трансформации пространственной политики.

С политологической точки зрения это означает, что внедрение цифровых инстру-

ментов не компенсирует слабость горизонтальных управленческих связей. ЦУР и другие цифровые институты фиксируют фрагментацию, но не создают организационных механизмов для ее преодоления. Анализ стратегических документов муниципальных образований, проведенный в монографии ВолНИЦ РАН, показывает, что большинство муниципалитетов даже не включают задачи агломерационного развития в свои стратегии (Кожевников и др., 2025, с. 162). Цифровая среда требует согласования документов, но низкая институциональная готовность муниципалитетов превращает это требование в формальность, а не в реальный процесс координации. Для решения данных проблем и задач отдельными экспертами предлагается, например, сформировать «Цифровую платформу управления развитием агломерации». Опираясь на проект Стратегии развития Саратовской агломерации, такая интегрированная система может включать в себя следующие элементы: во-первых, информационно-справочные сервисы, обеспечивающие единое представление данных градостроительной деятельности (ГИС ОГД), кадастра и транспортной инфраструктуры; во-вторых, аналитические модули для принятия управленческих решений, включая подбор инвестиционных площадок, оценку доступности социальной инфраструктуры, строительный контроль и мониторинг ЖКХ; в-третьих, инфраструктуру цифрового соуправления, позволяющую интегрировать сервисы «Умного города» и механизмы прямой обратной связи (вплоть до электронных опросов и референдумов)<sup>7</sup>.

Таким образом, цифровая вертикаль хорошо усиливает контроль, но сама по себе еще не создает цифровой федерализм и не заменяет межтерриториальное сотрудничество, а без горизонтальных связей трудно обеспечить полноценное пространственное развитие агломерации, межмуниципального транспорта, совместного использования инфраструктуры и обмена практиками.

<sup>7</sup> Разработка Стратегии пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации до 2030 года: отчет о выполнении работ и оказании услуг // Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» (Фонд «ЦСР «Северо-Запад»). URL: <https://дом.рф/upload/iblock/e7c/kcwjjo6yer1tcrdlyc8s1xcpjubxzj10.pdf>

## Заключение

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы.

Пространственная политика России в условиях цифровизации – это уже не только политика размещения производств, дорог и населения. Это политика управления территорией через данные, платформы, цифровые институты и новые конфигурации акторов. Реальная пространственная политика реализуется через совокупность режимов и инструментов: ФГИС ТП, НСПД, территории опережающего развития, индивидуальные программы развития регионов, мастер-планы городов. Стратегия пространственного развития, в свою очередь, задает лишь общий каркас.

Цифровизация сформировала в региональном и муниципальном управлении новый контур институтов: ЦУР, руководителей цифровой трансформации, операторов государственных платформ. Их влияние основано не столько на формальных полномочиях, сколько на контроле над данными, метриками и цифровыми интерфейсами. Это перераспределяет политический вес внутри системы публичной власти в пользу тех, кто управляет данными, при одновременном ослаблении позиций муниципального уровня, не обладающего сопоставимой цифровой инфраструктурой и аналитическими компетенциями.

Цифровая вертикаль усиливает централизацию и управляемость, но не создает горизонтальных межмуниципальных связей, необходимых для развития агломераций. Эмпирические данные показывают, что даже в агломерациях, формально признанных опорными узлами пространственного каркаса, сохраняется слабая связанность ядра и периферии, а муниципалитеты не включают задачи агломерационного развития в свои стратегические документы.

Сама по себе платформизация пространственной политики (в частности, через ЦУР и мониторинговые панели) навязывает редуционистский подход к территории – сложные горизонтальные связи сводятся к набору атомизированных индикаторов,

что формирует иллюзию полного контроля, но деконтекстуализирует реальные пространственные процессы (Kitchin et al., 2015, p. 18).

Для повышения эффективности цифровизации пространственной политики и преодоления выявленных институциональных дисбалансов представляется необходимым реализовать ряд практических шагов. Во-первых, требуется нормативное закрепление механизмов горизонтального обмена данными между муниципалитетами в рамках городских агломераций (минуя региональный уровень агрегации), что позволит стимулировать межмуниципальное сотрудничество. Во-вторых, необходимо перейти от модели жесткого алгоритмического контроля к модели цифрового соуправления, наделив МЦУ аналитическими функциями, а не только функциями маршрутизации жалоб (Hillo et al., 2025). Наконец, Стратегии пространственного развития на региональном уровне должны в обязательном порядке включать целевые показатели снижения внутрирегионального цифрового неравенства. Только при таких условиях цифровизация станет подлинным драйвером сбалансированного пространственного развития, а не просто инструментом административного мониторинга.

Поэтому сегодня недостаточно анализировать только формальные полномочия регионов и муниципалитетов. Нужно изучать, кто владеет инфраструктурой данных, формирует цифровую повестку, определяет метрики эффективности и переводит территориальные проблемы в язык управленческих решений. Именно здесь проходит одна из главных линий трансформации регионального и муниципального управления в современной России.

Ключевым критерием эффективности цифровой трансформации должно выступать не количество внедренных платформ, а результат усиления реальной связанности территорий, повышения дееспособности регионального и в особенности муниципального уровня, а также уменьшение территориального неравенства. Только в этом

случае цифровизация станет не внешней технологической надстройкой, а подлинным механизмом обновления пространственной политики России.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в концептуализации цифровой трансформации пространственного развития не как сугубо технологического процесса, а как латентного политико-институционального механизма перераспределения властных полномочий. В работе обосновано формирование нового контура акторов (ЦУР, операторы данных), чье влияние базируется на монополии на цифровую аналитику, что обогащает теорию государственного управления и политическую регионалистику пониманием природы «алгоритмической вертикали».

Практическая значимость работы состоит в том, что сформулированные выводы и предложенная модель перехода от жесткого алгоритмического контроля к цифровому соуправлению могут быть использованы профильными органами государственной власти и местного самоуправления. В частности, результаты исследования применимы при корректировке федеральных и региональных стратегий пространственного развития, проектировании функциональной архитектуры цифровых платформ управления агломерациями, а также при разработке нормативных правовых механизмов наделения муниципальных центров управления (МЦУ) реальными аналитическими функциями для преодоления территориального цифрового неравенства.

## ЛИТЕРАТУРА

- Артамонов И.В., Калашников К.Н. (2018). Доступность инфраструктуры здравоохранения: пространственный аспект // Дискурс. № 12 (26). С. 319–333.
- Бондарева Я.Ю. (2023). Влияние цифрового неравенства на пространственное развитие и сетевое взаимодействие регионов: актуальные исследования и подходы к оценке // Экономика. Информатика. Т. 50. № 3. С. 491–500. DOI: 10.52575/2687-0932-2023-50-3-491-500
- Ворошилов Н.В. (2021). Развитие городских агломераций на территории Европейского Севера России // Федерализм. Т. 26. № 4 (104). С. 54–74.
- Груздева М.А. (2022). Диджитализация гражданского участия: ограничения в поле цифровых разрывов // Цифровая социология. Т. 5. № 1. С. 15–24.
- Груздева М.А., Калачикова О.Н., Шабунова А.А. (2020). Поселенческий аспект цифрового неравенства в современной России // Проблемы развития территории. № 4 (108). С. 7–19.
- Дианов С.В., Калашников К.Н. (2021). Использование агент-ориентированных моделей для поддержки принятия решений по пространственному размещению объектов здравоохранения // Социальные и экономические системы. № 6 (24). С. 164–192.
- Калашников К.Н., Артамонов И.В. (2020). Здравоохранение сельских территорий: пространственно-временные аспекты доступности // Проблемы развития территории. № 2 (106). С. 120–132. DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.9
- Кожевников С.А., Ворошилов Н.В., Патракова С.С. [и др.] (2025). Городские агломерации «второго эшелона»: особенности, проблемы и стратегические приоритеты развития: монография. Вологда: ВолНЦ РАН. 256 с.
- Конищев Е.С. (2022). Анализ деятельности центров управления регионом в рамках системы регионального управления // Креативная экономика. Т. 16. № 12. С. 4636–4654. DOI: 10.18334/ce.16.12.116791
- Коньков А.Е. (2019). Цифровизация политических отношений: грани познания и механизмы трансформации // Контурные глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 6. С. 6–28.
- Леонтьева Л.С., Кудина М.В., Воронов А.С., Сергеев С.С. (2021). Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития // Государственное управление. Электронный вестник. № 84. С. 277–299.
- Медведев Н.П. (2002). Политическая регионалистика: учебник. Москва: Гардарики. 175 с. ISBN 5-8279-0117-9.

- Окунев И.Ю. (2020). Основы пространственного анализа: монография. Москва: Аспект Пресс. 447 с.
- Соловьев А.И., Пушкарева Г.В. (2020). Гражданский сектор государственного управления: новые формы самоорганизации и участия населения в условиях цифровизации публичного пространства // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. № 5 (102). С. 67–75.
- Туровский Р.Ф. (2006). Политическая регионалистика: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подгот. «Политология». Москва: Изд. дом ГУ ВШЭ. ISBN 5-7598-0357-3.
- Туровский Р.Ф. (2011). О состоянии и перспективах политической регионалистики // Политическая наука. № 4. С. 10–30.
- Усков В.С., Климова Ю.О. (2021). Развитие цифровой экономики РФ в условиях научно-технологических изменений: монография. Вологда: ВолНЦ РАН. 167 с.
- Brauneis R., Goodman E.P. (2018). Algorithmic transparency for the smart city. *Yale Journal of Law & Technology*, 20, 103–176.
- Hillo J., Erkkilä T. (2025). Algorithmic governance: Experimental evidence on citizens' and public administrators' legitimacy perceptions of automated decision-making. *Public Administration*.
- Karvonen A., Cook M., Haarstad H. (2020). Urban planning and the smart city: Projects, practices and politics. *Urban Planning*, 5(1), 65–68.
- Kitchin R., Lauriault T.P., McArdle G. (2015). Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 6–28.
- Levy K., Chasalow K.E., Riley S. (2021). Algorithms and decision-making in the public sector. *Annual Review of Law and Social Science*, 17, 309–334.
- Salemink K., Strijker D., Bosworth G. (2017). Rural development in the digital age: A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas. *Journal of Rural Studies*, 54, 360–371.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Артем Русланович Думбадзе – аспирант, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Российская Федерация, 119234, г. Москва, Ломоносовский пр-т, д. 27, корп. 4; e-mail: artyom.dumbadze1@yandex.ru)

**Dumbadze A.R.**

## **RUSSIA'S SPATIAL POLICY IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION: TRANSFORMATION OF REGIONAL AND MUNICIPAL GOVERNANCE INSTITUTIONS**

*Russia's spatial policy is undergoing significant changes in the context of accelerated digitalization, but the impact of digital transformation on regional and municipal government institutions has been insufficiently studied. The relevance of the research is due to the need to bridge the gap between the introduction of end-to-end federal platforms and the real capacity of local government institutions. The aim is to identify and analyze the main directions of transformation of regional and municipal government institutions under the influence of digital platform technologies. To achieve this aim, we used the analysis of regulatory legal acts, secondary analysis of monitoring data from a number of urban agglomerations in Russia, as well as content analysis of strategic documents of municipalities. The scientific novelty of the work lies in the conceptualization of digital transformation not as a technical process, but as a latent mechanism for the redistribution of power, forming a new contour of management actors (heads of digital transformation, regional management centers, municipal management centers). The study establishes that the introduction of macro-regional digital platforms (FGIS TP, NSPD)*

*strengthens vertical coordination but does not compensate for the weakness of horizontal inter-municipal linkages. Based on an integral assessment, urban agglomerations with low internal integration are identified, where digital inequality acts as a barrier to the development. It is concluded that the digital vertical captures spatial fragmentation but, without the development of grassroots analytical infrastructure, does not create mechanisms to overcome it. A limitation of the study is its primary reliance on secondary empirical data. The results contribute to the theory of public administration and can be used by relevant government authorities when adjusting spatial development strategies.*

*Spatial development, digital transformation, public administration, spatial development strategy, regional management centers, digital inequality, municipal government.*

## REFERENCES

- Artamonov I.V., Kalashnikov K.N. (2018). Accessibility of healthcare infrastructure: A spatial aspect. *Diskurs*, 12(26), 319–333 (in Russian).
- Bondareva Ya.Yu. (2023). The impact of digital inequality on spatial development and regional networking: Current research and assessment approaches. *Ekonomika. Informatika*, 50(3), 491–500. DOI: 10.52575/2687-0932-2023-50-3-491-500 (in Russian).
- Brauneis R., Goodman E.P. (2018). Algorithmic transparency for the smart city. *Yale Journal of Law & Technology*, 20, 103–176.
- Dianov S.V., Kalashnikov K.N. (2021). Using agent-based models to support decision-making on the spatial location of healthcare facilities. *Sotsial'nye i ekonomicheskie sistemy*, 6(24), 164–192 (in Russian).
- Gruzdeva M.A. (2022). Digitalization of civic engagement: Limitations in the field of digital gaps. *Tsifrovaya sotsiologiya*, 5(1), 15–24 (in Russian).
- Gruzdeva M.A., Kalachikova O.N., Shabunova A.A. (2020). The settlement aspect of digital inequality in modern Russia. *Problemy razvitiya territorii=Problems of Territory's Development*, 4(108), 7–19 (in Russian).
- Hillo J., Erkkilä T. (2025). Algorithmic governance: Experimental evidence on citizens' and public administrators' legitimacy perceptions of automated decision-making. *Public Administration*.
- Kalashnikov K.N., Artamonov I.V. (2020). Rural health care: Spatial and temporal aspects of accessibility. *Problemy razvitiya territorii=Problems of Territory's Development*, 2(106), 120–132. DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.9 (in Russian).
- Karvonen A., Cook M., Haarstad H. (2020). Urban planning and the smart city: Projects, practices and politics. *Urban Planning*, 5(1), 65–68.
- Kitchin R., Lauriault T.P., McArdle G. (2015). Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 6–28.
- Konishchev E.S. (2022). Analysis of the activities of regional management centers within the framework of the regional management system. *Kreativnaya ekonomika*, 16(12), 4636–4654. DOI: 10.18334/ce.16.12.116791 (in Russian).
- Kon'kov A.E. (2019). Digitalization of political relations: Facets of cognition and mechanisms of transformation. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*, 12(6), 6–28 (in Russian).
- Kozhevnikov S.A., Voroshilov N.V., Patrakova S.S. et al. (2025). *Gorodskie aglomeratsii "vtorogo eshelona": osobennosti, problemy i strategicheskie priority razvitiya: monografiya* [Urban Agglomerations of the "Second Echelon": Features, Problems and Strategic Priorities of Development: Monograph]. Vologda: VoINTs RAN.
- Leont'eva L.S., Kudina M.V., Voronov A.S., Sergeev S.S. (2021). Formation of national digital sovereignty in the context of differentiation of spatial development. Gosudarstvennoe upravlenie. *Elektronnyi vestnik*, 84, 277–299 (in Russian).
- Levy K., Chasalow K.E., Riley S. (2021). Algorithms and decision-making in the public sector. *Annual Review of Law and Social Science*, 17, 309–334.
- Medvedev N.P. (2002). *Politicheskaya regionalistika: uchebnik* [Political Regionalism: A Textbook]. Moscow: Gardariki. ISBN 5-8279-0117-9.

- Okunev I.Yu. (2020). *Osnovy prostranstvennogo analiza: monografiya* [Fundamentals of Spatial Analysis: Monograph]. Moscow: Aspekt Press.
- Salemink K., Strijker D., Bosworth G. (2017). Rural development in the digital age: A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas. *Journal of Rural Studies*, 54, 360–371.
- Solov'ev A.I., Pushkareva G.V. (2020). The civil sector of public administration: New forms of self-organization and public participation in the context of digitalization of public space. *Vestnik Rossiiskogo fonda fundamental'nykh issledovaniy. Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 5(102), 67–75 (in Russian).
- Turovskii R.F. (2006). *Politicheskaya regionalistika: ucheb. posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po napravleniyu podgot. "Politologiya"*. [Political Regionalism: Studies. A Manual for University Students Studying in the Field of Training "Political Science"]. Moscow: Izd. dom GU VSHE. ISBN 5-7598-0357-3.
- Turovskii R.F. (2011). On the state and prospects of political regionalism. *Politicheskaya nauka*, 4, 10–30 (in Russian).
- Uskov V.S., Klimova Yu.O. (2021). *Razvitie tsifrovoi ekonomiki RF v usloviyakh nauchno-tekhnologicheskikh izmeneniy: monografiya* [The Development of the Digital Economy of the Russian Federation in the Context of Scientific and Technological Changes: A Monograph]. Vologda: VolNTs RAN.
- Voroshilov N.V. (2021). Development of urban agglomerations in the European North of Russia. *Federalizm*, 26, 4(104), 54–74 (in Russian).

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Artyom R. Dumbadze – postgraduate student, Lomonosov Moscow State University (Building 4, 27, Lomonosov Avenue, Moscow, 119234, Russian Federation; e-mail: artyom.dumbadze1@yandex.ru)