

УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ: ФОРМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

公众参与俄罗斯地方性区域发展的模式与前景

Николай Владимирович Ворошилов

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заведующий лабораторией исследования проблем управления пространственными социально-экономическими системами центра исследования пространственного развития социально-экономических систем

尼古拉·V·沃罗希洛夫

экономика副博士, 高级研究员, 社会经济空间系统管理问题研究室主任, 社会经济空间发展研究中心

China-Russia-Belarus Academic Conference:
"Socio-economic well-being of territories:
practice, problems, prospects", г. Наньчан,
сентябрь 2025 г.

首届中俄白学术会议
“区域经济社会福祉的实践、问题和前景”
中国·南昌 | 2025年9月



**ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ
ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК**

Вводные положения 导言

В соответствии с федеральным законом от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – 33-ФЗ) **местное самоуправление** – это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения).

根据2025年3月20日颁布的第33-ФЗ号联邦法律《统一公共权力体系中地方自治组织的一般原则》（以下简称“33-ФЗ”）**地方自治**是俄罗斯联邦宪法认可并保障的公民自我组织形式，旨在实现人民行使其权力，自主解决直接保障居民生活的事务（地方事务）。



Российская Федерация состоит из **89 субъектов** Федерации.

Каждый субъект состоит из муниципальных образований.

На 01.01.2025 года в России функционировал 17051 муниципалитет.

Местное самоуправление осуществляется в следующих видах муниципальных образований:

1. городской округ;
2. муниципальный округ;
3. внутригородское муниципальное образование города федерального значения.

Также предусмотрена возможность функционирования муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений.

俄罗斯联邦由**89个联邦主体**组成。

每个联邦主体由市政单位构成。

截至2025年1月1日，俄罗斯共有17051个市政单位在运行。

地方自治在以下类型的市政单位中实施：

1. 城市区；
2. 市政区；
3. 联邦直辖市内的市内市政单位。

同时，还规定了市政区及其组成的城市和农村居民点的运行可能性。

Теоретическая актуальность (значимость) исследования 研究的理论现实意义 (重要性)

Концепция государственного управления «Good Governance» основывается на ряде принципов (характеристик), в числе которых:

- участие (Participation): вовлечение граждан в процессы принятия решений;
- справедливость и инклюзивность (Equity and Inclusiveness): обеспечение того, чтобы все члены общества чувствовали свою причастность к нему;
- оперативность (Responsiveness): оперативное и эффективное решение проблем граждан.

“良好治理” (Good Governance) 国家管理理念基于若干原则（特征），其中包括：

- 参与（Participation）：公民参与决策过程；
- 公平与包容（Equity and Inclusiveness）：确保社会所有成员感受到归属感；
- 响应性（Responsiveness）：及时有效地解决公民问题。



Участие населения в обеспечении благополучия территорий заключается в:

- самостоятельном определении задач и проблем, которые нужно в первую очередь решать в данной территории (согласование интересов населения, органов власти и бизнеса в данных процессах);
- инициировании проектов и мероприятий по обеспечению благополучия территорий;
- личном участии (финансовом, организационном, трудовом и ином) в реализации проектов и мероприятий по развитию территорий.

人口参与保障地区福祉体现在：

- **自主确定**该地区亟需解决的任务和问题（协调人口、**政府机关与企业**在相关过程中的利益）；
- 发起保障地区福祉的项目和活动；
- 个人以财政、组织、劳动及其他形式参与地区发展项目和活动的实施。

Актуальность проблематики участия населения в развитии территорий 人口参与地区发展的问题的现实意义

Выступление Президента Российской Федерации Владимира Путина на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года:

«Очень важно и дальше выстраивать результативную обратную связь с гражданами. Муниципальные власти, безусловно, должны находиться с жителями в постоянном контакте, внимательно слушать и слышать их запросы и чаяния, быстро реагировать на эти запросы. Очень важно и непосредственное участие жителей в принятии решений. У нас много таких инструментов. Если этого недостаточно – надо продолжать эту работу».

俄罗斯联邦总统弗拉基米尔·普京于2023年4月20日在俄罗斯联邦总统地方自治发展委员会会议上的讲话：

“继续建立与公民的有效反馈机制至关重要。市政当局无疑应与居民保持持续联系，认真倾听并理解他们的诉求与期望，迅速回应这些诉求。” 居民在决策中的直接参与极为重要。我们拥有许多此类工具。如果这还不够——必须继续推进这项工作。

Доклад Председателя КНР Си Цзиньпина на XX Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая 16 октября 2022 года:

«Необходимо улучшать механизм низового народного самоуправления, руководимый низовыми парторганизациями, усиливать работу по строительству низовых структур, совершенствовать институциональную систему и систему проведения работы по развитию прямой демократии на низовом уровне, повышать практическую эффективность самоуправления, самообслуживания, самовоспитания и самоконтроля, осуществляемого народными массами в городских и сельских микрорайонах».

中国国家主席习近平于2022年10月16日在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告：

必须完善由基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善制度体系和基层直接民主发展工作体系，提高群众在城乡社区中自我管理、自我服务、自我教育和自我监督的实际效能。

Формы участия населения в развитии локальных территорий (муниципальных образований) России 人口参与地方区域发展的形式（俄罗斯市政主体）

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии с федеральным законом от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ (отсортированы по их распространённости в муниципалитетах страны от наиболее к наименее распространённым):根据2025年3月20日联邦法律，人口直接实施地方自治及参与地方自治的形式第33-ФЗ号（按其在全国市政当局中的普及程度由高至低排序）：

- 1) муниципальные выборы; 市政选举；
- 2) публичные слушания, общественные обсуждения; 公开听证会、公众讨论；
- 3) территориальное общественное самоуправление; 地区社会自治；**
- 4) инициативные проекты (инициативное бюджетирование); 主动项目（主动预算编制）**
- 5) старосты сельских населенных пунктов; 农村居民点的村长；
- 6) сходы граждан; 公民集会；
- 7) собрания граждан; 公民大会；
- 8) опросы граждан; 公民调查；
- 9) местный референдум地方公投。

Кроме того, федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ установлен порядок рассмотрения **обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.此外，2006年5月2日颁布的联邦法律第59-ФЗ号规定了国家机关、地方自治机关及其官员审议公民诉求的程序。**

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) 地方社会自治组织 (ТОС)

Территориальное общественное самоуправление (согласно 33-ФЗ)
– это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

地方社会自治组织（依据联邦法第33号）是指公民在其居住地所属市政区域部分范围内，为自主且在自身责任下实施直接保障居民生活相关事务的自我组织。



地区社会自治

ТОСы в России занимаются следующими вопросами:

- участие в благоустройстве населённых пунктов, охране общественного порядка, решении проблем жилищно-коммунального хозяйства и экологии, волонтёрской и благотворительной деятельности;
- проведение культурных, образовательных, спортивных и развлекательных мероприятий;
- разработка и реализация собственных локальных проектов по развитию (благоустройству) территории деятельности ТОС;
- контроль за деятельностью управляющих компаний и подрядных организаций и др.

россий的地方社会自治组织主要负责以下事项：

- 参与居民点环境美化、维护公共秩序、解决住房和市政服务及生态问题，以及志愿和慈善活动；
- 举办文化、教育、体育及娱乐活动；
- 制定并实施地方社会自治组织活动区域的发展（美化）本地项目；
- 监督管理公司及承包组织的活动等。

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) 地方社会自治组织 (ТОС)

За 2015-2024 гг. число ТОС в целом по России выросло на 65% (с 24,7 тысяч до 48,8 тысяч).

Отмечается значительная неравномерность макрорегионов (федеральных округов) и регионов (субъектов РФ) в численности функционирующих ТОСов. Лидерами по развитию территориального общественного самоуправления являются Краснодарский край и Архангельская область.

2015年至2024年期间。俄罗斯地方社会自治组织总数增长了65%（从24.7千个增至48.8千个）。

各大区（联邦区）及地区（俄罗斯联邦主体）在地方社会自治组织数量上存在显著不均衡。在发展地方社会自治组织方面，克拉斯诺达尔边疆区和阿尔汉格尔斯克州居于领先地位。

Таблица. Основные характеристики развития территориального общественного самоуправления на конец 2023 г.
表格。2023年底地区社会自治发展的主要特征

Территория (федеральный округ – ФО, субъект РФ) 地区 (联邦区, 俄罗斯联邦主体)	Количество ТОС, ед. 地方社会自 治组织数量 (单位)	Число ТОС в расчёте на 10 тыс. жителей, ед. 每万人口地方社会自治组织 数量 (单位)	Количество проведенных мероприятий по тематике ТОС (форумы, конференции, совещания) в год, ед. 每年举办的地方社会自治组织主题活动数量 (论坛、会议、座 谈会) (单位)
Российская Федерация 俄罗斯联邦	40788	2,6	19574
Северо-Западный ФО 西北联邦区	3477	2,1	428
Архангельская область 阿尔汉格尔斯克州	1255	12,4	108
Центральный ФО 中央联邦区	11019	2,6	3266
Южный ФО 南部联邦区	8950	5,5	1719
Краснодарский край 克拉斯诺达尔 边疆区	6452	11,1	-
Северо-Кавказский ФО 北高加索 联邦区	1442	1,5	263
Приволжский ФО 伏尔加联邦区	6001	1,8	7476
Уральский ФО 乌拉尔联邦区	730	0,7	391
Сибирский ФО 西伯利亚联邦区	3182	1,8	5867
Дальневосточный ФО 远东联邦区	5987	6,6	164

«Кейс» Архангельской области по развитию территориального общественного самоуправления 阿尔汉格尔斯克州地区社会自治发展“案例” 地区社会自治

Результаты

ТОСы в Архангельской области функционируют с начала 2000-х годов во всех муниципальных районах и округах, а их деятельность способствуют **решению 20 из 47 вопросов местного значения муниципалитетов.**

За 2014-2024 гг. число ТОС выросло почти в 2 раза (с 770 до 1255).

结果

阿尔汉格尔斯克州的地方社会自治组织自2000年代初以来在所有市政区和市政辖区运作，其活动促进了解决市政当局47个地方事务中的20个问题。

2014-2024年期间。地方社会自治组织数量几乎增长了一倍（从770个增至1255个）。





- 阿尔汉格尔斯克州地方社会自治组织发展的成功与效能取决于以下**因素**：

- 14

Инициативное бюджетирование – совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в России, предусматривающих участие населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

倡议性预算编制是指俄罗斯公民参与预算过程的一系列实践，涵盖人口参与确定和选择由相应预算资金资助的项目，以及公民对所选项目实施的后继监督。

Ключевые направления проектов инициативного бюджетирования: 倡议性预算编制项目的主要方向：

- места отдыха населения и объекты благоустройства (15% всех проектов в 2023 г.);
- 居民休闲场所及环境美化设施（2023年所有项目的15%）；
- автомобильные дороги и инфраструктура (15%);
公路及基础设施（15%）；
- уличное освещение (6%); 街道照明（6%）；
- детские игровые площадки (9%);
儿童游乐场（9%）；
- благоустройство дворовых территорий (7%);
院落区域环境美化（7%）；
- объекты водоснабжения, водоотведения (7%),
пожарной безопасности (2%); 供水排水设施（7%）、
消防安全设施（2%）；
- проекты в сфере культуры (6%), образования (5%),
физической культуры и массового спорта (6%). 文化领域项目（6%）、
教育（5%）、体育及群众体育（6%）。

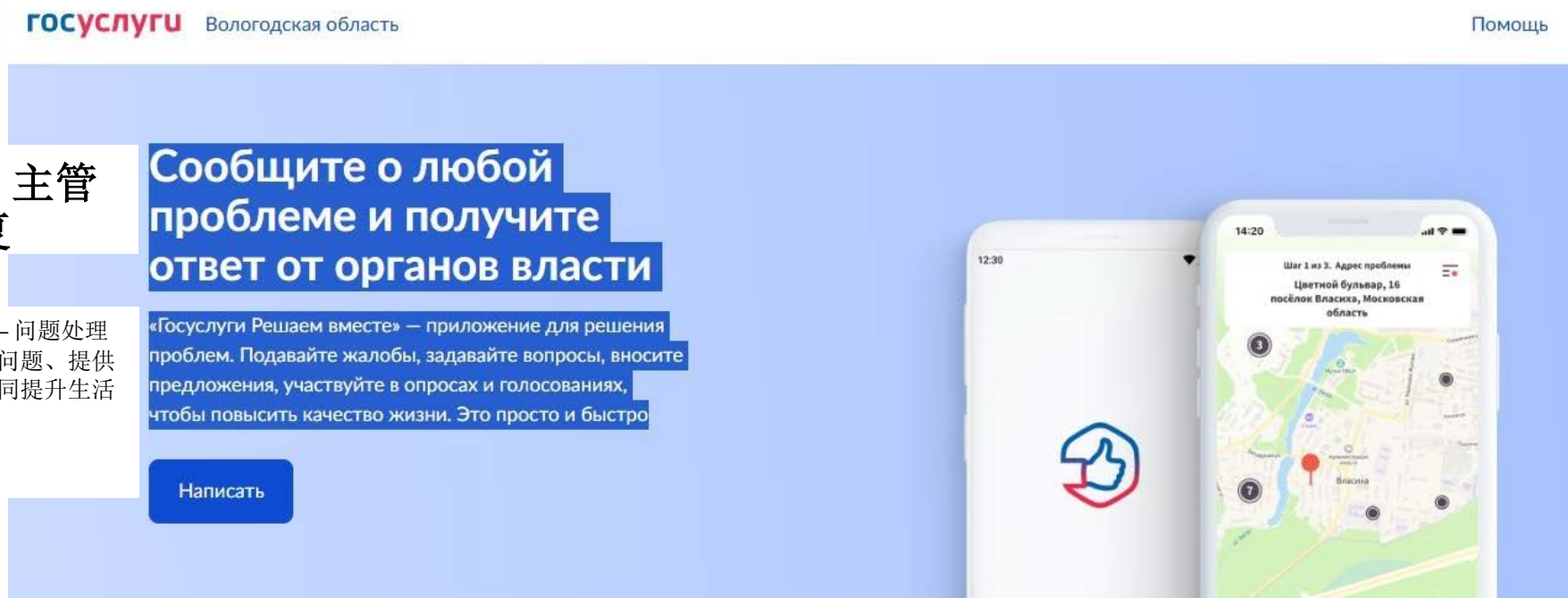


Платформа обратной связи населения и органов власти на сайте Госуслуг и приложение для мобильных устройств 国家服务网站上的公众与政府机关反馈平台及移动端应用程序

报告任何问题，主管
部门将予以回复

“国家服务·共同解决”——问题处理应用程序。提出投诉、咨询问题、提供建议、参与投票与调查，共同提升生活品质。操作简单快捷。

填写



Расскажите, что волнует

Решить проблему можно не только через приложение, но и через специальную форму — найдите нужный баннер и напишите о своей проблеме

Проблему рассмотрит профильный орган власти или администрация муниципалитета, отвечающие за решение этих вопросов. Без ответа оно не останется — ведомства обязаны дать ответ в течение 30 дней. Некоторые проблемы решаются быстрее: в срок до 10 дней

Вы сможете оценить результат

请讲述您的烦恼

除应用程序外，您还可通过专用表单反馈问题——在网站查找对应横幅入口，提交问题详情。

您的问题将转交至主管该领域的政府部门或市政管理单位处理。保证必有答复：相关机构须在30日内予以回复。

部分问题解决效率更高：最快10日内即可查看处理结果。

您可以评估结果。

Платформы обратной связи населения и органов власти

(собственные разработки в отдельных муниципалитетах с более широким функционалом)

пример города Череповца Вологодской области с численностью населения 298 тысяч человек

公众与政府机关反馈平台（部分市政当局自主开发，功能更为完善）

以人口29.8万的弗拉基米尔州切列波韦茨市为例



本系统整合的线上工具，支持市民与公共事业机构实时联动，参与城市发展决策，共同规划城市未来。

Инструменты, собранные в системе, позволяют в режиме онлайн выстроить взаимодействие с коммунальными организациями, а также влиять на развитие города и вместе принимать решения о его будущем

Войти в систему

Чтобы получить доступ ко всем возможностям проекта, войдите или зарегистрируйтесь

Войти

登录系统

要使用本平台全部功能，请登录或注册账户。

登录

**Результаты анкетного опроса глав муниципальных образований субъектов
Северо-Западного федерального округа (11 субъектов Российской Федерации),
проведённого ВолНЦ РАН в 2024 г.
联邦主体市政主体负责人问卷调查结果
西北联邦区（俄罗斯联邦11个主体）
由俄罗斯科学院伏尔加河流域科学中心于2024年举办。**

**Доля глав муниципалитетов, указавших на высокую роль следующих форм социальной (гражданской)
активности жителей в развитии муниципалитета, в % от числа ответивших
指出以下居民社会（公民）活动形式在市政当局发展中具有重要作用的市政当局负责人比例，占答复者总数
的百分比**

Форма гражданской активности населения公民参与的形式	Доля, % 比例, %
Обращение граждан в органы местного самоуправления (в том числе с помощью различных информационных ресурсов по работе с обращениями граждан) 公民向地方自治机关的申诉 (包括通过各种信息资源处理公民申诉)	53,5
Голосование на выборах в органы власти разных уровней 不同级别权力机关的选举投票	51,0
Инициативные проекты и инициативное бюджетирование («Народный бюджет» и др.) 倡议项目与倡议预算 (“人民预算”等)	39,4
Обсуждение вопросов развития муниципалитета на официальном сайте муниципалитета, официальных и неофициальных страницах муниципалитета в социальной сети «ВКонтакте» 在市政当局官方网站及其在社交网络“VKontakte”的官方和非官方页面上讨论市政发展问题	37,9
Участие в субботниках, спортивно-массовых и культурных мероприятиях 参与义务劳动、体育群众活动及文化活动	36,9
Создание формальных и неформальных инициативных групп жителей по обсуждению тех или иных вопросов и решению определённых проблем 组建正式和非正式的居民倡议小组，讨论特定问题并解决相关难题	16,8
Правотворческая инициатива, т.е. инициирование гражданами решений, направленных на повышение качества и уровня жизни 立法倡议，即公民发起旨在提升生活质量和水平的决策	15,7
Членство и участие в деятельности политических партий 加入政党并参与其活动	12,9

**Результаты анкетного опроса глав муниципальных образований субъектов
Северо-Западного федерального округа (11 субъектов Российской Федерации),
проведённого ВолНЦ РАН в 2024 г.
联邦主体市政主体负责人问卷调查结果
西北联邦区（俄罗斯联邦11个主体）
由俄罗斯科学院伏尔加河流域科学中心于2024年举办。**

**Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, на Ваш взгляд, необходимо предпринять для
повышения роли и эффективности участия населения в развитии муниципальных образований?»,**

в % от числа ответивших

**受访者对“您认为应采取哪些措施以提升居民参与市政主体发展作用和效率？”问题的回答分布，
占答复人数的百分比**

Мероприятия活动	Доля, % 比例, %
Создание специализированных подразделений в местной администрации по работе с населением, общественными, некоммерческими организациями在地方行政机构中设立专门部门，负责与居民、社会团体及非营利组织的联络工作	50,0
Максимально широкий поиск и регулярная работа с местными активистами, заинтересованными в участии в решении различных вопросов развития муниципалитета尽可能广泛地寻找并定期与有意参与市政当局各项发展事务的地方积极分子开展合作	47,0
Проведение регулярной разъяснительной работы (в рамках личных встреч, публикаций на сайте муниципалитета и в официальных группах в социальных сетях) с жителями (в том числе со школьниками и студентами) по возможностям их участия в развитии муниципалитета и в осуществлении местного самоуправления定期开展宣传解释工作（通过面对面会谈、市政当局网站及官方社交媒体群组发布），向居民（包括中小学生和大学生）介绍其参与市政当局发展及地方自治的途径	45,0
Обобщение и распространение лучших практик развития различных форм участия населения в развитии муниципалитетов и в осуществлении местного самоуправления总结并推广居民参与市政当局发展及地方自治实施的各类最佳实践	40,0
Разработка совместно с муниципалитетами специальной государственной программы субъекта РФ по развитию местного самоуправления, в том числе по поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив与市政当局共同制定联邦主体关于发展地方自治的专项国家计划，包括支持区域社区自治和地方倡议	35,0

Благодарю за внимание! 感谢您的关注！

Контакты:

Ворошилов Николай Владимирович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заведующий лабораторией
исследования проблем управления пространственными социально-экономическими системами
центра исследования пространственного развития социально-экономических систем отдела проблем
социально-экономического развития и управления в территориальных системах Вологодского
научного центра Российской академии наук,
академик Российской муниципальной академии,
член Вольного экономического общества России

Телефон мобильный: +79210661284

E-mail: niks789@yandex.ru

联系方式：

沃罗希洛夫·尼古拉·弗拉基米罗维奇

经济学副博士，高级研究员，俄罗斯科学院沃洛格达研究中心社会经济发展与区域系统管理问题部
社会经济空间发展研究中心社会经济空间系统管理问题研究室主任，

俄罗斯市政学院院士，

俄罗斯自由经济学会会员

手机号码：+79210661284

电子邮箱: niks789@yandex.ru