

8. Бауэр В.Г. Социальная значимость физической культуры и спорта в современных условиях развития России // Теория и практика физической культуры. 2001. № 1. С. 50–56.
9. Физическая культура студента: учебник для студентов вузов / под ред. В.И. Ильинича. URL: <http://uchebnik.biz/book/281-fizicheskaya-kultura-studenta/86-glava-7-sport-individualnyj-vybor-vidov-sporta-ili-sistem-fizicheskogo-vospitaniya.html>
10. Игнатенко Т.С. Содержание физического воспитания в вузе на основе занятий волейболом: автореф. дис. ... канд. пед. наук. М., 2009.
11. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата): приказ Министерства образования и науки РФ от 10 дек. 2014 г. № 1567 (зарегистрировано в Минюсте России 5 февр. 2015 г. № 35894). URL: [http://mfu.tsu.ru/sites/default/files/Bakalavr/Standart\\_GMU.pdf](http://mfu.tsu.ru/sites/default/files/Bakalavr/Standart_GMU.pdf)
12. Башкатов А. Территория здоровья // Физкультура и спорт. 1985. № 12.

**T.E. Zerchaninova, I.S. Tarbeeva**  
**Sociological Diagnostics**  
**of Population Participation**  
**in Local Government**

The experience of participation of Yekaterinburg population in public hearings, territorial self-government, citizen surveys, as well as the complaints of citizens to local government bodies are analyzed. On the basis of sociological research authors reveal the main problems connected with participation of Yekaterinburg population in local government and recommend practices for their solution.

*Key words and word-combinations:* local government, public hearings, territorial public self-government.

Анализируется опыт участия населения Екатеринбурга в публичных слушаниях, территориальном общественном самоуправлении, опросах граждан, а также обращения граждан в органы местного самоуправления. На основе социологического исследования авторами выявлены главные проблемы, связанные с участием населения Екатеринбурга в местном самоуправлении, и предложены практические рекомендации по их решению.

*Ключевые слова и словосочетания:* местное самоуправление, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление.

УДК 316.334.3  
ББК 60.561.3

*Т.Е. Зерчанинова, И.С. Тарбеева*

**СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ**  
**ДИАГНОСТИКА**  
**УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ**  
**В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ**  
**МЕСТНОГО**  
**САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Обеспечение участия населения в осуществлении местного самоуправления является одной из наиболее важных задач для его совершенствования на конкретной территории. Объединение усилий жителей муниципального образования, активное взаимодействие населения с органами местного самоуправления способно вывести муниципалитет на новый уровень развития. «Одним из основополагающих подходов к осуществлению местного самоуправления является принцип социального партнерства, предполагающий взаимодействие, со-

трудничество, соуправление — необходимый в деятельности органов всех ветвей и уровней власти, в отношениях власти и жителей» [1, с. 13]. Однако специалисты отмечают, что «в последние 12–13 лет усиливается отчуждение местного сообщества от участия в осуществлении местного самоуправления, муниципальной власти» [2, с. 16].

Исследования показывают, что на практике население не реализует свое право на участие в осуществлении местного самоуправления: «правотворческая инициатива практически не осуществляется; публичные слушания по вопросам землепользования и застройки носят формальный характер; отменена процедура голосования по отзыву депутата; практически не применяется форма опроса; есть существенные замечания к работе с обращениями граждан» [1, с. 15]. Таким образом, проблема исследования заключается в изучении противоречия между разнообразием форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и практикой их применения ввиду пассивности большинства населения.

Под участием населения в осуществлении местного самоуправления понимается деятельность местного сообщества по решению вопросов местного значения на конкретной территории, осуществляемая с помощью форм, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с Конституцией РФ. Федеральным законодательством предусмотрены различные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, среди которых указаны: правотворческая инициатива, собрания и конференции граждан, публичные слушания, ТОС, опросы граждан по вопросам местного значения и обращения граждан в органы местного самоуправления [3]. Решения, принятые населением в рамках этих форм, носят рекомендательный характер для органов местного самоуправления.

Нами была изучена практика применения установленных законодательством форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в городе Екатеринбурге. Анализ официальных документов показал, что в муниципальном образовании «город Екатеринбург» за период 2012–2014 гг. отсутствует информация о практике участия населения в осуществлении местного самоуправления через правотворческую инициативу, а также о практике голосования по вопросам изменения границ муниципального образования.

Собрания и конференции граждан проходят на территории города в рамках осуществления жителями территориального общественного самоуправления. Согласно реестру территориального общественного самоуправления (ТОС) в городе функционируют 44 ТОС. Однако в открытом доступе отсутствует информация об их деятельности и количестве участников. За период с июня 2014 по март 2015 г. проведено 12 опросов граждан по вопросам местного значения.

За три года в Екатеринбурге было организовано 214 публичных слушаний по различным вопросам (табл. 1).

## Количество публичных слушаний в Екатеринбурге за 2012–2014 гг.

Вопрос публичных слушаний	Кол-во
Проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования	6
Проект бюджета муниципального образования	3
Отчет об исполнении бюджета муниципального образования	3
Проекты планов и программ развития	3
Проекты правил землепользования и застройки	17
Проекты планировки территорий	28
Проекты межевания территорий	61
Вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства	90
Вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства	2
Вопросы о преобразовании муниципального образования	1
Итого	214

Самыми массовыми за три года стали публичные слушания по вопросу преобразования Екатеринбурга путем создания нескольких муниципальных образований на основе существующих районов города, которые состоялись 19 декабря 2014 г. В них приняли участие около 2 тыс. человек. В итоге участники публичных слушаний не поддержали преобразование Екатеринбурга на основе существующих районов города. Жители столицы Урала выступили за сохранение территориальной целостности Екатеринбурга и единой системы управления [4].

В период с 2012 по 2014 г. органами местного самоуправления рассмотрено более 100 тыс. обращений граждан. Самыми актуальными темами являются коммунальное хозяйство, содержание и эксплуатация жилищного фонда и благоустройство. На сайте Администрации города Екатеринбурга в 2011 г. начал работу сервис «Я предлагаю!» [5]. Зарегистрированные посетители портала имеют право проголосовать за понравившееся предложение. За время работы сервиса поступило 570 предложений от жителей города. Из них ответ от официальных лиц получили 12, а одобрение с пометкой «Администрация будет делать» — 8. В результате предложения перестали поступать (последнее изменение 13 ноября 2012 г.).

В целях изучения проблем реализации различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления авторами были проведены анкетный опрос населения Екатеринбурга (объем выборки — 400 чел.) и экспертное интервью.

Опрос показал низкий уровень участия населения в решении проблем города: в публичных слушаниях принимало участие 17,5% респондентов; в

собраниях / конференциях граждан — 9,7%; в опросе граждан по вопросам местного значения — 18,8%, однако половина из них не смогли вспомнить тему опроса; в органы местного самоуправления обращались 29,9%; участие в ТОС принимали 5,2% респондентов.

Занятость на работе является главной причиной, по которой население не принимает участие в осуществлении местного самоуправления (табл. 2).

Таблица 2

Укажите причины, по которым Вы не участвуете в осуществлении местного самоуправления, % от числа опрошенных

№	Причины	%
1	Нет проблем	1,9
2	Не интересно	3,2
3	Отсутствие обратной связи	0,6
4	Есть отрицательный опыт участия	3,2
5	Отсутствие организации участия населения	19,1
6	Плохо информирован(а)	18,8
7	Отсутствие способностей	1,3
8	Не могу реально повлиять на ситуацию в городе	18,8
9	Занятость на работе и дома, нет времени	31,2

Для получения экспертных оценок проблем участия населения в осуществлении местного самоуправления в Екатеринбурге авторами был проведен экспертный опрос, в котором приняли участие руководители структурных подразделений местной администрации, преподаватели вузов и представители общественных организаций.

Эксперты отметили пассивность населения Екатеринбурга в вопросах участия в осуществлении местного самоуправления. При этом опрошенные утверждают, что активность населения зависит от личного интереса к проблеме.

Эксперт 1: «Население скорее пассивно. Некоторые вопросы вызывают интерес со стороны общественности, и в таком случае граждане принимают участие в публичных слушаниях, опросах и других формах участия населения в местном самоуправлении. Но это бывает не так часто».

Эксперт 5: «Население однозначно пассивно».

Самой популярной формой участия населения эксперты считают обращения граждан в органы местного самоуправления. Прежде всего это связано с доверием со стороны жителей к этой форме, так как она, по их мнению, имеет реальный результат.

Отвечая на вопрос о причинах, по которым горожане не принимают участие в местном самоуправлении, эксперты назвали отсутствие интереса к вопросам местного значения, отсутствие уверенности, что население сможет ре-

ально повлиять на принятие решений, отсутствие заинтересованности органов местного самоуправления в активном участии населения.

Эксперт 5: «*Органы местного самоуправления не заинтересованы в том, чтобы население принимало участие, но и население проявляет пассивность и равнодушие к вопросам местного значения*».

Как считают эксперты, важно не принуждать людей участвовать в местном самоуправлении, используя административные рычаги давления. Это способствует программированию специфического надуманного отношения к органам местного самоуправления и к жизни города в целом, вызывая лишь отчуждение от местных проблем. Информирование также является ключевым звеном в диалоге между местной властью и населением. Обеим сторонам необходимо проявлять заинтересованность, чтобы сотрудничество было результативным.

Эксперт 2: «*Главное не надо заставлять людей, применяя административный ресурс. Давление и принуждение не приведут ни к чему хорошему. И, конечно же, информирование. В СМИ необходимо освещать результаты взаимодействия активных жителей города и органов местного самоуправления*».

Эксперт 5: «*Необходимо упростить процедуру участия населения в осуществлении местного самоуправления, механизмы участия должны быть доступны для понимания и реализации. Органы местного самоуправления должны оказывать содействие населению в этом вопросе*».

Для решения проблем, выявленных по результатам проведенного исследования, предлагаем ряд рекомендаций, которые могут способствовать развитию различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления:

1. *Использование краудсорсинга.* Некоторые специалисты видят перспективы повышения социальной активности населения посредством реализации краудсорсинговых проектов: «Одним из востребованных методов организации обратной связи между различными политическими, экономическими, общественными и научными акторами становится метод краудсорсинга, дословно переводящийся как “использование ресурсов толпы”» [6, с. 57]. Исследование показало, что респондентам удобнее всего получать информацию из Интернета (59,1%), поэтому краудсорсинговые проекты имеют большой потенциал: «например, на городских сайтах и сайтах администраций муниципальных образований проводятся опросы жителей с целью улучшить качество городской среды и качество взаимодействия с городскими службами. Населению предоставляется возможность высказывать предложения, обсуждать и оценивать их. В результате силами населения продуцируются идеи или ищутся решения. Целью данной технологии является использование интеллектуального потенциала большего количества людей для решения общественно значимых сложных задач в муниципальном образовании» [7, с. 86].

2. *Повышение уровня активности студенческой молодежи.* Высшие учебные заведения могут организовывать различные научно-практические конференции, круглые столы и творческие конкурсы по вопросам местного значения,

обращая внимание студентов на проблемы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Все эти мероприятия должны проходить с привлечением представителей местной власти и общественных объединений, которые являются экспертами в той или иной области.

3. *Повышение уровня информированности населения о способах участия в местном самоуправлении с помощью официальных информационных ресурсов в Интернете.* Можно, например, запустить на сайте работу сервиса «Онлайн-консультант», позволяющего организовать общение между посетителем и оператором в режиме реального времени. Наличие онлайн-консультанта повышает привлекательность сайта в глазах посетителей. Население очень часто сталкивается с тем, что не знает, в какое структурное подразделение следует обратиться по интересующему вопросу, где найти нужную информацию.

4. *Изменение времени и места проведения публичных слушаний по вопросам, которые вызывают наибольший интерес у населения.* В большинстве случаев публичные слушания проходят в рабочее время, поэтому занятое население не имеет возможности принять в них участие. Публичные слушания по некоторым вопросам должны организовываться в вечернее время. Обсуждения проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, например, проходят всего раз в год, и население проявляет повышенный интерес к этим вопросам, поэтому предлагаем организовывать публичные слушания по ним в нерабочее время. Площадка для проведения публичных слушаний должна вмещать всех желающих, чтобы не ограничивалось право граждан на участие в обсуждении вопросов местного значения. Кроме того, по наиболее важным для населения вопросам необходимо организовать прямые трансляции публичных слушаний на информационном портале города.

5. *Создание местного центра поддержки территориального общественного самоуправления с целью оказания содействия в организации и развитии территориального общественного самоуправления.* Такому крупному муниципальному образованию, как Екатеринбург, необходима площадка для координации деятельности ТОС и поддержки их развития. Представители ТОС должны обладать определенным уровнем теоретических и правовых знаний в сфере местного самоуправления, важным также является и обмен опытом между ТОС, организация совместных мероприятий и общественных акций в городе. Основными направлениями деятельности центра поддержки ТОС должны стать: информационное; образовательное; практическое — осуществление финансовой поддержки текущей деятельности ТОС, поощрение актива представителей Советов ТОС, проведение круглых столов и выездных семинаров для представителей ТОС с участием органов местного самоуправления и общественности.

6. *Нормативное правовое закрепление порядка проведения голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования и определение юридической силы решения, принятого населением в ходе голосования.* Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, его преобразования должно получить более полное законода-

тельное оформление на федеральном уровне, чтобы потом внести поправки в региональные нормативные правовые акты. Прежде всего это касается порядка организации и юридической силы решения. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ порядок проведения должен регулироваться федеральным законом о референдуме и принятым в соответствии с ним законом субъекта РФ [3]. Голосование по вопросам изменения муниципального образования, преобразования муниципального образования должно получить нормативное закрепление в отдельной статье. Это связано с тем, что местный референдум и голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования имеют ряд различий: голосование, в отличие от референдума, помимо населения и органов местного самоуправления могут инициировать органы государственной власти субъектов РФ, федеральные органы государственной власти; референдум имеет более широкий круг вопросов; юридическая сила решения голосования не определена. Решение, принятое населением в ходе голосования, должно носить рекомендательный характер для региональных органов власти.

7. *Повышение качества работы с обращениями граждан через сервис официального портала Екатеринбурга «Я предлагаю!»*. Интернет-пространство сейчас имеет большую популярность среди населения и может быть эффективным помощником в вопросах привлечения жителей города к решению вопросов местного значения. При этом содержательную работу с сервисом должен курировать отдел по работе с обращениями граждан Администрации города, и необходимо прописать на сайте всю необходимую информацию о функционировании сервиса.

#### Библиографический список

1. *Балуева И.В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: концептуальные принципы, механизмы и перспективы развития в условиях модернизации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2015.
2. *Антипов К.А.* Оценка муниципальных органов власти местным сообществом (по материалам социологических исследований в Пермском крае) // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 4 (37). С. 9–17.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Итоговый протокол публичных слушаний по вопросу преобразования города Екатеринбурга путем создания нескольких муниципальных образований на основе существующих районов города от 19 дек. 2014 г. URL: <https://www.egd.ru/files/0/76075151419596671.doc>
5. Я предлагаю! Официальный портал Екатеринбурга. URL: <https://www.ekburg.ru/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B/suggest/>
6. *Акаев Д.В.* Использование краудсорсинговых интернет-проектов в социально-политических процессах // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 4 (37). С. 56–60.
7. *Макович Г.В.* Перспективы использования социальной активности населения: потенциал краудсорсинговых проектов // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2 (53). С. 82–88.