

Формы участия населения в развитии территорий: правовые модели и цифровые механизмы (опыт государств — участников СНГ)

Сергевнин С. Л.*, Алёхина И. С., Цыцарева Л. В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный институт управления, Санкт-Петербург, Российская Федерация

* e-mail: sergevnin-sl@ranepa.ru

ORCID: 0000-0001-7397-4023

РЕФЕРАТ

Население выступает не только основным источником публичной власти, но и непосредственным субъектом ее осуществления на местном уровне, самостоятельно решая вопросы местного значения. **Цель.** Исследование посвящено выявлению правовых форм, цифровых механизмов участия населения в развитии территорий на основе анализа конституционных основ и документов, закрепляющих национальные стратегии развития государств — участников СНГ. **Методология.** Использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и системно-структурный методы. Проанализированы конституционные положения государств СНГ, модельные акты МПА СНГ, документы, закрепляющие национальные стратегии развития, научные исследования о моделях местного самоуправления и формах участия населения в управлении. Рассмотрены концепции взаимодействия и партнерства — межсекторное партнерство, межсекторное взаимодействие, а также концепции сервисного государства и электронного правительства. Отдельно рассмотрены цифровые сервисы взаимодействия населения с органами публичной власти. **Результаты.** Выявлены группы форм участия населения (непосредственное волеизъявление, участие через органы местного самоуправления (управления), а также участие в консультативных формах), большинство из которых реализуется как в традиционном, так и в цифровом формате. Установлено, что характер взаимодействия населения и власти обусловлен той моделью местного самоуправления (управления), которая признается в государствах — участниках СНГ. Анализ стратегических документов показал, что учет мнения населения при планировании развития территорий закреплен лишь в некоторых из них. **Выводы.** Степень участия населения зависит от правовой модели местного самоуправления и от того, насколько задействованы все три группы форм участия, выраженные как в традиционном, так и в цифровом формате. Цифровые технологии существенно расширяют возможности включенности граждан, но требуют нормативной определенности и технологического обеспечения. Участие населения в развитии территорий представляет собой комплекс правовых, организационных и цифровых механизмов. Опыт государств — участников СНГ подтверждает, что сочетание непосредственного волеизъявления, участия через органы самоуправления и консультативных форм, в том числе с применением цифровых механизмов, повышает вовлеченность граждан в принятие решений по вопросам развития территорий.

Ключевые слова: развитие территорий, конституционные основы местного самоуправления (управления), модели местного самоуправления, механизмы взаимодействия, формы участия населения в управлении, сервисное государство, электронное правительство, электронная демократия, цифровые сервисы, стратегии развития, МПА СНГ

Для цитирования: Сергевнин С. Л., Алёхина И. С., Цыцарева Л. В. Формы участия населения в развитии территорий: правовые модели и цифровые механизмы (опыт государств — участников СНГ) // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2026. Т. 20, № 3. С. 67–79. EDN: BUVKPZ

Forms of Public Participation in Territorial Development: Legal Models and Digital Mechanisms (Experience of the CIS Member States)

Sergey L. Sergevnin*, Irina S. Alekhina, Lyudmila V. Tsytsareva

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, North-West Institute of Management, Saint Petersburg, Russian Federation

* e-mail: sergevnin-sl@ranepa.ru

ORCID: 0000-0001-7397-4023

ABSTRACT

The population acts not only as the main source of public power, but also as a direct subject of its exercise at the local level, independently resolving issues of local importance. **Aim.** The study is devoted to identifying legal forms, mechanisms and digital tools of public participation in territorial development based on the analysis of constitutional models of local government and strategic planning documents of the CIS member states. **Methods.** Formal-legal, comparative-legal and systemic-structural methods were used. The constitutional provisions of the CIS states, model acts of the CIS IPA, national strategic planning documents, scientific research on local self-government models and forms of public participation were analyzed. The concepts of interaction and partnership — cross-sectoral partnership, cross-sectoral interaction, as well as the concepts of a service state and electronic government — are considered. Digital services for interaction between the population and public authorities are considered separately. **Results.** It was revealed that forms of public participation include direct expression of will (referendum, gathering of citizens, law-making initiative), participation through elected bodies of local self-government and territorial public self-government, as well as consultative forms (public hearings, discussions, surveys); each of them is implemented in a traditional or digital form. It has been established that models of local self-government in the CIS member states differ in the distribution of powers, methods of forming bodies and the nature of interaction between the population and the government. Analysis of strategic documents showed that taking into account the opinion of the population when planning territorial development is enshrined as a principle in only one of them. **Conclusion.** The degree of public participation depends on the legal model of local self-government and on how much all three groups of participation forms, expressed both in traditional and digital forms, are involved. Digital technologies significantly expand the possibilities of citizen involvement, but require regulatory certainty and technological infrastructure. Public participation in territorial development is a complex of legal, organizational and digital mechanisms. The experience of the CIS member states confirms that the combination of direct forms of expression of will, participation through self-government bodies and consultative procedures, including digital ones, increases engagement citizen engagement in decision-making on territorial development.

Keywords: Territorial Development, Constitutional Foundations of Local Self-Government, Forms of Local Self-Government, LSG Models, Interaction Mechanisms, Forms and Methods of Public Participation, Service State, Electronic Government, Electronic Democracy, Digital Services, Territorial Development, Development Strategies, CIS IPA

For citation: Sergevnin S. L., Alekhina I. S., Tsytsareva L.V. Forms of Public Participation in Territorial Development: Legal Models and Digital Mechanisms (Experience of the CIS Member States) // Eurasian Integration: Economics, Law, Politics. 2026. Vol. 20, No. 3. P. 67–79. EDN: BUVKPZ

Введение

Тенденцией последних лет является усложнение управленческих задач в экономической и социальной сферах, касающихся развития территорий. При этом вопросы территориального развития об-

ретают новые черты, а в процесс обсуждения и принятия решений вовлекаются все больше субъектов; появляются новые организационно-правовые формы для реализации проектов. Указанные обстоятельства обуславливают необходимость расширения круга участников отношений, связанных с решением вопросов развития территорий. Согласимся с А. Н. Кокотовым: «...обустройство страны даст эффект, если будет вестись не только и не столько сверху, сколько снизу — с человека, семьи, поселения. Сказанное как раз и свидетельствует об особой роли в цивилизационном развитии страны местного самоуправления как власти, наиболее приближенной к жителям» [7]. Дальнейшее изложение последовательно раскрывает формы участия населения в развитии территорий, а именно их правовые модели и цифровые механизмы.

Правовые модели участия населения в развитии территорий

В научной литературе понятие «развитие территорий» трактуется неоднозначно и зависит от контекста исследования. Например, В. Н. Лаженцев, отмечая, что понятие «территориальное развитие» трактуется с двух позиций: первая — формирование и качественное преобразование территориально-хозяйственных систем; вторая — хозяйственное использование территории как экономического ресурса» [10], предлагает определение в широком смысле: «территориальное развитие представляет собой формирование и качественное преобразование территориально-хозяйственных систем (ТХС); практически это означает рациональное размещение производительных сил в соответствии с функциями экономических районов разных рангов в географическом разделении труда и иерархией расселения населения, территориальную организацию хозяйствования на основе сбалансированного и эффективного использования человеческого, природно-ресурсного и материально-технического потенциалов», а также в узком смысле как дополнение к широкому: «территориальное развитие включает учет, оценку и хозяйственное использование территории как экономического актива, чем и отличается от пространственного развития: пространство измеряется, преодолевается и служит фактором влияния на организацию различных видов деятельности; территория осваивается, обустраивается, оценивается и используется с учетом ее функциональной принадлежности» [Там же].

А. Ф. Аскеров и И. В. Бессмертный проводят исследование сущности определения пространственного развития территории и предлагают к обсуждению следующее определение: «комплекс мер и политик, направленных на повышение эффективности управления, адаптационных возможностей и конкурентоспособности экономической, социальной, демографической, экологической сфер за счет реализации масштабных запланированных работ по трансформации, модернизации и эволюции территориальной организации хозяйства и населения, эффективного территориального сочетания элементов социально-экономических и экологических систем с использованием всех доступных современных технологий и научных достижений, результатом чего должно стать снижение дисбаланса и повышение устойчивости развития территориальных образований» [3].

Анализируя понятие «комплексное развитие территорий» (КРТ) Ю. И. Кривошеев отмечает, что «большинство авторов склонны рассматривать КРТ как объединенные усилия публичных органов, инвестора и застройщика по реализации мер градостроительной политики, направленной на улучшение условий проживания граждан путем обновления среды и жизнедеятельности, благоустройства территорий общего пользования», он же предлагает определение: «Комплексное развитие территорий муниципального образования — современный инструмент пространственно-территориального развития муниципальной территории, основанный на субсидиарной ответственности публичной и частной сторон, на привлечении частного финансирования, балансе долгосрочных и краткосрочных интересов инвесторов, населения, муниципалитета, направленный на обновление муниципальных территорий путем создания отвечающих современным требованиям объектов жилья, инфраструктуры с целью комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования» [8].

В нормативных актах можно найти следующее определение пространственного развития территорий: «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития»¹.

На основе анализа литературы можно отметить, что развитие территорий — многогранное понятие, которое включает как экономические и хозяйственные аспекты, так и пространственные, социальные и экологические трансформации и зависит от целей исследования и контекста его применения. Кроме того, в определениях упоминаются «акторы» и «стейкхолдеры» (без конкретизации субъектов), а в определениях «комплексной застройки территории» субъектный состав определен более конкретно; при этом упоминаются публичные органы, инвесторы, застройщики, частная и публичные стороны, но среди субъектов не упоминаются граждане, жители, население, проживающие на территории, в то время как все цели «развития территории» направлены на «улучшение качества жизни населения», «повышение уровня благосостояния населения». В документах нормативно не определен термин «население».

В целях настоящего исследования под населением понимаются граждане и жители, проживающие на соответствующей территории, а под вопросами развития территории (в широком значении) — преобразования, ориентированные на развитие социальных, экономических и иных характеристик территорий муниципалитетов, направленных на улучшение качества жизни населения и с участием населения.

Следуя требованиям времени, государства — участники СНГ уделяют особое внимание участию граждан (жителей, населения) в решении вопросов развития территории. За последнее десятилетие накоплен большой практический опыт применения различных форм и методов интеграции населения в процессы осуществления публичной власти. В Модельном законе МПА СНГ «О документах стратегического прогнозирования и планирования»² одной из задач разработки и реализации таких документов является создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического прогнозирования и планирования; граждане могут являться разработчиками и исполнителями документов стратегического прогнозирования и планирования.

Поскольку создание условий для достойной жизни и развития граждан является одной из важнейших целей деятельности большинства государств — участников СНГ, закрепленных в их конституциях³, на улучшение социально-экономического развития в этих государствах направлено принятие документов стратегического планирования (перечень приведен в сноске)⁴. Анализ перечисленных документов показывает, что учет мнения населения при планировании развития территорий получает в них разную нормативную силу, обусловленную соответствующей правовой природой.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации он возведен в ранг принципа пространственного развития, определяющего подходы к постановке и решению соответствующих задач: среди таких принципов прямо назван «*учет предложений населения и бизнеса при планировании социально-экономического развития территорий*». В стратегических документах других государств — участников СНГ учет мнения населения, как правило, закрепляется не как общий принцип территориального планирования, а как отдельная мера в рамках конкретных задач. Так, в Стратегии «Узбекистан–2030»

¹ Распоряжение Правительства РФ «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» № 207-Р от 13.02.2019.

² Приложение к постановлению МПА СНГ от 13 апреля 2018 года № 47-12.

³ Ст. 12 Конституции Азербайджанской Республики; ст. 2 Конституции Республики Беларусь; ст. 7 Конституции Российской Федерации; ст. 1 Конституции Республики Таджикистан.

⁴ Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 02.02.2021 «Об утверждении Национальных приоритетов социально-экономического развития: Азербайджан 2030»; Указ Президента Республики Беларусь от 29.07.2021 № 292 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы»; Указ Президента Республики Казахстан от 30 июля 2024 года № 611 «Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2029 года»; Указ Президента Кыргызской Республики от 31.10.2018 УП № 221 «О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы»; Постановление Маджлиси намоёндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 01.12.2016 № 636 «Об утверждении Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2030 года»; Указ Президента Республики Узбекистан от 28.01.2022 № УП-60 «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022–2026 годы» и пришедшая на смену Стратегия «Узбекистан–2030» (приложение № 1 к Указу Президента Республики Узбекистан от 11.09.2023 № УП-158). (Анализ проводился по указанной редакции; обновленная редакция утверждена Указом Президента Республики Узбекистан от 16.02.2026 № УП-21); Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года», а также Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

предусмотрена разработка генеральных планов и мастер-планов районов (городов) «с учетом предложений населения и предпринимателей», а программ реновации — на основе мнения широкой общественности; вместе с тем эти положения относятся к градостроительной документации и не сформулированы как принцип, распространяющийся на территориальное развитие в целом. В остальных документах упоминания мнения граждан носят преимущественно характер инструментов обратной связи (например, социологические опросы населения для мониторинга) либо относятся к отдельным сферам, не связанным напрямую с территориальным планированием.

Решение вопросов развития территорий во многом связано с местным самоуправлением (управлением) — институтом публичной власти, выражающим и реализующим интересы населения на местном уровне и обеспечивающим согласование этих интересов с целями публичной власти и иных субъектов. Это своего рода платформа для достижения компромиссных и вместе с тем устойчивых решений, позволяющая применять различные правовые модели и цифровые механизмы.

С учетом изложенного различные формы и методы участия граждан в решении вопросов развития территорий рассматриваются как попытка «оживить политический процесс на муниципальном уровне, сделать муниципальную систему более привлекательной для населения» [17].

В большинстве государств — участников СНГ непосредственное регулирование участия граждан в решении местных вопросов на уровне основного закона отсутствует, оно раскрывается через достаточно сдержанное и фрагментарное правовое регулирование местного самоуправления в конституциях, а также специальных законах, регулирующих местное самоуправление (управление)¹.

Вопросы участия граждан в управлении делами муниципалитета получили отдельное конституционное регулирование в Республиках Армения и Беларусь. Так, Конституция Республики Армения в ст. 183 определяет, что жители муниципалитета могут принимать непосредственное участие в управлении делами муниципалитета посредством решения общественных вопросов муниципального значения на местном референдуме. Конституция Республики Беларусь в ст. 117 устанавливает, что местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Согласно положениям Конституции Российской Федерации, местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130).

Существующие в государствах — участниках СНГ модели организации и осуществления местного самоуправления различаются по распределению полномочий, способам формирования органов, уровням территориальной организации и характеру взаимодействия населения и власти.

Переходя к рассмотрению механизмов взаимосвязи и взаимодействия государства, общества и личности, отметим, что в юридической науке под этим принято понимать «совокупность различных форм, методов, принципов взаимосвязи и основных направлений прямого и обратного воздействия друг на друга рассматриваемых феноменов» [12].

Важным фактором является модель организации и осуществления местного самоуправления в государстве, так как особенности ее реализации, а также специфика соотношения территориальной организации государственной власти и местного самоуправления (управления) во многом предопределяют распространенность тех или иных форм и механизмов участия граждан (населения, жителей) в решении вопросов территориального развития.

В научной литературе подчеркивается разнообразие моделей местного самоуправления (МСУ) (территориальная структура, формирование органов, роль населения). Система МСУ может иметь 2–4-уровневое территориальное деление с избранными/назначаемыми органами управления (О. К. Арутюнян, Н. О. Арутюнян) [2]. При этом эффективность местного самоуправления во многом

¹ Кроме Республики Таджикистан и Республики Узбекистан, где законы посвящены органам самоуправления граждан или поселков и сел соответственно, а не местному самоуправлению (управлению).

определяется самоорганизацией жителей, объединенных общими интересами. Р. В. Бабун использует формулу «государство имеет дело с гражданами, местное самоуправление имеет дело с жителями» как устоявшийся принцип, подчеркивая специфику МСУ, отмечая, что «термин “жители” более подходит для характеристики системы местного самоуправления, чем “граждане”» [5]. Этот подход точнее отражает специфику МСУ как института, ориентированного на решение вопросов обустройства и развития конкретной территории проживания.

Степень фактической вовлеченности населения в решение вопросов местного значения обусловлена избранной моделью местного самоуправления и ее нормативным закреплением. В данном контексте определяющее значение имеют способы формирования органов местного самоуправления, поскольку именно они предопределяют объем и характер участия жителей в осуществлении публичной власти на местном уровне. При этом использование категории «взаимодействие» применительно к населению представляется методологически некорректным: население не является внешним участником, «взаимодействующим» с органами власти, а выступает первичным носителем и источником публичной власти, что прямо закреплено в конституциях большинства государств и составляет основу конституционно-правовой природы местного самоуправления.

Л. Т. Чихладзе отмечает, что в практике государств — участников СНГ «сочетание местного самоуправления и местного государственного управления через распределение полномочий в муниципальных системах этих стран соответствует тенденциям развития “муниципализма” в современном мире» [18]. При этом «в отдельных государствах — участниках СНГ наметилась тенденция “огосударствления” местного самоуправления, осуществляющегося в рамках местных советов в ряде государств, не являющихся органами государственной власти, но испытывающих на себе влияние государства. Последнее проявляется через осуществление органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий» [Там же]. В 2015 г. МПА СНГ был принят Модельный закон «Об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»¹. В государствах — участниках СНГ усиливается контроль деятельности муниципальных органов власти².

Модели взаимодействия разных субъектов исследуются в рамках различных концепций. Например, А. В. Кузьминым еще в 2009 г. была «предложена партнерская модель взаимодействия государства, предпринимательских структур и некоммерческого сектора в системе взаимного обмена ресурсами, отражающая возможности и ограничения данного обмена в кризисных условиях с учетом диспозиционного ресурса» [9]. В научной литературе обсуждаются концепции взаимодействия/партнерства: межсекторное партнерство (МСП), межсекторное взаимодействие. Оставив анализ концепций за рамками статьи, согласимся с Л. И. Никовской и В. Н. Якимец, что «в ходе развития теории и практики МСП сформировались три варианта двухсекторных партнерств: общественно-государственное, государственно-частное и общественно-частное. В рамках каждого разработаны действенные механизмы реализации партнерских программ, осуществлено их нормативно-правовое закрепление и очерчены условия применения» [13]. При этом выделяется новая «модель общественно-государственного управления, в которой государственное и муниципальное управление “достраиваются” за счет разнообразных форм участия граждан — как традиционных, так и электронных/цифровых форм “обратной связи”, а также общественного контроля и разнообразных консультационных механизмов» [Там же].

В одном из указов Президента Российской Федерации³, в частности, поручено создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения, а также создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети «Интернет».

¹ Приложение к постановлению МПА СНГ от 27.11.2015 № 43-13.

² Федеральный закон от 09.04.2026 № 85-ФЗ «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601.

Отметим, что в юридической доктрине упоминаемые в концепциях взаимодействия «механизмы» и «практики» относятся к одному из основополагающих принципов публичной власти, который закреплён в Конституции Российской Федерации, — участие граждан в местном самоуправлении, а формы осуществления населением местного самоуправления закреплены в законодательстве о местном самоуправлении и многократно анализировались исследователями в специальной и научной литературе. Но лишь отдельные авторы рассматривали осуществление населением местного самоуправления в разрезе развития территорий. П. А. Астафичев, анализируя вопросы правового регулирования в сфере строительства, отмечает, что «принцип “свободы участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности” не только закреплён в ст. 2 ГрК РФ, но и раскрывается нормами ст. 5.1 ГрК РФ, устанавливающими необходимость проведения общественных обсуждений или публичных слушаний» [4]. Согласимся с автором в том, что «органы власти не должны осуществлять градостроительную деятельность келейно, без учета общественных потребностей и интересов; гражданам и их объединениям предоставляются институционально гарантированные возможности такого участия» [Там же].

Упоминаемые в концепциях механизмы и формы (большинство из которых относятся к формам осуществления населением местного самоуправления) могут применяться при взаимодействии (диалоге) между жителями муниципального образования и органами местного самоуправления для решения вопросов развития территории: голосование, сход, собрание, территориальное общественное самоуправление, конференции (собрания делегатов), публичные слушания/слушания, общественные обсуждения, обращения (в том числе коллективные обращения (петиции)) жителей в органы местного самоуправления, в том числе через старосту сельского населенного пункта, правотворческая (нормотворческая) инициатива, общественная инициатива (инициативный проект, гражданская инициатива), опрос, а также информирование через средства массовой информации, обнародование, в том числе в электронной (цифровой) форме. Данные формы отражены в Рекомендациях по использованию различных форм диалога между гражданами и органами местного самоуправления (управления) для решения вопросов развития территории, принятых МПА СНГ в 2024 г.¹, в разработке которых принимали участие также и авторы данной статьи.

Следует согласиться с Э. Марквартом, что механизмы вовлечения жителей в диалог и формы участия в обсуждении вопросов развития территории в значительной мере зависят от масштаба муниципального образования (небольшой населенный пункт, район, крупный город) и его особенностей, включая вид муниципального образования (например, наукоград), географические характеристики (территории разрозненного или, напротив, компактного проживания), наличие культурных и природных объектов, определяющих возможные направления развития, в том числе туристического, а также особенности проживающего населения (территории с этнокультурными особенностями и т. д.) [11].

Практика вовлечения жителей в обсуждение проблем и возможностей развития территории опирается на различные формы просветительской и коммуникационной деятельности: лекции, семинары, публичные встречи, выставки и иные культурно-просветительские мероприятия служат инструментом повышения информированности и включенности населения в процессы территориального развития. Е. А. Федотова раскрывает потенциал лекций, семинаров и выставок как механизмов популяризации знаний и организации общественного диалога (применительно к Площадке областной научной библиотеки) [16], что применимо и к вопросам развития территорий. Н. П. Алешкова рассматривает территориальное общественное самоуправление (ТОС) как социальный ресурс, отмечая, что «именно эта форма участия населения в решении вопросов местного значения позволяет вовлекать большее число жителей соответствующей территории в решение местных вопросов и проблем, формируя тем самым у граждан чувство сопричастности к принимаемым решениям, ответственности за общественные дела, хозяйского подхода к территории проживания» [1].

В крупных муниципальных образованиях при выявлении мнения населения целесообразно в дополнение к очным формам использовать цифровые формы: интернет-порталы, чат-боты, интернет-приемные и др., которые позволяют уточнять позицию участников диалога дистанционным способом. При

¹ Приложение к постановлению МПА СНГ от 22.11.2024 № 57-7.

этом использование цифровых форм не должно заменять иные формы общения (личное, по телефону, посредством отправки обычных почтовых обращений).

Отдельные формы диалога между жителями и органами местного самоуправления могут быть также выстроены и в цифровом формате (с развитием технологий этот термин пришел на смену термину «электронный формат»).

Развитие информационного общества привело к обновлению форм взаимодействия государства с гражданами. Одним из ключевых направлений стала система «электронного правительства», направленная на повышение качества обслуживания граждан «государственными услугами», предпосылкой к созданию которой стала концепция «сервисного государства». По мнению А. С. Фалиной, «смысл и назначение государства заключается в служении индивиду. Если понимать ее буквально, то любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой» [15]. Как отмечается в научной литературе, «курс на реализацию концепции “сервисного” государства ознаменовал собой переход к новой модели взаимодействия государства и личности, что потребовало от законодателей напряженной работы по созданию, по сути, инновационных правовых норм в сфере государственного строительства, местного самоуправления, прав и свобод человека и гражданина» [14].

Параллельно развивается «электронная демократия», расширяющая участие граждан в управлении с помощью информационно-коммуникационных технологий.

М. С. Григорьева отмечает, что «содержание электронной демократии включает, в первую очередь, различные формы участия граждан в управлении делами государства при помощи информационно-коммуникационных технологий и предполагает задействование граждан уже на ранних стадиях управленческого процесса». «Современные технологии обратной связи позволяют гражданам получить ответы на интересующие вопросы непосредственно от представителей публичной власти в электронном виде, получить информацию о деятельности органов власти. Также сервисы электронной демократии позволяют информировать представителей публичной власти о проблемах своего региона, района, города, сельского поселения или даже двора» [6].

Полагаем, что для дальнейшего совершенствования цифровых форм участия граждан/жителей муниципального образования в процессе принятия решений по вопросам развития территорий следует принять следующие меры и создать сервисы, позволяющие осуществлять различные виды взаимодействия в цифровом формате.

Приведем типологию таких сервисов, действующих в государствах — участниках СНГ (обзор сервисов подготовлен коллективом авторов настоящей статьи для документа, принятого МПА СНГ¹); конкретные примеры и адреса сервисов приведены в таблице.

- *онлайн-приемные на сайтах органов местного самоуправления (управления) / интернет-приемные муниципальных образований* создаются на сайтах органов МСУ, а при их отсутствии — на сайтах органов публичной власти государства;
- *онлайн-приемные на сайте органа исполнительной власти государства или региона* позволяют направить обращение в адрес исполнительных органов, в том числе с использованием классификатора обращений;
- *специальные интернет-порталы для обращений* позволяют направлять обращения главе муниципального образования и иным должностным лицам органов МСУ, получать мотивированные ответы и оценивать ответ органа;
- *сервисы общественных инициатив* позволяют гражданам и жителям муниципального образования выдвигать собственные идеи, проекты и предложения и направлять их органам публичной власти;
- *специальные сайты для обсуждения проектов* обеспечивают публичное обсуждение проектов законов и иных нормативных правовых актов государства, а также проектов правовых актов органов местного самоуправления (управления);

¹ Рекомендации по использованию различных форм диалога между гражданами и органами местного самоуправления (управления) для решения вопросов развития территории. Приложение к постановлению МПА СНГ от 22.11.2024 № 57-7.

- сайты для голосования обеспечивают голосование по вынесенным на платформу вопросам, в том числе касающимся объектов благоустройства (для жителей старше 14 лет);
- единые порталы государственных и муниципальных услуг объединяют информационные системы государства и обеспечивают взаимодействие с гражданами в электронном (цифровом) формате, в том числе с органами МСУ.

Сводная характеристика выявленных цифровых сервисов по государствам — участникам СНГ приведена в таблице.

Таблица

Цифровые механизмы (сервисы) взаимодействия населения с органами местного самоуправления (управления) в государствах — участниках СНГ¹

Table. Digital (mechanisms) services for public participation in interactions with local self-government (administration) bodies in CIS member states

Тип сервиса	Государство	Пример	Функции
Онлайн-/интернет-приемные органов МСУ	Россия	Интернет-приемная МО Хорошевский, г. Москва (moshor.com/priemnaya); интернет-приемная г. Казани (https://za.kzn.ru/meriya/ispolnitelnyy-komitet/pravovoe-upravlenie/internet-priemnaya/)	Подача обращений в органы МСУ через электронную форму
Портал муниципальных образований	Россия	Портал муниципальных образований Республики Татарстан (msu.tatarstan.ru)	Подача обращений в органы МСУ через электронную форму
Виртуальная приемная главы государства (с разделом для органов власти на местах)	Узбекистан	Виртуальная приемная президента (pm.gov.uz)	Подача обращений, в том числе в органы власти на местах; сведения о приемных днях и народных приемных, проверка состояния обращения, статистика
Онлайн-приемные на сайте органа исполнительной власти государства	Азербайджан, Армения	Форма обращений на сайте Кабинета министров (nk.gov.az/ru/muracietler/muraciet), прием граждан (онлайн-регистрация) на сайте Министерства территориального управления и инфраструктур (mtad.am/ru)	Подача обращений с выбором их характера (частное либо коллективное) и вида (предложение, заявление, жалоба). Онлайн-регистрация граждан на личный прием
Онлайн-приемные на сайте исполнительного органа региона государства	Россия	Единый портал электронных обращений граждан с разделом для органов МСУ https://letters.gov.spb.ru/	Направление обращений руководителю региона и исполнительным органам, включая обращения в органы МСУ, классификатор обращений по виду обращений
Специальные интернет-порталы для обращений	Кыргызстан	Государственная система электронных сообщений, раздел «Обращения» (portal.tunduk.kg/site/introd_page). Подача заявлений в государственные учреждения (eOtinish (eotinish.kz))	Направление обращений (предложений, заявлений, жалоб) в государственные и муниципальные органы, получение ответов и оценка ответа органа
Сервисы общественных инициатив	Россия	Российская общественная инициатива (roi.ru)	Выдвижение гражданами собственных инициатив (федерального, регионального и муниципального уровней), голосование по ним и направление на рассмотрение органов публичной власти при достижении необходимого числа голосов. Предложение инициативы
Сервисы для голосования	Россия	Платформа обратной связи, раздел голосований за объекты благоустройства (za.gorodsreda.gosuslugi.ru). Сайт нацпроекта «Жилье и городская среда» / Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» (gorodsreda.ru)	Голосование по вынесенным на платформу вопросам, в том числе за объекты благоустройства (для жителей старше 14 лет)

¹ Таблица составлена авторами на основе сервисов, рассмотренных в настоящей статье, и систематизирует их по функциональному назначению. Следует учитывать, что отдельные платформы носят комплексный характер и совмещают несколько функций, в связи с чем их отнесение к той или иной группе является условным. Адреса сервисов приводятся по состоянию на момент подготовки настоящей статьи.

Тип сервиса	Государство	Пример	Функции
Специальные сайты для обсуждения проектов нормативных правовых актов	Узбекистан; Россия	Портал обсуждения проектов нормативных правовых актов, раздел «органы местной власти» (regulation.gov.uz); портал проектов нормативных правовых актов Российской Федерации (regulation.gov.ru)	Публичное обсуждение проектов законов и иных нормативных правовых актов государства, а также проектов правовых актов органов местного самоуправления
Портал субъекта РФ для сообщений и обращений	Россия (Санкт-Петербург)	«Наш Санкт-Петербург» (gorod.gov.spb.ru)	Сообщения о городских проблемах и контроль их устранения, оценка работы обслуживающих организаций; направление обращений в органы власти города и органы местного самоуправления. Предложен классификатор
Единые порталы государственных и муниципальных услуг	Кыргызстан; Россия; Беларусь; Казахстан	tunduk (portal.tunduk.kg); gosuslugi.ru; portal.gov.by; «Открытое Правительство» (open.egov.kz), «Открытый диалог» (dialog.egov.kz)	Взаимодействие с органами публичной власти, в том числе с органами местного самоуправления, в цифровом формате: прием обращений, обращение к должностным лицам через блог-платформу, проведение интернет-конференций и опросов
Интерактивные карты и системы мониторинга	Армения; Россия	Интерактивная карта административно-территориальных реформ (Армения); карта проектов «Жилье и городская среда»; «Инцидент Менеджмент» (РФ)	Визуализация и актуализация данных, отображение инициатив на карте; мониторинг сообщений в социальных сетях, их маршрутизация и контроль сроков реагирования
Сервисы оценки эффективности органов МСУ	Россия	Размещаются на специальных интернет-ресурсах/ЕПГУ	Оценка эффективности работы органов МСУ
Информационные порталы о проектах и программах развития	Россия	Национальные проекты России (национальныепроекты.рф)	Информирование граждан о национальных проектах и ходе их реализации; обеспечение обратной связи с органами власти

Заключение

Анализ правовых моделей участия населения в решении вопросов развития территорий и опыта государств — участников СНГ в указанной сфере позволяет заключить, что население выступает центральным субъектом, определяющим содержание и направленность таких решений; формы и механизмы участия зависят от модели организации и осуществления МСУ, распределения полномочий между уровнями публичной власти и территориальных особенностей муниципального образования, включая социально-демографические, географические, экономические и иные характеристики. Эти параметры определяют, какие инструменты участия будут наиболее целесообразны и эффективны для конкретного муниципалитета.

Современные концепции сервисного государства, электронного правительства и электронной демократии дополняют правовые механизмы участием в цифровой форме: через платформы обратной связи, электронные обращения, онлайн-обсуждения и сервисы государственных и муниципальных услуг. Эти инструменты усиливают включенность населения и позволяют учитывать его интересы при подготовке и реализации решений о развитии территорий.

Таким образом, эффективное территориальное развитие возможно лишь при условии сочетания правовых, организационно-управленческих механизмов участия населения, в том числе в цифровой форме. Реальная вовлеченность жителей — не декларативный принцип, а ключевой элемент устойчивого развития муниципальных образований, требующий комплексного нормативного, организационного и технологического обеспечения.

Именно поэтому фрагментарность участия населения — закрепление его преимущественно на уровне отдельных форм при отсутствии целостного подхода — представляет собой не технический пробел, а фактор, потенциально содержащий определенную угрозу принципу доверия граждан к публичным институтам. Преодоление этого разрыва видится прежде всего на местном (муниципальном) уровне, наиболее приближенном к жителям: именно здесь участие населения способно из набора разрозненных процедур превратиться в устойчивую практику вовлеченности, обеспечив гражданам предсказуемые

и юридически гарантированные возможности влиять на решения о развитии своих территорий. Особое значение при этом приобретают межсекторное взаимодействие публичной власти, бизнеса и местных сообществ, а также поддержка гражданских инициатив. В этом видится и перспективное направление совершенствования законодательства государств — участников СНГ, и ориентир для модельного правотворчества МПА СНГ.

Список литературы

1. Алешкова Н. П. Территориальное общественное самоуправление как социальный ресурс эффективной деятельности органов местного самоуправления // Вестник Сургутского государственного университета. 2015. № 1 (7). С. 67–72. EDN: VVWVILL
2. Арутюнян О. К., Арутюнян Н. О. Анализ международного опыта управления общинами // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. № 17. С. 8–13. EDN: TTYRDR
3. Аскеров А. Ф., Бессмертный И. В. Сущность пространственного развития территории: подходы к определению // Московский экономический журнал. 2022. Т. 7, № 6. EDN: ZIIBRI. DOI: 10.55186/2413046X_2022_7_6_372
4. Астафичев П. А. Свобода участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности как принцип градостроительного законодательства // Градостроительное право. 2020. № 2. С. 3–7. EDN: CWSTTM
5. Бабун Р. В. Местное самоуправление России на новом этапе муниципального строительства // ЭКО. 2017. № 3 (513). С. 60–77. EDN: YGJRHV
6. Григорьева М. С. Правовое определение, сущность и содержание понятия «электронная демократия» // Юридическая наука. 2018. № 2. С. 201–208. EDN: USVMUV
7. Кокотов А. Н. Конституция России и идеология // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 12 (157). С. 11–23. EDN: CYRSXZ. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.157.12.011-023
8. Кривошеев Ю. И. Комплексное развитие территории муниципального образования: понятие, содержание, система управления // Регион: системы, экономика, управление. 2024. № 4 (67). С. 70–84. EDN: BEGDMK. DOI: 10.22394/1997-4469-2024-67-4-70-84
9. Кузьмин А. В. Взаимодействие властных и предпринимательских структур в системе межсекторного социального партнерства : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Великий Новгород, 2009. 23 с. EDN: NKXDNR
10. Лаженцев В. Н. Территориальное развитие (теория и методология хозяйственных отношений) // Проблемы развития территории. 2024. Т. 28, № 6. С. 10–21. EDN: RRVBQM. DOI: 10.15838/ptd.2024.6.134.2
11. Маркварт Э. Участие жителей в стратегическом планировании — обременительная обязанность или нераскрытый потенциал? // Вестник экспертного совета. 2017. № 2 (9). С. 26–32. EDN: WRMEPS
12. Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Теория государства и права России : учебное пособие: в 2 т. Т. 1 «Государство». Москва : Проспект, 2021. 640 с. ISBN 978-5-392-33865-8.
13. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Институциональное развитие межсекторного партнерства в России // Полис. Политические исследования. 2016. № 5. С. 37–48. EDN: WNAFVX. DOI: 10.17976/jpps/2016.05.04
14. Сергеев С. Л., Алёхина И. С., Соловьева А. К. Формирование правовых основ государственных и муниципальных услуг в государствах — участниках СНГ // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2024. Т. 18, № 4 (50). С. 77–86. EDN: USAYDY. DOI: 10.22394/2073-2929-2024-04-77-86
15. Фалина А. С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики // Социология власти. 2012. № 1. С. 132–140. EDN: PCJHOR
16. Федотова Е. А. Популяризация науки через библиотечные проекты. Раскрываем фонды — лекции, семинары, выставки // Библиотечное дело. 2019. № 18 (348). С. 27–31. EDN: MYTNOZ
17. Черкасов А. И. Муниципальное управление в демократических государствах: организация и проблемы функционирования. М. : Норма, 2019. 224 с. ISBN 978-5-91768-611-0. EDN: DUKZND

18. *Чихладзе Л. Т.* Особенности организации местного самоуправления и местного управления в государствах — участниках СНГ на современном этапе // Вестник Московского университета МВД России 2013. № 2. С. 92–96. EDN: PYLTXH

Об авторах:

Сергевнин Сергей Львович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан юридического факультета, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация);
e-mail: sergevnin-sl@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-7397-4023

Алёхина Ирина Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация);
e-mail: alekhina-is@ranepa.ru

Цыцарева Людмила Викторовна, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация);
e-mail: tsytsareva-lv@ranepa.ru

References

1. Aleshkova, N. P. Territorial Self-Government as a Social Resource of the Local Authority Effective Activity // Bulletin of Surgut State University. 2015. No. 1 (7). P. 67–72. (In Russ.) EDN: VWVILL
2. Harutyunyan, O. K. Harutyunyan, N. O. Analysis of International Experience in Community Management // State and Municipal Administration in the 21st Century: Theory, Methodology, Practice. 2015. No. 17. P. 8–13. (In Russ.) EDN: TTYRDR
3. Askerov, A. F., Bessmertny, I. V. The Essence of Spatial Development of the Territory: Approaches to Definition // Moscow Economic Journal. 2022. Vol. 7, No. 6. (In Russ.) EDN: ZIIBRI. DOI: 10.55186/2413046X_2022_7_6_372
4. Astafichev, P. A. Freedom of Participation of Citizens and Their Associations in the Implementation of Urban Planning Activities as a Principle of Urban Planning Legislation // Urban Planning Law. 2020. No. 2. P. 3–7. (In Russ.) EDN: CWSTTM
5. Babun, R. V. Local Self-Government of Russia at the New Stage of Municipal Construction // ECO. 2017. No. 3 (513). P. 60–77. (In Russ.) EDN: YGJRHV
6. Grigorieva, M. S. Legal Definition, the Essence and the Concept of “Electronic Democracy” // Legal Science. 2018. No. 2. P. 201–208. (In Russ.) EDN: USVMUV
7. Kokotov, A. N. The Constitution of Russia and Ideology // Actual Problems of Russian Law. 2023. Vol. 18, No. 12. P. 11–23. (In Russ.) EDN: CYRSXZ. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.157.12.011-023
8. Krivosheev, Yu. I. Integrated Development of the Territory of a Municipal Formation: Concept, Content, Management System // Region: Systems, Economics, Management. 2024. No. 4 (67). P. 70–84. (In Russ.) EDN: BEGDMK. DOI: 10.22394/1997-4469-2024-67-4-70-84
9. Kuzmin, A. V. Interaction of Government and Business Structures in the System of Intersectoral Social Partnership: abstract of a dissertation for the degree of candidate of economic sciences. Veliky Novgorod, 2009. 23 p. (In Russ.) EDN: NKXDNR
10. Lazhentsev, V. N. Territorial Development (Theory and Methodology of Economic Relations) // Problems of Territory's Development. 2024. Vol. 28, No. 6. P. 10–21. (In Russ.) EDN: RRVBQM. DOI: 10.15838/ptd.2024.6.134.2

11. Markvart, E. Participation of Inhabitants in Strategic Planning — the Burdensome Duty or Unsolved Potential? // Bulletin of the Expert Council. 2017. No. 2 (9). P. 26–32. (In Russ.) EDN: WRMEPS
12. Marchenko, M. N., Deryabina, E. M. Theory of State and Law of Russia: Study Guide: in 2 vols. Vol. 1. The State. Moscow : Prospekt, 2021. 640 p. ISBN: 978-5-392-33865-8. (In Russ.)
13. Nikovskaya, L. I., Yakimets, V. N. Institutional Development of Cross-sectoral Partnership in Russia // Polis. Political Studies. 2016. No. 5. P. 37–48. (In Russ.) EDN: WNAFVX. DOI: 10.17976/jpps/2016.05.04
14. Sergevnin, S. L., Alekhina, I. S., Soloveva, A. K. Formation of the Legal Framework for State and Municipal Services in the CIS Member States // Eurasian Integration: Economics, Law, Politics. 2024. Vol. 18, No. 4. P. 77–86. (In Russ.) EDN: USAYDY. DOI: 10.22394/2073-2929-2024-04-77-86
15. Falina, A. S. Service State: Origins of Theory, Elements of Practice // Sociology of Power. 2012. No. 1. P. 132–140. (In Russ.) EDN: PCJHOR
16. Fedotova, E. A. Popularization of Science through Library Projects. We Reveal Funds — Lectures, Seminars, Exhibitions // Library Science. 2019. No. 18 (348). P. 27–31. (In Russ.) EDN: MYTNOZ
17. Cherkasov, A. I. Municipal Government in Democratic States: Organization and Problems of Functioning. Moscow : Publishing House “Norma”, 2019. 224 p. ISBN 978-5-91768-611-0. (In Russ.) EDN: DUKZND
18. Chihladze, L. T. Features of the Organization of Local Self-Government and Local Management in the States-Participants of the SNG at the Present Stage // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. No. 2. P. 92–96. (In Russ.) EDN: PYLTXH

About the authors:

Sergey L. Sergevnin, Doctor of Sciences (Jurisprudence), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Dean of the Law Faculty, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russian Federation);
e-mail: sergevnin-sl@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-7397-4023

Irina S. Alekhina, PhD in Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional and Administrative Law, Law Faculty, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russian Federation);
e-mail: alekhina-is@ranepa.ru

Lyudmila V. Tsytsareva, Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russian Federation);
e-mail: tsytsareva-lv@ranepa.ru

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

© Сергеевнин С. Л., Алёхина И. С., Цыцарева Л. В., 2026