

## **К вопросу об участии населения во взаимодействии с органами местного самоуправления**

**Сведения об авторах.** *А. М. Курищев*, магистрант, Уральский федеральный университет (Екатеринбург, РФ); *Н. В. Шаброва*, доцент, канд. социол. наук, Уральский федеральный университет (Екатеринбург, РФ).

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме активизации участия населения в решении вопросов местного значения. Подчеркивается, что для стимулирования участия, необходимо определить форму социальной активности жителей муниципалитетов, приемлемую как для граждан, так и для местной власти. Для достижения данной цели анализируются такие понятия, характеризующие формы социальной активности как социальное участие, гражданское участие, политическое участие и гражданская вовлеченность. Отмечается, что социальное и гражданское участие выступают видами просоциального поведения, выражающего связь с обществом (сообществом) и стремлением улучшить его. Главное отличие между ними – вектор активности: у гражданской – вертикальный, а у социальной – горизонтальный, не всегда ориентированный на взаимодействие с властью. Разница между гражданским и политическим участием заключается в более широком поле реализации первого и возможностях выражения как в конвенциональных, институционально одобряемых формах, так и неконвенциональных – незаконных, второго. Понятия «гражданское участие» и «гражданская вовлеченность» определяются как синонимы.

Делается вывод о том, что для активизации включения населения во взаимодействия с местной властью, следует стимулировать именно гражданское участие как институционализированную легальную коллективную форму вовлечения граждан в процессы управления, в отличие от политического участия, которое может быть и неконвенциональным (незаконным). Для этого необходимо формировать гражданскую компетентность жителей муниципалитетов, содействовать росту их социальной сплоченности и социальной идентичности, содействовать социальному участию. Подчеркивается, что активизация гражданского участия должна осуществляться в тесной взаимосвязи с поддержкой социального участия.

**Ключевые слова:** гражданское участие; социальное участие; политическое участие; гражданская вовлеченность; формы социальной активности; формы гражданского участия.

**Н**а протяжении последних десятилетий в России активизировался процесс формирования так называемого «общества потребления». Данный процесс оказал и продолжает оказывать ощутимое воздействие на проявление социальных практик разных социальных групп населения. Этому воздействию подверглись не только модели повседневного поведения людей, но и стереотипы их гражданского поведения, ощущения место в обществе, отношение к правам и обязанностям.

Современный этап развития гражданского общества, по мнению специалистов в этой области, характеризуется широким кругом возможностей для реализации социальной активности, однако, востребованность гражданами имеющихся возможностей крайне низка [10]. В массовом сознании граждан преобладают низкий уровень готовности к взаимопомощи, к совместным взаимовыгодным действиям; активному участию в общественной жизни; созданию движений, союзов, объединений, предоставляющих возможности отстаивать свои интересы и интересы других людей. Например, лишь незначительная доля россиян (1,1 % трудоспособного населения) включена в деятельность «третьего сектора» [3] и рассматривает общественную деятельность как важную сферу жизнедеятельности, самореализации, развития и социальной мобильности.

В последние годы ситуация стала меняться. Всё большее число граждан начинают проявлять активность в различных ее формах для перевода своих личных интересов в решение задач, имеющих общественное значение. Тем не менее, несмотря на наблюдаемые проявления социальной активности, далеко не всегда указанные действия направлены на решение вопросов местного значения, входящих в круг полномочий органов местного самоуправления. Так исследование Ю. П. Савицкой и Л. М. Пилипенко в таком крупном муниципалитете УрФО как г. Тюмень показало, что 72 % населения не готовы оказывать какое-либо содействие органам местного самоуправления [8]. Низкий уровень эффективности взаимодействия органов муниципальной власти с населением, по мнению исследователей, обусловлен, с одной стороны, неосведомленностью населения о деятельности органов местного самоуправления. С другой – низкой активностью населения, которая выражается в неготовности и нежелании населения взаимодействовать с органами власти в реализации местного самоуправления.

Проблема активной позиции населения в процессах местного самоуправления становится особенно актуальной в условиях реформирования муниципального управления и становления гражданского общества в Российской Федерации. Поэтому необходимо искать механизмы активизации взаимодействия местной власти и населения. Для понимания особенностей данного механизма, необходимо, на наш взгляд, определить: вовлечение в какие формы участия будут наиболее благоприятными и для власти, и для населения для развития гражданского общества. Сложность ответа на данный вопрос обусловлена множественностью понятий, характеризующих формы социальной активности и разнонаправленностью их трактовок. В данной статье мы попытаемся проанализировать определения таких форм участия как социальное, гражданское и политическое участие.

Б. М. Игошев и Л. Я. Рубина рассматривают понятия «общественное участие», «гражданское участие» и «политическое участие» как синонимы, поскольку они выступают терминами позволяющими охарактеризовать, по их мнению, «процесс организованного взаимодействия между властью и обществом» [4, с. 45]. С точки зрения И. А. Скалабан, данный подход не целесообразен, так как затрудняет их понимание, сужает сферу участия до вертикальных отношений, ограничивает видение перспектив общественного развития [9]. Она, рассматривая соотношение понятий «социальное участие» и «гражданское участие» отмечает, что наиболее проработанной дефиницией как в отечественной, так и зарубежной литературе является термин «гражданское участие», трактуемое как «участие лиц в различных структурах и демократических институтах» [9, с. 136]. Исследователь подчеркивает, что гражданское участие часто рассматривается как вертикальное участие (участие в партнерстве и управлении), в отличие от социального (горизонтального) участия, не всегда ориентированного на взаимодействие с властью. Еще одной отличительной чертой между социальным и гражданским участием является степень регламентированности практик: гражданское участие чаще рассматривается, по ее мнению, как включение в формальные (институциональные) практики, тогда как социальное участие может осуществляться и формально, и неформально [9, с. 137].

Схожи данные виды участия коллективным характером деятельности, т. е. и гражданское, и социальное участие выступают формой коллективных действий. С данной позицией можно согласиться, но только отчасти. Аргументом в пользу коллективности данных форм участия может выступить анализ форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, закрепленных в Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» [5]. В главе 5 данного закона перечислены такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления\*. Следует отметить, что законодатель не ограничивает перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. В статье 33 данного закона отмечается, что наряду с предусмотренными формами, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах. Главное, чтоб данные формы основывались на принципах добровольности и законности, т. е. не противоречили Конституции и другим федеральным и региональным законам РФ. Как видно, значительное большинство форм участия предполагают объединение граждан в определенные группы и выражение мнения от лица данных групп.

Вместе с тем, выступать субъектом гражданской активности могут не только группы и общности, но и отдельные граждане. С. В. Патрушев, базируясь на масштабах целей гражданского участия, выделяет такие его виды как: индивидуальное (для решения собственных или семейных проблем), коллективное (для решения проблем отдельных общностей граждан), общественное (для решения проблем, значимых для большинства или всех граждан) и глобальное участие (для решения глобальных, международных проблем) [6]. Помимо этого, следует подчеркнуть, что С. В. Патрушев, определяя гражданское участие, выделяет в его структуре не только поведенческие (деятельность, активность граждан по достижению определенных целей), но и когнитивные (знания, умения), и аксиологические (ценности, идентичность) компоненты. Это очень важно, поскольку дает возможность понимать, что вовлечение в практики гражданской активности невозможно без когнитивной и аксиологической составляющих и наоборот. Одним из подтверждений данного тезиса являются выводы, сделанные Г. Алмондом и С. Вербой еще в 60-х гг. XX века.

---

\* Данные формы участия мы интерпретируем гражданские, т.к. они институционально закреплены и нацелены на включение населения в диалог с властью.

Они доказали, что усвоение политических ценностей гражданской культуры зависят от включенности в разные сферы деятельности (активности), в том числе во внеполитические, так как участие в принятии неполитических решений может наделять человека умениями и навыками, необходимыми для вовлечения в политическое участие [2, с. 362].

Говоря о соотношении понятий «гражданское участие» и «политическое участие», следует отметить, что часть исследователей, как уже отмечалось выше, рассматривает их как синонимы. Вместе с тем, мы считаем, что, несмотря на такие общие черты гражданского и политического участия как включение субъектов в процесс принятия политических решений, они имеют ряд отличий. Во-первых, гражданское участие имеет более широкое поле реализации. Во-вторых, политическое участие может осуществляться как в конвенциональных, институционально одобряемых формах (участие в голосовании, работе партий, санкционированных митингах), так и неконвенциональных – незаконных (несанкционированных забастовках, бунтах, терроризме) [7].

Еще одним понятием, используемым для характеристики формы участия граждан в принятии политических решений, является «гражданская вовлеченность» (civic engagement). Оно не так давно вошло в научный лексикон и еще недостаточно проработано. Часть как отечественных, так и зарубежных специалистов, рассматривают термин «гражданская вовлеченность» как тождественное гражданскому участию. Другие – например, Е. В. Тыканова и А. М. Хохлова различают данные категории. Гражданская вовлеченность, по их мнению, является более широким понятием, охватывающим помимо институционализированных и политизированных еще и неформальные низовые действия [11].

Интересно отметить, что Джулия Росси в своей статье выделяет, несколько, существующих в настоящее время, концепций, описывающих суть гражданской вовлеченности [1]. Одни из них рассматривают гражданскую вовлеченность как многомерную конструкцию, включающая в себя гражданскую ответственность, гражданские установки, гражданскую идентичность и гражданское участие. Другие, связывают ее со знаниями и навыками, отношениями и поведением, направленными на улучшение общества. Сама Росси с коллегами полагает, что целесообразно рассматривать гражданскую вовлеченность как совокупность двух компонентов: гражданской ответственности, определяемой как установки и веру в то, что каждый гражданин обязан быть активным и гражданское участие, включающее поведение и действия, направленные на улучшение жизни общества. Из обзора концепций видно, что гражданская вовлеченность, как и гражданское участие, наряду с поведенческой (деятельность в организациях, ассоциациях) включает аксиологическую (отношение, установки, веру) и когнитивную (знания, информированность) составляющие. Поэтому мы склонны рассматривать данные понятия как синонимы.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что социальное и гражданское участие выступают видами просоциального поведения, выражающего связь с обществом (сообществом) и стремлением улучшить его. Главным отличием между ними является вектор данной активности: у гражданской – вертикальный, а у социальной – горизонтальный, не всегда ориентированный на взаимодействие с властью. Разница между гражданским и политическим участием заключается в более широком поле реализации первого и возможностях выражения как в конвенциональных, институционально одобряемых формах, так и неконвенциональных – незаконных, второго. Понятия «гражданское участие» и «гражданская вовлеченность» определяются нами как синонимы.

Для активизации включения населения во взаимодействия с местной властью, по нашему мнению, необходимо стимулировать именно гражданское участие как институционализированную коллективную легальную форму вовлечения граждан в процессы управления, в отличие от политического участия, которое может быть и неконвенциональным (незаконным). Для этого необходимо формировать гражданскую компетентность жителей муниципалитетов, содействовать росту их социальной сплоченности и социальной идентичности, поддерживать социальное участие. Вовлечение населения в социальное участие позволит в мягкой форме включить их в разнообразные виды гражданского участия, учитывая особенности современного этапа развития гражданского общества в России, в частности, низкого уровня доверия к власти.

## Литература

1. Rossi G., Lenzi M., Sharkey J, Vieno A., Santinello M. Factors associated with civic engagement in adolescence: the effects of neighborhood, school, family, and peer context // *Journal of community psychology*. – 2016. – Vol. 44, No. 8. – P. 1040–1058.
2. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура: политические установки и демократия в пяти странах. – М. : Мысль, 2014. – 356 с.
3. Задорин И. В., Зайцев Д. Г., Климов И. А. Гражданское участие в России: картография проблем и решений // *Полития*. – 2011. – № 1. – С. 98–116.

4. Игошев Б. М., Рубина Л. Я. Гражданская активность студенческой молодежи: концептуальный словарь // Политическая лингвистика. – 2010. – № 4 (34). – С. 41–49.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/- cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/- cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 05.01.2018).
6. Патрушев С. В. Гражданская активность: институциональный подход (перспективы исследования) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.civisbook.ru/files/File/Patrushev\\_2009\\_6.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Patrushev_2009_6.pdf) (дата обращения: 29.01.2018).
7. Политологический словарь-справочник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://politike.ru/slovari/politologicheskii-slovar-spravochnik.-html> (дата обращения: 31.01.2018).
8. Савицкая Ю. П., Пилипенко Л. М. Гражданская активность населения в реализации местного самоуправления [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования (электронный научный журнал). – 2014. – № 6. – Режим доступа: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=15440> (дата обращения: 27.01.2018).
9. Скалабан И. А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2013. – № 1 (21). – С. 130–139.
10. Социальная активность российской молодежи. Аналитический обзор результатов проведенных социологических исследований. АНО «Социологическая мастерская Задорина» (Исследовательская группа ЦИРКОН), 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zircon.ru/upload/iblock/3a3/081117.pdf> <https://science-education.ru/ru/article/view?id=15440> (дата обращения: 20.06.2017).
11. Тыканова Е. В., Хохлова А. М. Между политическим и аполитичным: формы участия локальных сообществ в защите городских территорий // Современный город: Власть, управление, экономика. Город как проект : сб. науч. ст. Вып. VII. – Пермь : Изд-во ПНИПУ, – 2017. – С. 218–236.

**A. M. Kurishchev,**

postgraduate student, Ural Federal University  
(Ekaterinburg, Russia)

**N. V. Shabrova,**

cand. sci. (sociology), assoc. prof., Ural Federal University  
(Ekaterinburg, Russia)

#### **TO THE QUESTION OF THE PARTICIPATION OF THE POPULATION IN COOPERATION WITH LOCAL SELF-GOVERNMENTS**

The article is devoted to the problem of enhancing the participation of population in decision of issues of local importance. It is emphasized that to encourage participation, you need to define a form of social activity of inhabitants of the municipalities that are acceptable for citizens and for local government. To achieve this goal are analyzed such concepts that characterize forms of social activity as social participation, civic participation, political participation and civic engagement.

It is noted that social and civic participation are the types of prosocial behavior that expresses the relationship with the society (community) and the desire to improve it. The main difference between them is the vector of activity: civil – vertical, social and horizontal, not always focused on interaction with the government. The difference between civil and political participation is a wider field of implementation of the civil participation and opportunities for expression both in conventional, institutionally endorse the forms and unconventional (illegal) – the political participation. The concept of “civic participation” and “civic engagement” are defined as synonyms.

It is concluded that in order to enhance the inclusion of persons in interaction with local government, should encourage civil participation as institutionalized legal collective form of involving citizens in governance processes, in contrast to political participation, which may be unconventional (illegal). For this it is necessary to form civil competence of the inhabitants of the municipalities to increase their social cohesion and social identity, to promote social participation. It is emphasized that the revitalization of civic participation should be implemented in close relationship with social participation.

**Key words:** civic participation; social participation; political participation; civic engagement; forms of social activity; forms of civic participation.