СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Зерчанинова Т. Е.

кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, Tatiana_Z@ui.ranepa.ru

Тарбеева И. С.

ассистент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, irina.tarbeeva@ui.ranepa.ru

УДК 316.33:352(470.54-25)
ББК 60.561.322(2Рос-4Све)

Цель – изучить социальные практики участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления, выявить проблемы и разработать практические рекомендации по их решению.

Методы: анализ статистических данных, анкетирование, фокус-группа, экспертное интервью, контент-анализ, анализ официальных документов, анализ официальных сайтов, наблюдение.

Результаты и практическая значимость. В статье изложены элементы теории участия населения в осуществлении местного самоуправления. Применительно к проблематике исследования результативно использован комплекс существующих базовых методов исследования, в т.ч. анализ статистических данных, анкетирование, фокус-группа, экспертное интервью, анализ официальных документов, наблюдение. Отражены факты, характеризующие уровень участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления, и тенденции его изменения. Выявлены проблемы участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления. Изучены факторы и условия, влияющие на уровень участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления.

Значение полученных автором результатов исследования для практики подтверждается тем, что: разработаны социальные технологии, направленные на привлечение населения и молодежи к участию в осуществлении местного самоуправления: концепции молодежного форума и конкурса, создана система практических рекомендаций по повышению уровня участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Научная новизна. На основании выполненных авторами исследований: разработана и апробирована методика эмпирического исследования социальных практик участия населения города в местном самоуправлении, получены новые эмпирические данные, характеризующие практику участия населения города Екатеринбурга в местном самоуправлении, выявлены причины низкого уровня участия населения города в местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, город, гражданское участие, социальные практики.

SOCIAL PRACTICES OF PARTICIPATION OF THE CITY IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT

Zerchaninova T. E.

candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Regional and Municipal Administration of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, Tatiana_Z@ui.ranepa.ru

© Зерчанинова Т.Е., Тарбеева И.С., 2018

Tarbeeva I. S.

assistant of the Department of Regional and Municipal Management of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, irina.tarbeeva@ui.ranepa.ru

The purpose is to study the social practices of the participation of the population of the city of Yekaterinburg in the implementation of local government, identify problems and develop practical recommendations for their solution.

Methods: analysis of statistical data, questionnaire, focus group, expert interview, content analysis, analysis of official documents, analysis of official sites, observation.

Results and practical significance. The article outlines the elements of the theory of the participation of the population in the implementation of local self-government. As applied to the research problems, a complex of existing basic research methods was effectively used, incl. analysis of statistical data, questionnaire, focus group, expert interview, analysis of official documents, observation. The facts describing the level of participation of the population of the city of Yekaterinburg in the implementation of local self-government and the trends of its change are reflected. The problems of the participation of the population of the city of Yekaterinburg in the implementation of local self-government have been revealed. Factors and conditions affecting the level of participation of the population of the city of Yekaterinburg in the implementation of local self-government have been studied.

The importance of the research results obtained by the author for practice is confirmed by the fact that: social technologies have been developed aimed at involving the population and youth in participating in the implementation of local self-government: the concept of a youth forum and competition, and a system of practical recommendations for increasing the level of people's participation in the implementation of local government.

Scientific novelty. Based on the research carried out by the authors: a methodology for the empirical study of social practices of participation of the city's population in local self-government has been developed and tested, new empirical data have been obtained that characterize the practice of participation of the population of the city of Yekaterinburg in local self-government, and the reasons for the low level of participation of the city's population in local self-government.

Key words: local government, city, civic participation, social practices.

Местное самоуправление представляет собой инструмент демократического участия граждан в управлении своей жизнью в муниципалитете. Институт местного самоуправления выполняет ряд социальных функций с целью объединения людей и развития социальной активности человека, что приводит к формированию активного гражданского общества сначала на местном уровне, затем на государственном. Однако на практике участие населения в местном самоуправлении имеет, как правило, ситуативный, несистемный характер.

Теоретико-правовые аспекты форм участия населения в осуществлении местного самоуправления рассматривают в своих работах К. А. Антипьев, М. В. Бутырина, О. В. Волох, А. Г. Воронин, А. Н. Глебова, К. А. Иванова, А. В. Понеделков, Р. Моль, А. И. Васильчиков, В. Н. Лешков, А. М. Старостин, В. П. Ляхов, Л. Штейн, Р. Гнейст, В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, А. Д. Градовский, Н. И. Лазаревский, Р. Гнейст, О. Майер, Е. С. Шугрина и др.

К исследованиям практики участия населения в осуществлении местного самоуправления обращались В. М. Авдонин, Н. А. Желтухова, Ю. А. Левада, К. О. Магомедов, Н. В. Михалёва, Н. Н. Кулешова, С. А. Трыканова, С. В. Крамаренко, Э. Ю. Майкова, Н. М. Миронов, А. В. Сигарев, Е. В. Симонова, В. В. Петухов, Р. Э. Бараш, Н. Н. Седова, Р. В. Петухов и др.

Рассмотрим результаты некоторых исследований гражданской активности населения. С. В. Крамаренко отмечает, что население муниципального образования в настоящее время является лишь потенциальным субъектом местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях оно пассивно, инертно [1, с. 76]. В качестве факторов низкой гражданской активности исследователи выделяют: «недоверие к местной власти, низкая оценка деятельности ее органов, специфика восприятия гражданами местного самоуправления и слабая информированность о его сущности» [2, с. 92]. Исследование Э. Ю. Майковой и Е. В. Симоновой показало, что несмотря на пассивность жителей, «подавляющее большинство опрошенных жителей (70,9 %) выразило готовность принимать участие в решении вопросов местного самоуправления» [2, с. 92]. В качестве мотивирующей причины принимать

участие в жизни муниципалитета для респондентов выступает гарантия, что эта деятельность принесет результаты (53,2 %) [3, с. 100]. Стоит отметить, что в отличии от федерального и регионального уровней, на муниципальном уровне имеются широкие возможности участия населения в управлении, которые законодательно закреплены в федеральном законодательстве. Но практика доказывает, что население не использует свои возможности принимать участие в решении вопросов местного значения. Исследование Р. В. Петухова показало, что «лишь 2 % респондентов имели в последние время опыт участия в работе органов местного самоуправления» [4, с. 64].

Проблема, анализируемая в данной статье, заключается в противоречии между разнообразием форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и практикой их применения, а также в пассивности участия населения города в осуществлении местного самоуправления.

Цель статьи – проанализировать социальные практики участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления, выявить проблемы и разработать практические рекомендации по их решению.

В данной статье рассматриваются формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления [5].

Правотворческая инициатива – официальное внесение инициативной группой граждан проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления муниципального образования. Инициаторами выступает группа граждан, обладающая избирательным правом. Минимальная численность инициативной группы в муниципальном образовании «город Екатеринбург» составляет 300 человек. Предметом правотворческой инициативы граждан являются «вопросы местного значения муниципального образования «город Екатеринбург», кроме вопросов, связанных с принятием бюджета муниципального образования» [6, ст. 17].

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [5, ст. 27]. Создание ТОСа осуществляется на учредительном собрании, конференции граждан, проживающих на соответствующей территории. «При численности жителей соответствующей территории менее 100 человек проводится собрание граждан, при численности жителей 100 и более человек – конференция граждан» [7].

Публичные слушания. «Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания» [5].

Собрание граждан и конференция граждан (собрание делегатов) – форма самоорганизации жителей в небольших поселениях либо на части территории муниципального образования. С инициативой о проведении собрания и конференций граждан могут выступать: население, представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования. Собрание граждан также может проводиться в случаях, предусмотренных уставом ТОСа.

Опрос граждан – способ выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. «Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса не менее чем за 10 дней до его проведения» [6, ст. 22]. На опрос выносятся вопросы, непосредственно затрагивающие интересы жителей муниципального образования «город Екатеринбург» по месту жительства их проживания и вопросы местного значения, а также вопросы об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Опрос считается состоявшимся, если в нем приняло участие более 25 процентов граждан, имеющих право на участие в опросе [6, ст. 22].

Обращения граждан в органы местного самоуправления – «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления» [8].

Авторы исследований по проблемам участия населения в осуществлении местного самоуправления уверены в том, что, несмотря на большой перечень форм участия населения в решении вопросов местного значения, местное самоуправление в современной России еще не реализовано в полном объеме.

Эмпирические данные, анализирующиеся в данной статье, были получены в ходе серии исследований:

• анкетного опроса взрослого населения города Екатеринбурга о практике участия в осуществлении местного самоуправления, проведенного лично автором с 2 по 8 мая 2015 года. Объем выборки 400 человек, ошибка выборки 5 %;

• двух фокус-групп, проведенных автором 12 и 25 мая 2015 г. Участники первой фокус-группы – молодежь города Екатеринбурга в возрасте от 18–30 лет, участники второй фокус-группы – люди среднего возраста 31–40 лет.

• экспертного опроса о проблемах участия населения в осуществлении местного самоуправления, проведенного автором в мае 2015 года. Опрошено 5 экспертов, в число которых вошли руководители подразделений местной администрации, преподаватели вуза, представитель общественного объединения;

• анкетного опроса взрослого населения города Екатеринбурга об уровне информированности о формах участия в местном самоуправлении, проведенного лично автором в период 16–18 мая 2016 года, объем выборки 400 человек.

• наблюдения за организацией и проведением публичных слушаний в Екатеринбурге 30 октября 2015 года;

• контент-анализа публикаций в местной газете «Вечерний Екатеринбург» о формах участия населения в местном самоуправлении;

• анализа официальных документов: международные нормативные правовые акты; ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию; нормативные правовые акты, регулирующие участие населения в осуществлении местного самоуправления;

• анализа официальных информационных ресурсов органов местного самоуправления Екатеринбурга в сети Интернет, официальной группы Вконтакте «Екатеринбург».

Рассмотрим практики и проблемы участия жителей Екатеринбурга в местном самоуправлении.

Исследование показало, что население Екатеринбурга участвует в осуществлении местного самоуправления через закрепленные на федеральном уровне формы участия (таблица 1).

Таким образом, самой популярной формой участия граждан в местном самоуправлении являются обращения граждан.

В результате проведенных исследований были выявлены следующие проблемы:

1. Низкий уровень информированности населения о формах участия в местном самоуправлении. 66,9 % респондентов не знает что такое местное самоуправление; 56,3 % не знают сроки рассмотрения обращения граждан в органы местного самоуправления; 90,7 % не смогли назвать численность инициативной группы при правотворческой инициативе; 85,3 % не смогли назвать

Таблица 1. **Формы участия респондентов в осуществлении местного самоуправления, % (можно было выбрать несколько вариантов ответа)**

Форма участия	**%**
Обращения граждан в органы местного самоуправления	28,7
Опрос граждан	17,5
Публичные слушания	16,6
Собрания/конференции граждан	16,1
Территориальное общественное самоуправление	6,3
Правотворческая инициатива	4,0

численность инициативной группы при правотворческой инициативе.

Несмотря на то, что только 48,3 % респондентов оценили свой уровень информированности как «низкий», необходимость повышать уровень отметили 86,1 %.

2. Отсутствие источников информации в Екатеринбурге, где представлена полная информация о формах участия населения в местном самоуправлении.

Контент-анализ местных источников информации показал, что в местной газете «Вечерний Екатеринбург», на Информационном и Официальном порталах города, в Официальном сообществе в социальной сети «Вконтакте» – «Екатеринбург», в группе «[ТЕ] ТИПИЧНЫЙ ЕКАТЕРИНБУРГ» не представлено полной информации о каждой форме участия населения в местном самоуправлении. Каждый из вышеперечисленных источников информации в какой-то степени затрагивает вопросы участия населения в местном самоуправлении, однако, этого недостаточно, чтобы местные жители имели представление о своих правах и возможностях управлять своим муниципалитетом.

В газете «Вечерний Екатеринбург» полный обзор практики участия населения в местном самоуправления представлен только через такие формы как публичные слушания и обращения граждан, остальные формы практически не упоминаются в материалах газеты.

Мы провели контент-анализ 409 выпусков газеты «Вечерний Екатеринбург» в период с ноября 2015 года по апрель 2017 года. В качестве смысловых единиц контент-анализа мы выделили: публичные слушания, собрания граждан, конференции граждан, правотворческая инициатива, обращения граждан, территориальное общественное самоуправление, опрос граждан. Результаты контент-анализа представлены в таблице 2 (стр. 24).

В газете размещены объявления о проведении публичных слушаний, заключения и итоговые

Таблица 2. **Регистрационная карточка единиц контент-анализа**

Форма участия	**Частота упоминания**	
	раз	**%**
Публичные слушания	101	62,3
Обращения граждан	45	27,8
Территориальное общественное самоуправление (ТОС)	9	5,5
Опрос граждан	4	2,5
Собрания граждан	3	1,9
Конференция граждан	0	0
Правотворческая инициатива	0	0
Итого	**162**	**100**

протоколы о результатах публичных слушаний, что является обязательным согласно постановлениям Администрации города.

Словосочетание «собрание граждан» встречается намного реже, чем публичные слушания. Содержательно речь идет о масштабных собраниях в пределах всего города, а не на части территории муниципального образования. Однако, как показало наше исследование, граждане понимают под собранием более локальное мероприятие в рамках подъезда, дома или улицы. О таких собраниях в газете не упоминается.

Территориальное общественное самоуправлении» упоминается в газете всего лишь 9 раз. В газете представлена информация об опросах граждан, однако только 4 новости рассказывают об опросе граждан по вопросам местного значения.

Таким образом, за период с ноября 2015 по апрель 2017 года о формах участия населения в местном самоуправлении в газете «Вечерний Екатеринбург» упомянуто в 162 статьях. Из них в 101 статье встречается информация о публичных слушаниях, на втором месте обращения граждан, на третьем территориальное общественное самоуправление (ТОС). Новостных материалов об опросах граждан и собраниях граждан практически нет. Про такие формы как конференции граждан и правотворческая инициатива в газете за исследуемый период и вовсе не упоминается.

На Информационном портале города можно найти лишь сервисы, которые предусматривают работу с обращениями граждан. На Официальном портале города имеется подробная информация лишь по одной форме участия населения в местном самоуправлении – обращения граждан. На портале существуют разделы, посвященные публичным слушаниям и территориальному общественному самоуправлению, однако они не рассказывают о том, что из себя представляют эти формы и как население может с помощью них участвовать в решении вопросов местного значения. Вся информация в группе «Екатеринбург» сведена к дублированию Информационного портала города. Группа «[ТЕ] ТИПИЧНЫЙ ЕКАТЕРИНБУРГ», несмотря на свою популярность среди пользователей «Вконтакте», также не информирует население о формах участия населения в местном самоуправлении.

3. Отсутствие обратной связи со стороны Администрации города при работе с предложениями граждан через сервис «Я предлагаю!»

Сервис «Я предлагаю!» активно работал только в 2011 году, когда был создан. За время работы сервиса ответ получили 2,2 % горожан, внесших предложения, а одобрено было 1,4 % предложений. В результате отсутствия обратной связи со стороны Администрации города население потеряло интерес к данному сервису, и за 2014–2016 годы не поступило ни одного предложения.

4. Проблема организации участия населения в публичных слушаниях. В публичных слушаниях принимало участие всего 16,6 % опрошенных жителей города. Однако желание принять участие в публичном обсуждении выразили 72,2 % респондентов. Такая разница между желаемым и действительным связана с комплексом проблем в организации публичных слушаний: место проведения; продолжительность; время проведения; организация предварительного информирования граждан о предстоящих публичных слушаниях; регламент выступлений участников.

5. Низкий уровень развития территориального общественного самоуправления в Екатеринбурге. Прежде всего, это проявляется в отсутствии стратегического видения развития ТОСов в городе. Более 60 % респондентов не знают о существовании ТОСов по месту своего жительства. На Информационном и Официальном порталах города вопросы деятельности органов ТОС освещены слабо, нет открытых данных о примерах их взаимодействия или какой-либо другой информации, отражающей динамику развития ТОСов.

Для решения выявленных проблем были предложены практические рекомендации.

Для повышения уровня информированности населения о формах участия в местном самоуправлении необходимо провести модернизацию Информационного и Официального порталов города, поддерживать коммуникацию с жителями через социальные сети. На Информационном портале города автор предлагает запустить работу онлайн-консультанта «Екатерина», который оперативно будет предоставлять зарегистрированным пользователям портала актуальную и необходимую информацию по соответствующему запросу. Также рекомендуется организовать молодежный форум и викторины среди жителей города по вопросам

участия в МСУ. Кроме этого предлагается провести городской конкурс видеороликов «Моя гражданская позиция». Жители города могут представить на конкурс видеоролики о различных формах участия населения в местном самоуправлении, о практиках такого участия в городе Екатеринбурге.

Необходимо повысить качество работы сервиса «Я предлагаю!». Содержательную работу с данным сервисом должен курировать Отдел по работе с обращениями граждан Администрации города. Предлагается установить условие: обязательному рассмотрению Администрацией города подлежат предложения, набравшие 1000 голосов жителей города. По результатам рассмотрения таких предложений дается ответ о его принятии или разъяснение причин отказа реализовывать данное предложение.

Органы местного самоуправления должны содействовать развитию территориального общественного самоуправления. В работе предложено разработать и принять муниципальную программу, целью которой будет развитие территориального общественного самоуправления на территории города.

Основные рекомендации по организации публичных слушаний в Екатеринбурге: на Информационном портале города разместить календарь публичных слушаний; перенести время проведения публичных слушаний на 17:00–18:00; проводить публичные слушаний на разных площадках; привлекать экспертов в сфере экономики, юриспруденции, государственного и муниципального управления и т.д.; организовать прямые трансляции публичных слушаний на официальном портале города; уменьшить максимальную продолжительность публичных слушаний до 2 часов 30 минут; время выступления физических и юридических лиц увеличить до 7 минут.

Таким образом, исследование показало, что население Екатеринбурга участвует в осуществлении местного самоуправления через следующие формы: публичные слушания, обращения граждан, опросы граждан и территориальное общественное самоуправление. Собрания и конференции граждан проходят на территории города в рамках осуществления жителями территориального общественного самоуправления. Практика участия населения в осуществлении местного самоуправления через такую форму как правотворческая инициатива в городе отсутствует. В ходе исследования был выявлен ряд проблем, для решения которых предложены практические рекомендации, которые могут способствовать повышению гражданской активности населения города.

Литература:

1. *Крамаренко С. В.* Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Воронеж, 2013. 234 с.
2. *Майкова Э. Ю., Симонова Е. В.* Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях // Власть. 2014. №1. С. 90–94.
3. *Магомедов К. О.* Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. №4. С. 96–103.
4. *Петухов Р. В.* Локальные сообщества и гражданский активизм // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. №4. С. 64.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (в ред. от 03 апреля 2017 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О принятии Устава муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 3 июня 2005 г. №8/1 (в ред. от 27 января 2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. *Kramarenko S. V.* Development of the institutions of direct democracy in local self-government: theoretical and legal and applied aspects: a thesis for the degree of candidate of legal sciences. Voronezh, 2013. 234 p.
2. *Maikova E. Yu., Simonova E. V.* Civil participation of the population as a factor in the development of local self-government in Russian municipalities // Vlast. 2014. №1. P. 90–94.
3. *Magomedov K. O.* Problems of functioning and development of local government in Russia // Monitoring of public opinion: economic and social changes. 2015. №4. P. 96–103.
4. *Petukhov R. V.* Local communities and civic activism // Monitoring of public opinion: economic and social changes. 2014. №4. P. 64.
5. On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law №131-FL of 06 October 2003 (as amended on 3 April 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
6. On the adoption of the Charter of the municipal formation “city of Yekaterinburg”: Decision of the Yekaterinburg City Duma of 03 June 2005 №8/1 (as amended on 27 January 2015). Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.

Литература:

7. Об утверждении Положения «О порядке организации и осуществления Территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 января 2006 г. №4/18 (в ред. от 26 января 2010 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02 мая 2006 г. №59 (в ред. от 03.11.2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

7. On the approval of the Regulation “On the Procedure for the Organization and Implementation of Territorial Public Self-Government in the Municipality “City of Yekaterinburg”: Decision of the Yekaterinburg City Duma of 24 January 2006 №4/18 (as amended on 26 January 2010). In this form the document was not published. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
8. On the procedure for considering applications of citizens of the Russian Federation: Federal Law №59-FL of 02 May 2006 (as amended on 03.11.2015). In this form the document was not published. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.