

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Кафедра социальных технологий

**ПРОЕКТИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО
УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ СООБЩЕСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ
ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ГОРОД БЕЛГОРОД»)**

**Диссертация на соискание академической степени
магистра**

**студента очной формы обучения направления подготовки
38.04.04 Государственное и муниципальное управление
магистерской программы «Управление проектами»
2 курса группы 05001506
Ерофеева Алексея Владимировича**

Научный руководитель:
кандидат социологических наук,
профессор, профессор кафедры
социальных технологий
Реутов Е.В.

Рецензент:
кандидат социологических наук,
доцент кафедры социологии и
управления БГТУ им. В.Г. Шухова
Шавырина И.В.

БЕЛГОРОД 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ	11
РАЗДЕЛ II. ДИАГНОСТИКА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ «ГОРОД БЕЛГОРОД»	37
РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ГОРОДЕ БЕЛГОРОДЕ	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	82
ПРИЛОЖЕНИЯ	92

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В течение последних двух десятилетий в российском обществе в политической жизни и социально-экономических отношениях произошли глубокие перемены, имеющие позитивную направленность. Одновременно обнаружились и серьезные проблемы, связанные с концентрацией власти на ее верхних уровнях, со слабостью и неэффективностью других элементов политической системы, экономических и социальных институтов, что, безусловно, создает препятствия для дальнейшего демократического развития общества. В связи с этим возрастает интерес к «человеческому» измерению демократии, к гражданскому обществу, способному влиять на власть посредством реализации различных форм общественного участия. Традиционно считается, что одним из основных способов обеспечения демократического характера взаимодействия сильной государственности и высокой гражданской активности является местное самоуправление. Принципиальное отличие органов местного самоуправления от государственных заключается в том, что они более тяготеют к гражданскому сообществу, общественному управлению. Именно местное самоуправление дает возможность каждому гражданину быть активным и непосредственным участником обеспечения своих разнообразных интересов. Особенно важным гражданское участие является при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, школьного и дошкольного образования, уровня занятости и т.д., к рассмотрению которых политики и государственные чиновники иногда подходят, не имея детальной информации и не зная ситуацию «изнутри».

С другой стороны, проблема повышения эффективности местного самоуправления в России всегда была актуальной. И сегодня эта проблема остается одной из самых острых, несмотря на многолетний процесс реформирования данного института публичной власти. Преобразования

касались в основном взаимоотношений центральной, региональной и местной власти и мало учитывали такой фактор, как участие граждан в осуществлении местного самоуправления. Между тем именно гражданское участие должно стать главным фактором при оценке эффективности местного самоуправления.

Резюмируя вышесказанное, можно сказать, что актуальность выбранной нами темы, обусловлена несколькими факторами. Во-первых, уходом в прошлое традиционной для регионов России модели административного управления и усилением ориентации на гражданское общество. Во-вторых, связанным с этим ростом вовлеченности граждан и социальных групп в решение имеющихся общественных проблем. И в-третьих, недостаточной научной разработанностью, вызванной активным внедрением технологий гражданского участия, опережающих научное осмысление данного процесса.

Степень изученности темы. Изучение процесса институционализации гражданского участия, опирается на фундаментальную научную базу, исторически сформированную представителями различных наук. Истоки системного анализа местного самоуправления, его сущности и функций восходят к работам А. Токвиля¹. В современный период при изучении проблемы институционализации гражданского участия актуальность приобретают работы Д. Норта и его последователей². Они разработали целостную концепцию институтов, определили системные элементы в составе институтов. Также в данном исследовании использованы подходы к социальным институтам Г. Спенсера, Э. Дюркгейма, Э. Гидденса, Ю. Левады, Г.В. Осипова, С.С. Фролова, Я. Щепаньского, Р. Коуза³. Значительный интерес представляют работы современных отечественных

¹ Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992.

² Норт Д.К., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М., 2013.

³ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М., 1996; Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структурации. М., 2003; Левада Ю. От мнений к пониманию: социологические очерки 1993-2000. М., 2000; Спенсер Г. Социальная статика. М., 2013.

ученых, занимающихся проблемами гражданского участия. Среди них следует выделить таких авторов как, В.В. Абессонов, Л.Л. Лаврова, В.В. Мархина и др. Реальное состояние формирования и функционирования института местного самоуправления в современной России отражено в работах С.А. Алябьева, Ю.В. Астахова, В.П. Бабинцева, В.В. Гальченко, О.Н. Гундарь, И.Г. Долининой, И.А. Задонской, Б.В. Заливанского Б.М. Игошева, Е.А. Когай, А.А. Лавриковой, Э.Ю. Майковой, В.В. Петухова, В.В. Поповой, Е.В. Реутова, М.Н. Реутовой, А.М. Сузи, И.Н. Трофимовой⁴ и др. Несмотря на широкий спектр работ в области местного самоуправления недостаточно изученными являются методология и методика социологического анализа этих процессов, механизмы стимулирования гражданского участия.

Проблема исследования обусловлена наличием противоречия между необходимостью институционализации гражданского участия в местных сообществах и недостаточной разработанностью технологий и методик сопровождения данного процесса.

⁴ Алябьева С.А. Потенциал институтов общественного участия - местный уровень // Вестник ТГУ. 2013. № 1; Астахов Ю.В. Некоторые аспекты функционирования системы местного самоуправления городского округа «Город Белгород» (социологический аспект) // Наука. Искусство. Культура. 2016. № 3 (11); Бабинцев В.П., Надуткина И.Э., Сапрыка В.А. Экспертное сообщество как субъект гражданского участия в регионе // Власть. 2014. № 7; Гальченко В.В. Гражданское участие в местном самоуправлении: как самим решать проблемы в своем городе, поселке : Электронный журнал Фонда «Устойчивое Развитие». URL: <http://fsdejournal.ru/node/563> (дата обращения: 10.12.2015); Гундарь О.Н. Потенциал и практики политического протеста // Kant. 2013. № 1 (7); Долинина И.Г. Политическая культура студентов: готовность к гражданскому участию // Власть. 2013. № 5; Задонская И.А. Особенности формирования гражданской культуры молодежи в современном российском обществе // Вестник ТГУ. 2012. № 11 (115); Игошев Б.М. Гражданская активность студенческой молодежи: концептуальный словарь // Политическая лингвистика. 2012. № 4; Когай Е.А. Социальные практики гражданского участия в развитии регионов Центрального Черноземья // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика . 2015. № 3; Лаврикова А.А. Факторы институционализации арен взаимодействия в системе «власть общество» // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2014. № 3; Майкова Э.Ю. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях // Власть. 2014. № 1; Петухов В.В. Гражданское общество и гражданское участие // Мониторинг. 2012. № 1 (107); Попова В.В. Местное самоуправление: власть и население // Социология власти. 2012. № 2; Реутов Е.В., Колпина Л.В. Общественный активизм в России и Украине // Власть. 2014. № 8; Сузи А.М. Формирование имиджа региона и гражданское участие // Власть. 2012. № 11; Трофимова И.Н. Эффективность местного самоуправления в российской федерации и проблема гражданского участия // Ars Administrandi. 2012. № 1.

Основная **гипотеза** исследования состоит в предположении о доминирующем имитационном характере институтов гражданского участия в реальной практике муниципального управления.

Целью диссертационного исследования является разработка механизма институционализации гражданского участия в местном сообществе.

Достижение цели диссертации планируется через решение следующих **задач**:

- 1) исследовать теоретические основания институционализации гражданского участия в местном сообществе;
- 2) диагностировать состояние институтов гражданского участия в городском округе «Город Белгород»;
- 3) разработать проект, направленный на повышение уровня институционализации гражданского участия в городском округе «Город Белгород».

Объектом исследования является практика гражданского участия в осуществлении местного самоуправления.

Предметом диссертации является механизм институционализации гражданского участия в городском округе «Город Белгород».

Теоретико-методологическую основу составляют общенаучные методы познания общественных явлений: системный, историко-сравнительный подходы, социологический и статистический методы изучения социальных явлений и процессов, логически-структурный метод, сочетающий со структурным подходом логические методы и приемы — индукцию, дедукцию, анализ и синтез; системный, структурно-функциональный, структуралистский, интегральный подходы, принципы единства социального и исторического познания, должного и сущего, взаимосвязи объективного и субъективного в социальных процессах. Для сбора первичной социологической информации использовался анализ документов и анкетный опрос экспертов.

Эмпирическую базу исследования составляют нормативные правовые акты федерального и муниципального уровня, регулирующие практику гражданского участия⁵, статистические материалы, нормативно-методические, аналитические материалы органов власти разных уровней. Также были использованы аналитические и справочные источники, материалы СМИ и сети Интернет, данные социологических мониторингов, в том числе, результаты авторского социологического исследования.

Научная новизна исследования состоит в выявлении и обосновании основных направлений дальнейшей институционализации гражданского участия в муниципальном образовании, в качестве которых предлагаются: повышение качества регламентации норм взаимодействия субъектов гражданского участия (граждан, НКО и др.) и органов муниципальной власти; минимизация имитационных практик гражданского участия и квазиобщественных инициатив со стороны муниципальной власти; формирование позитивного имиджа гражданского участия, его субъектов и институтов; изменение ценностной структуры коллективного сознания местного сообщества в направлении принятия социальной ответственности и гражданского активизма.

⁵ Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 283-ФЗ (с изменениями на 28 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 декабря 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями на 7 июня 2017 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями на 2 июня 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изменениями на 19 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород» : Решение Совета депутатов города Белгорода от 23 мая 2006 г. № 288 (ред. от 30 апреля 2013 г.). URL: <http://zakon-region.ru/belgorodskaya-oblast/15301/> (дата обращения: 12.06.2017); Об Общественной палате города Белгорода : Решение Совета депутатов города Белгорода от 21 февраля 2017 г. № 480. URL: <http://www.sovetdep31.ru/h/activity/resheniya-sd/?page=6> (дата обращения: 12.06.2017).

Потенциал проектного подхода в формировании благоприятной институциональной и социокультурной среды гражданского участия в г. Белгороде заключается в разработке методического обеспечения практик гражданского участия в городском округе «Город Белгород» - формировании методических стандартов и элементов информационного пространства местного сообщества, способствующих популяризации идеи и практик гражданского участия посредством их мониторинга, трансляции и инкорпорации в общественное сознание.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Основываясь на концепции институциональных и социокультурных матриц, следует утверждать, что ключевой проблемой функционирования институтов гражданского участия в модернизирующихся обществах является расхождение между институциональным дизайном (институтами демократии и гражданскими институтами) и комплексом неформальных практик и институтов, укорененных в социокультурной системе и задающих контуры взаимодействий между группами интересов местного сообщества. В результате формируется феномен имитации гражданского общества и практик общественного участия.

В большинстве муниципалитетов России гражданское участие находится лишь в начальной фазе институционализации, связанной с формированием институционального дизайна - зачастую вне привязки к реальным проблемам развития муниципального сообщества и уровню и характеру потенциала общественного участия.

2. В результате социологической диагностики гражданского участия и эффективности его институтов выявлено, что общественная активность в городском округе находится на низком уровне, а институциональные механизмы гражданского участия не развиты в достаточной мере. В качестве основных причин такой ситуации - пассивность граждан, отсутствие у них опыта активного участия в местном самоуправлении и сопротивление со стороны органов власти. Большинство действующих в городе Белгороде

институтов гражданского участия являются либо неэффективными, либо эффективными в лишь отдельных случаях. Относительной эффективностью отличаются проекты электронной демократии, инициированные региональной и местной властью, «Народная экспертиза» и «Активный горожанин». Перспективными, но достаточно сложными для исполнения, экспертами признаны краудфандинговые проекты. Также была заявлена необходимость существования широкой сети некоммерческих организаций, которые бы имели необходимые ресурсы и были независимы от органов муниципальной и государственной власти.

3. Проектирование институционализации гражданского участия в городском округе «Город Белгород» связано с созданием актуализируемой муниципальной информационной базы НКО и гражданских инициатив, позволяющей аккумулировать и транслировать наиболее эффективные практики гражданского участия; формированием муниципального института социальной экспертизы ведущих практик и форм гражданского участия, позволяющего осуществлять селекцию наиболее эффективных инициатив и прогнозирование тенденций гражданского участия в муниципальном образовании; внедрением практики социологического мониторинга гражданского участия в городском округе, позволяющей получать адекватное представление о мнениях и установках участников местного сообщества в сфере общественной активности и формировать управленческие модели поддержки и регулирования конструктивных форм и практик гражданского участия; модернизацией модели электронных коммуникаций посредством веб-ресурсов между НКО, населением и муниципальной властью.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы при разработке муниципальных концепций, программ и проектов, направленных на повышение эффективности институтов муниципального управления и поддержку конструктивных практик гражданского участия.

Апробация исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования представлены автором в публикациях: «Развитие институтов гражданского участия в городе Белгороде» (г. Москва, 2017) и «Механизмы гражданского участия в местном сообществе (на примере городского округа «Город Белгород»)» (г. Москва, 2017).

Структура диссертационного исследования состоит из введения, содержания, трёх разделов, заключения, списка источников и литературы и приложений.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ СООБЩЕСТВЕ

Конституционализм как теоретическая концепция и практическая деятельность построения конституционного государства основывается на ряде основополагающих идей и ценностей. Нам представляется, что гражданское общество можно рассматривать в качестве одной из таких ценностей. Для того чтобы выявить сущность такого понятия как «гражданское общество», целесообразно будет обратиться к историческому контексту его возникновения.

Так, развитие представлений о гражданском обществе началось в Новое время и было неразрывно связано с набирающей силу либеральной идеологией. В первоначальном своем смысле, основная идея гражданского общества - это невмешательство властей в жизнь социума. Это один из аспектов либерального учения о рационализации общественно-политической жизни, основанной на ценностях свободы и формального равенства. Традиционно выделяемые ключевые характеристики гражданского общества – это высокая степень гражданской активности среди населения и существование большого разнообразия общественных объединений, придающих социуму вид плюралистической, сложно структурированной системы.

Стоит отметить, что идея гражданского общества неразрывно связана с реалиями английской жизни: ее корни уходят в традиции англосаксонской общественной самоорганизации, компенсирующей и дополняющей характерный для британцев индивидуализм и культ частной жизни. Эти традиции распространились и на британские колонии, ставшие впоследствии суверенными государствами. Французский историк и государственный деятель Алексис де Токвиль, после путешествия по современным ему США писал: «Американцы самых разных возрастов, положений и склонностей беспрестанно объединяются в разные союзы. Это не только объединения коммерческого или производственного характера, в которых они все без

исключения участвуют, но и тысяча иных разновидностей: религиозно-нравственные общества, объединения серьезные и пустяковые, общедоступные и замкнутые, многолюдные и насчитывающие всего несколько человек. Американцы объединяются в комитеты для того, чтобы организовывать празднества, основывать школы, строить гостиницы, церковные здания, распространять книги, посылать миссионеров на другой край света. Таким образом, они возводят больницы, тюрьмы, школы. Идет ли, наконец, речь о том, чтобы проливать свет на истину, или о том, чтобы воспитывать чувства, опираясь на великие примеры, они объединяются в ассоциации»⁶.

Как было сказано выше, развитие идеи гражданского общества было неразрывно связано с идеологией либерализма. Однако с течением времени, либеральные представления о гражданском обществе как о самостоятельной и саморегулируемой сфере жизни социума, испытывают проверку на прочность со стороны развивающейся идеологии и практики социального государства. Исходя из этого, перенос определений гражданского общества из работ раннелиберального общества кажется сомнительным, так как не отвечает современным реалиям. Произошедшее в XX в. расширение экономической, социальной и других функций государства, обусловленное политико-правовой концепцией социального государства, является, по сути своей, отступлением от доктрины классического либерализма - самостоятельного общества и государства, которое не вмешивается в его жизнь. Также нельзя не обратить внимания на изменения, происходившие в организации государственного управления с 1970-х годов, связанных с постепенным отходом от государственного администрирования и переходом к государственному менеджменту в предоставлении публичных услуг⁷. Который предполагает, в числе прочего, более гибкое использование механизмов социальной поддержки и ярко выраженную сервисную роль

⁶ Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 378.

⁷ Цыбулевская О.И. Правовые основы взаимодействия гражданского общества и государства. М., 2012. С. 9.

государства, предоставляющего социуму и единичным его представителям набор публичных услуг.

Резюмируя все вышесказанное, пытаюсь дать определение такому понятию как «гражданское общество» целесообразно присоединиться к позиции С.С. Алексеева, рассматривающего гражданское общество в качестве «общества, утверждающего начала цивилизации либерального типа»⁸. При таком подходе гражданское общество следует рассматривать как сферу автономии общественной жизни, юридически гарантированной системой конституционных прав человека и гражданина, в пределах которой удовлетворяются индивидуальные и групповые интересы.

Очевидно, что в рамках данной темы, важным является понятие местного самоуправления. Деятельность местного самоуправления подразумевает собой, в том числе, тесные отношения между государственными органами власти субъектов РФ и органами МСУ, их совместные действия по различным вопросам. Непосредственное их взаимодействие раскрывается в различных формах. В рамках взаимодействия всех уровней власти можно выделить две формы близких между собой отношений. Однако, если отношения Федерации с ее субъектами основываются на принципе федерализма, закрепленном в конституции, то характер отношений Федерации, ее субъектов совместно и по отдельности с муниципальными образованиями (органами МСУ) до сих пор не получил «принципиального» определения. Ряд ученых полагают, что отношения органов МСУ и органов государственной власти не могут быть такими же, как отношения между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом существуют мнения о распространении принципа федерализма и на эти отношения. Однако, объективно существующие различия в отношениях федерального и регионального уровней государственной власти, отношениях между государством и органами МСУ не позволяют в полной мере распространить на них такое понятие, как «федерализм». Более

⁸ Алексеев С.С. Частное право. М., 1999. С. 71.

предпочтительной выглядит автономная форма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, нежели федеративная. Муниципальные образования не обладают признаками государственных образований, органы МСУ отделены от государственных органов власти, тогда как органы власти субъектов РФ образуют с ними единую систему.

Говоря о формах взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ, стоит обратить внимание на критерии классификации имеющихся форм взаимодействия. Исходя из того, чьей инициативой является взаимодействие органов государственной власти и органов МСУ, можно разделить все формы этого взаимодействия на следующие группы:

1. иницируемые органами государственной власти (правое регулирование деятельности органов МСУ, делегирование органам МСУ некоторых государственных полномочий, поддержка органов МСУ и пр.);
2. иницируемые органами МСУ (законодательная инициатива, запросы в органы государственной власти.);
3. совместно иницируемые и осуществляемые органами МСУ и органами государственной власти (подписание договоров и соглашений, создание в органах государственной власти структур, ориентированных на взаимодействии с органами МСУ и т.п.)⁹.

Анализируя разные подходы к этому вопросу, можно выделить такие формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, как:

- 1) координация деятельности органов государственной власти субъектов РФ и МСУ;
- 2) создание координационных, консультационных, совещательных и иных совместных образований;
- 3) методическая поддержка органов МСУ;

⁹ Казанцева О.Л. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (система, содержание) // Известия АлтГУ. 2013. № 2. С. 115.

- 4) делегирование органам МСУ некоторых государственных полномочий;
- 5) контроль над соблюдением органами МСУ и законодательства и адекватное выполнение делегированных государством полномочий;
- 6) организация мероприятий по подготовке и переподготовке муниципальных служащих;
- 7) законодательная инициатива, право на которую имеют представительные органы МСУ в законодательных органах государственной власти субъектов;
- 8) договоры и соглашения между органами государственной власти и органами МСУ в установленном законом порядке;
- 9) разработка и принятие муниципальных и иных программ развития;
- 10) Финансовая поддержка органов МСУ со стороны государства;
- 11) Формирование бюджетов органами государственной власти субъектов РФ и МСУ¹⁰.

Отношения органов государственной власти и органов МСУ регламентируются Конституцией РФ, Федеральным законом № 131 ФЗ, другими федеральными законами, указами Президента, Определениями Конституционного Суда, Уставами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Так как формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления крайне разнообразны, мы раскроем сущность некоторых из них. Особое значение для федеративного российского государства имеет координация действия органов власти на разных уровнях. Координация действий органов государственной власти и местного самоуправления - это одна из ключевых форм взаимодействия перечисленных органов. Она помогает в решении тактических и стратегических задач, стоящих перед местным самоуправлением в рамках государственной и муниципальной политики. В ходе координации

¹⁰ Казанцева О. Л. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (система, содержание) // Известия АлтГУ. 2013. № 2. С. 110.

формируются условия для создания общих интересов, согласования действий. Отношения между органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ строятся на принципах сотрудничества, координация осуществляется исходя из взаимных интересов субъектов.

С координацией отношений органов государственной власти и органов МСУ напрямую связана такая форма взаимодействия, как создание совместных координационных, консультационных, совещательных и прочих рабочих органов, действующих на постоянной или временной основе. Они формируются для согласования взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с органами МСУ. Данная форма не получила своего развития в федеральных законах и прямо ими не предусматривается. Формирование таких органов может быть предусмотрено постановлениями Правительства РФ, нормативно-правовыми актами субъектов РФ¹¹.

Государственный контроль местного самоуправления представляет собой отдельную форму взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ. Такой контроль делится на контроль соблюдения законов и контроль осуществления органами МСУ некоторых государственных компетенций. Все виды контроля имеют определенную специфику, что вызвано спецификой статуса и полномочий органов государственной власти, проводящих контрольную деятельность. Таким образом, контроль со стороны региональных органов можно охарактеризовать как административный. В восьмой статье Европейской хартии местного самоуправления сказано, что административный контроль над органами МСУ должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить¹². То есть, обязательным условием

¹¹ Казанцева О.Л. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (система, содержание) // Известия АлтГУ. 2013. № 2. С. 112.

¹² Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36.

целесообразности, и эффективности государственного контроля за местным самоуправлением является его адекватность.

Одной из самых распространенных форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, фиксируемой в основных законах субъектов РФ и уставах муниципальных образований, является заключение договоров и соглашений в установленном законом субъекта РФ порядке¹³. Федеральные законы не содержат норм, непосредственно предписывающих такое взаимодействие. Независимость государственной и муниципальной власти в выборе форм реализации своих компетенций закреплена законодательно. Таким образом, можно сказать, что взаимодействие органов государственной власти и органов МСУ возможно на договорной основе.

Особое значение в ходе взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ имеют программы развития конкретных муниципальных образований, в том числе социально-культурного развития, инвестиционной поддержки и пр. При принятии и осуществлении таких программ органы государственной власти и местное самоуправление формально сохраняют свою самостоятельность в осуществлении своих полномочий. Об этом свидетельствует, например, взаимодействие органов государственной власти и органов МСУ при долевом финансировании инвестиционных программ развития социальной инфраструктуры муниципальных образований, социально значимых проектов.

Общий анализ федерального и регионального законодательства в рамках местного самоуправления говорит о том, что формирование правовых основ взаимодействия местного и регионального уровней идет очень активно. Однако, целая картина процесса отношений сторон в нем не отображается. Уставы субъектов РФ в большинстве случаев, не содержат каких-либо особенных характеристик взаимодействия органов МСУ с

¹³ Казанцева О.Л. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (система, содержание) // Известия АлтГУ. 2013. № 2. С. 115.

органами государственной. В уставах субъектов Федерации, как правило, оговаривается форма взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти только на договорной основе. Зачастую имеются конкретные статьи, освещающие взаимодействие органов государственной власти с органами МСУ и передаче соответствующих полномочий.

Исходя из всего вышесказанного, мы можем сделать следующие выводы:

1. Взаимодействие имеет конкретный характер. Оно всегда проявляется в основных направлениях и принципах взаимодействия субъектов. При этом развитие действующих форм взаимодействия органов государственной власти с органами МСУ может повысить эффективность их взаимодействия.

2. В законодательстве не закреплено понятие основных форм взаимодействия органов государственной власти с органами МСУ. Отсутствие законодательного закрепления конкретных форм на федеральном уровне ведет к тому, что на муниципальном уровне проблема форм взаимодействия либо никак не регулируется, либо регулируется выборочно. Однако, баланс свободы муниципальных образований и государственного контроля невозможен без выявления форм взаимодействия государственной власти и органов МСУ с их конкретным законодательным регулированием. Таким образом, целесообразным видится принятие отдельного федерального закона, регулирующего определение и содержание форм взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ.

В последние несколько лет в различных сферах общественной жизни можно наблюдать рост вовлеченности, как отдельных граждан, так и общественных групп в решение актуальных общественных проблем. Реальность и масштабность данных процессов обусловлена постепенной потерей их уникальности, а так же все растущей технологизацией, осуществляемой как путем заимствования западных технологий, так и при помощи тиражирования негосударственными объединениями собственного

опыта продвижения и отстаивания социальных интересов на местном, региональном и федеральном уровнях.

Стоит, однако, отметить, что активное внедрение технологий участия значительно опередило их научное осмысление. Что, в свою очередь, привело к терминологической путанице и бессистемности в использовании описываемых понятий. В настоящий момент термины гражданское, общественное и социальное участие в научной и публицистической литературе выступают скорее синонимами, чем взаимодополняющими понятиями. Все они используются для описания характера отношений между властью и обществом, что помимо терминологического хаоса, сужает саму сферу участия до вертикальных отношений, ограничивая тем самым поиск перспектив общественного развития¹⁴.

Для решения этой проблемы мы попытаемся дать определение каждому из видов участия и подчеркнуть различия между ними. Таким образом, целесообразно будет начать с определения самого феномена участия.

В самом широком смысле гражданское участие сегодня определяется как «ситуативная практика» в границах определенного территориального и социального пространства с присущими им политическими, социальными, культурными и историческими особенностями¹⁵. Во многих работах современных российских исследователей основной вектор общественной деятельности, интерпретируемый ими как «участие», вне зависимости от его видов ориентирован на вертикальное взаимодействие: общества с государством. Участие, в данном контексте, – это способ взаимодействия с властью. Это инструментальная активность, с помощью которой граждане пытаются оказать влияние на решения принимаемые правительством, для удовлетворения своих потребностей. Подобные интерпретации участия

¹⁴ Скалабан И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // Вестник Томского государственного ун-та. Философия. Социология. Политология. 2012. № 1. С. 131.

¹⁵ Cornwall A. Locating citizen participation // IDS Bulletin 33 (2). P. 49–58.

встречаются и в работах, в которых рассматривается практика решения проблем в различных сферах (образовании, градостроительстве, экологии и пр.)¹⁶. Взаимодействие с органами власти, таким образом, зачастую является единственным инструментом решения проблем. В американской же исследовательской литературе участие рассматривается существенно шире. Так, участие может быть реализовано как отдельным индивидом, так и иметь групповой характер, реализуясь через коллективную деятельность, направленную на совместное достижение общественно значимой цели. Государство и государственные учреждения, в данном случае, могут являться лишь одним из субъектов взаимодействия, наряду с отдельными индивидами, группами, общественными объединениями и негосударственными организациями. В развитых обществах это способствует становлению связей, социального капитала и формирует чувство идентичности. Подобная широта интерпретации участия предполагает качественное разнообразие их видов. Рассмотрим те из них, о которые уже шла речь выше. В первую очередь нас интересует гражданское участие, о котором и пойдет речь в данной работе. Оно является одним из самых широко изученных и проработанных с точки зрения терминологии видов участия. Различия в отношении интерпретации данного понятия между российскими и западными исследователями минимальны.

Гражданское участие (*civic, citizen participation*) – участие индивидов в различных структурах и демократических институтах. Оно предполагает объединение индивидов в различные группы заинтересованных сторон для решения проблем конкретного сообщества. Они занимаются совместной разработкой решений проблемных вопросов и достижением согласия по данным вопросам как внутри самого сообщества, так и в отношении власти¹⁷.

¹⁶ Скалабан И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // Вестник Томского государственного ун-та. Философия. Социология. Политология. 2012. № 1. С. 132.

¹⁷ Brodie E., Cowling E., Nissen N., with Paine A.E., Jochum V., Warburton D. Understanding participation: A literature Review. [December 2009]. URL: <http://>

Формами гражданского участия могут выступать: участие в выборах различного уровня, разработка политических, социально-экономических и культурных программ, самоуправление на местном уровне, участие в различных демонстрациях, вступление в личные контакты с политиками и чиновниками, выдвижение собственных гражданских инициатив, публичные слушания, правотворческая инициатива и пр. Гражданское участие, через привлечение широкого круга отдельных индивидов к принятию непосредственных решений, позволяет вовлечь целое сообщество в решение социальных проблем, в первую очередь затрагивающих их собственную жизнь. Это позволяет обеспечить общественный контроль над деятельностью государственной и муниципальной власти, повышает уровень социальной идентичности членов сообщества, и, что самое важное, способствует личностному развитию индивидов, росту гражданской компетентности и активности. Таким образом, можно говорить о том, что гражданское участие способствует большей социальной справедливости, и формированию у граждан твердой гражданской позиции. Стимулирование гражданского участия требует системной, целенаправленной деятельности по включению индивидов, групп, общественности в процессы гражданского, политического участия.

Социальное участие, в отличие от гражданского, является собой горизонтальную активность, коллективную деятельность людей, осуществляемую ими в рамках повседневной жизни для удовлетворения общественных интересов. Социальное участие осуществляется как через формальные, так и неформальные практики. К первым относится участие в деятельности общественных, религиозных объединений, органов общественной самодеятельности и другая добровольческая общественная деятельность. Ко вторым, – совместная деятельность людей, имеющая целью совместное решение проблем, поддержание традиций, взаимная поддержка,

поддержка организаций и так далее. Социальное участие обращается к сущности и пространству личности. Это вовлечение в неформальные объединения и формальные организации для участия в культурной и социальной деятельности ассоциаций и групп. Нужно понимать, что участие в общественной жизни, выбирается людьми по ряду причин, которые могут не иметь ничего общего с деятельностью государства и процессов управления. В последние годы, социальное участие зачастую интерпретируется как неформальный социальный капитал. Сегодня в западных исследованиях наибольшей популярностью пользуется изучение социального участия в отношении различных категорий социально депривированных граждан. Их вовлечение в общественные отношения; стимулирование их социальной активности.

Общественное участие занимает промежуточное положение между двумя вышеописанными видами участия. Проблема его интерпретации заключается в том, что при большей широте его значение, оно более размыто и слабо структурировано. Оно может включать в себя фрагменты характеристик обоих понятий сразу, либо пониматься как синоним гражданского участия. К примеру, общественное участие предполагает для решения проблем сообщества объединение различных групп заинтересованных сторон для совместной разработки решений сложных вопросов и достижения консенсуса по этим вопросам как внутри сообщества, так и в процессе диалога с властью¹⁸. Сложность в понимании сущности общественного участия заключается так же в трудностях перевода. Так, в английском языке используется три самостоятельных термина для определения рассматриваемых нами видов участия: *civic*, *public*, *social participation*, в переводе же на русский общественное и социальное становятся синонимами. Таким образом, в российской литературе сложилось

¹⁸Brodie E., Cowling E., Nissen N., with Paine A.E., Jochum V., Warburton D. Understanding participation: A literature Review. [December 2009]. URL: <http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/2010/01/understanding-participation-a-literature-review>.

понимание терминов «общественное участие» и «социальное участие» как синонимичных. Однако помимо этого, в практике использования данных терминов наблюдается стремление применять общественное участие в качестве родового понятия, то есть обобщающего все виды участия.

Организацией, обеспечивающей взаимодействие граждан и общественных объединений с органами государственной власти и органами местного самоуправления, является Общественная палата Российской Федерации. Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп (далее также - общественные объединения и иные некоммерческие организации), с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания¹⁹. Согласно закону, деятельность Общественной палаты направлена на согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов

¹⁹ Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 283-ФЗ (с изменениями на 28 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране. Общественная палата проводит общественную экспертизу социально значимых проектов федеральных законов, проектов законов субъектов РФ, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Другим важным вопросом в рамках исследования данной темы являются механизмы и институты участия граждан в местном самоуправлении. Анализ конституционно-правовых аспектов гражданского участия в управлении делами своего муниципального образования с точки зрения конституционного права предполагает определение конституционной категории «участие в управлении делами муниципального образования», а также изучение существующей модели конституционного фиксирования прав граждан на управление и соответствие ее международным стандартам в рамках гражданского участия.

В Конституции РФ прямо закреплены определенные формы участия граждан:

- право избирать и быть избранными;
- право на равный доступ к государственной службе;
- право участвовать в отправлении правосудия;
- право на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления и др.²⁰

По результатам своей реализации и ценностно-смысловым составляющим эти формы оказывают амбивалентное воздействие.

1. Помогают удовлетворить личные потребности гражданина:

- получение каких-либо дивидендов от избрания определенного депутата;

²⁰ Владимирова Д.А. Классификация форм участия граждан в управлении делами государства и тенденции развития гражданского общества в России // Проблемы в российском законодательстве. 2013. № 6. С. 43.

- возможность построения карьеры муниципального служащего;
- исполнение роли присяжного заседателя и денежное вознаграждение за это.

2. Все формы участия при своем воплощении оказывают т.н. «социальный эффект», суть которого в изменениях, так или иначе значимых для общества в целом: образуется представительный орган власти; осуществляется ротация кадров на государственной и муниципальной службе; принимаются судебные решения по конкретным делам и др. Все эти формы выступают в качестве механизмов выражения настроений общественности. Они помогают в реализации различных способов прямой активности граждан, а именно, постановки вопросов касательно положения дел в своем муниципальном образовании. Право граждан РФ выражать свою волю такими способами закреплено в статье 31 Конституции РФ²¹.

Однако гражданское участие может проявляться во множестве других форм, не предусмотренных напрямую Конституцией РФ. Исходя из этого, анализируя формы участия граждан в жизни муниципальных образований, мы будем учитывать важность института гражданского общества в вопросе осуществлении прав граждан на участие в управлении. Между государством и гражданским обществом существуют определенные взаимозависимости. Сформированное гражданское общество является важнейшим условием функционирования демократического государства. Следовательно, единство конституционных форм демократии и участия граждан в жизни государства выражается во взаимодействии демократического государства, гражданским обществом и непосредственно гражданами. Отметим что, природа взаимодействия государства и общества детерминирована, в том числе политической культурой общества, основывающейся на менталитете и активности определенных общественных групп и каждого гражданина²².

²¹ Мамитова Н.В. Правовая экспертиза российского законодательства. М., 2013. С. 46.

²² Там же. С. 50.

Основные формы гражданского участия, ученые классифицируют по системным качествам исходя из различных оснований. С.А. Ширококов²³ в своей классификации предлагает следующие основания: политические, идеологические, декларативные, институциональные и др.

Стоит отметить, что полновесное воплощение права граждан на участие в жизни государства и своего муниципального образования возникает из форм, предлагаемыми самим населением. Это способствует наиболее полному учету местных обычаев, исторических традиций, конкретного жизненного уклада и ряда других факторов, способствующих разрешению социальных противоречий и проблем. Существующие формы конституционного права граждан на участие в жизни государства и местного самоуправления можно разделить на три группы: государственно-политические, общественно-политические, индивидуальные²⁴.

Государственно-политические формы являются наиболее востребованными со стороны органов государственной власти. Исследователи говорят о выраженной направленности организационной формы на удовлетворение интересов государства, её использование в деятельности государственного управления. Право граждан на участие в жизни государства и местного самоуправления, с политической точки зрения исторически ассоциируется с такими организационно-правовыми формами как:

1. выборы;
2. референдум;
3. право равного доступа к государственной службе;
4. право в отправлении правосудия²⁵.

²³ Ширококов С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в российской федерации. Екатеринбург. 2015. URL: <http://dissers.ru/avtoreferatidissertatsiiyuridicheskie/a46.php> (дата обращения: 25.05.2017).

²⁴ Владимиров Д.А. Классификация форм участия граждан в управлении делами государства и тенденции развития гражданского общества в России // Пробелы в российском законодательстве. 2013. С. 45.

²⁵ Там же. С. 56.

Но в тоже время, современные исследователи выделяют и иные организационные формы участия, которые имеют практику широкого применения. Можно говорить о таких формах, как: консультативный совет (совещательный орган, формируемый для регулирования деятельности комитетов и комиссий, а так же помощи руководителю государственного органа); молодёжный парламент (совещательный консультативный орган при представительном органе государственной власти, который в некоторой степени участвует в создании нормативно-правовых актов государственной молодежной политики, взаимодействует с соответствующими комиссиями и комитетами; национальный проект (приоритетный государственный проект, служащий механизмом системных изменений).

Приведенные формы участия тесно связаны с развитием гражданского общества, что ведет государство к поискам эффективных механизмов сотрудничества с негосударственными организациями граждан для достижения социальных благ и улучшению качества жизни населения. Можно отметить такие механизмы, как: социальный заказ государства (поручение на проведение мероприятий и принятия мер для решения значимых проблем общества на разных уровнях); формирование государственно-общественных организаций органами исполнительной власти, ведущими свою деятельность согласно положениям, принимаемым этими органами власти. При этом общие положения о таких объединениях утверждаются органом власти, отвечающим за выработку политики и нормативно-правовому регулированию²⁶.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что в России стабильно и довольно продуктивно используются разнообразные организационно-правовые формы гражданского участия в жизни государства. Однако для более качественного правового регулирования описанных форм участия требуется более широкое привлечение граждан к данному процессу.

²⁶ Владимиров Д.А. Классификация форм участия граждан в управлении делами государства и тенденции развития гражданского общества в России // Пробелы в российском законодательстве. 2013. С. 50.

Формы конституционного права граждан на участие в управлении государством вытекают из конституционных прав граждан, но не устанавливаются прямо. Конституционное право выражается в вопросах в решении общественных проблем. Организационно-правовые механизмы ориентированы, в большой степени, на коллективные формы влияния на общественные отношения. К таким формам можно отнести:

1. общественная палата;
2. общественная экспертиза;
3. общественная организация;
4. национально-культурная автономия;
5. общественная инициатива;
6. общественная самодеятельность;
7. общественное обсуждение²⁷.

Несмотря на то, что механизмы реализации права граждан на участие в государственных делах в виде общественных организационно-правовых форм не устанавливается напрямую Конституцией Российской Федерации, фактически существует обширная практика их применения. Сближение интересов общества и государства влечет за собой необходимость использования личностный потенциал населения. Способ достижения этого, видится нам в применении различных видов общественно-политических форм гражданского участия. Индивидуальные формы гражданского участия востребованы и имеют свою правовую специфику. Такие формы в большей степени ориентированы на отдельно взятых личностей, что позволяет индивиду реализовать личные задачи и потребности. В качестве примера можно привести такую организационно-правовую форму как обращение граждан.

«Обращение» как понятие имеет статус юридической категории. Это значит, что она задает параметры и варианты его использования. Есть целый

²⁷ Ширококов С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в российской федерации. Екатеринбург. 2015. URL: <http://dissers.ru/avtoreferatidissertatsiiyuridicheskie/a46.php> (дата обращения: 25.05.2017).

ряд разнообразных моделей обращений, требующих правового закрепления и регулирования. Устные и письменные обращения граждан традиционно имеют детально разработанную нормативную базу в различных государственных структурах. Но, обращения с использованием информационных технологий требует разработки расширенной законодательной базы.

К специфическим моделям индивидуальной формы гражданского участия можно отнести такие как:

1. общественная приёмная;
2. телефон доверия;
3. «прямая линия» и т.д.

Такая организационная форма, как обращение, востребована настолько, что различные ее вариации существуют практически во всех прочих формациях гражданского участия.

Также следует обратить внимание на такую форму индивидуального участия граждан в жизни государства и своего муниципального образования, как пожертвование. Пожертвование имущества должно быть детерминировано использованием этого имущества определенным образом по конкретному назначению. Отсутствие данного условия делает пожертвование имущества обычным дарением, а во всех прочих случаях пожертвованное имущества должно быть использовано одаряемым лицом в соответствии с его назначением. Пожертвование можно определить как безвозмездный перевод гражданином РФ денежных средств на определенный счет²⁸.

Анализ нормативной базы индивидуальных форм гражданского участия жизни государства и местного самоуправления показывает, что при организации любых форм участия граждан нужно учитывать интересы конкретной личности так как, самостоятельно личность не может в полной

²⁸ Владимиров Д.А. Классификация форм участия граждан в управлении делами государства и тенденции развития гражданского общества в России // Пробелы в российском законодательстве. 2013. С. 52.

мере реализовать своё право на участие в местном самоуправлении без поддержки со стороны местного самоуправления и государственной власти.

Проанализировав существующие формы гражданского участия, мы делаем вывод, что в настоящее время в РФ происходит ускорение процессов развития некоторых институтов гражданского общества, что, в свою очередь, оказывает влияние на изменения в функционировании государства. При анализе тенденций развития механизмов участия граждан в жизни государства и местного самоуправления, мы приходим к выводу, что наибольшее развитие на сегодняшний день получили общественно-политические формы гражданского участия. Вышеназванные формы, а также возможности интернета, существенно расширяющие горизонты человеческого общения, способствуют развитию индивидуальных форм гражданского участия и гражданского общества в России в целом. Современное состояние гражданского общества отличается интенсивным развитием социальных отношений, зачастую посредством информационных технологий. Соответственно, для наиболее эффективной работы института участия граждан в жизни государства и местного самоуправления, целесообразным выглядит внедрение новых форм участия, таких, например, как:

1. предложения в регулярные послания Президента Федеральному Собранию;
2. общественная экспертиза деятельности государственных и муниципальных органов власти;
3. проведение гражданских форумов²⁹.

Вышеперечисленные формы могут быть реализованы при использовании информационных технологий для коммуникации граждан между собой, государством и институтами гражданского общества. То есть, общей характеристикой форм гражданского участия выступает наличие, т.н.

²⁹ Владимир Д.А. Классификация форм участия граждан в управлении делами государства и тенденции развития гражданского общества в России // Пробелы в российском законодательстве. 2013. С. 55.

«социального эффекта», который заключается в изменениях, так или иначе значимых для общества в целом и представляет собой уникальное свойство конституционных прав, создающих условия для участия граждан в жизни государства и местного самоуправления.

Таким образом, мы подходим к главной теме нашего исследования, а именно необходимости институционализации гражданского участия. Под институционализацией обычно понимается многомерный процесс, который начинается с осознания социальной потребности в качестве общественной и заканчивается формированием системы статусов и ролей. Выделяют такие стадии генезиса социальных институтов, которые можно определить как подготовительные, создающие условия для его возникновения. Основной предпосылкой в данном случае является возникновение определенной потребности, для формирования которой необходима аккумуляция организационных усилий, и признание ее социальной значимости. Выделяют такие социальные потребности, которые приводят к созданию институтов, как:

1. потребность в коммуникации;
2. потребность в производстве благ;
3. потребность в распределении благ;
4. потребность в безопасности;
5. потребность в воспроизводстве системы социального неравенства;
6. потребность в социальном контроле³⁰.

Авторами одной из концепций, которая достаточно подробно описывает процесс институционализации, являются П. Бергер и Т. Лукман³¹. Они указывают на необходимость анализа исторического процесса, при котором происходит формирование института. В данной концепции можно выделить три стадии, которые предшествуют этому процессу и направлены

³⁰ Лукашенок И.В. Социологические исследования процессов институционализации // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. 2013. № 3. С. 63.

³¹ Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995.

на определенную структуризацию общественной жизни: хаби́туализация, типизация и формирование социальных конструкторов. Авторы подчеркивают прямую связь институционализации и хаби́туализации (то есть, некоторым «опривычением»), предшествующих формированию любых институтов. Дело в том, что приобретение стабильных привычек взаимодействия с внешней средой (как природной, так и социальной) определенным образом стабилизирует повседневное поведение человека. После этого следует обоюдная типизация опривыченных действий разными субъектами социума. Кроме того, подчеркивается, что «любая типизация есть институт»³², что существенно расширяет социологическое понятие институционализации.

Третьей стадией, которая означает наступление первого этапа непосредственно институционализации, является появление общественных конструкторов, в первую очередь, ролевой структуры. Она формируется в ходе типизации ролей, которая формирует основополагающую ролевую матрицу - институцию, в качестве примера можно привести такие отношения, как «преподаватель – студент», «муж – жена» и т.д. Появление институции является обязательным условием появления любых институтов.

В процессе институционализации неизбежно возникает вопрос легитимации норм и правил, то есть проблемы достижения их признания и понимания. Основным механизмом легитимации выступает знаковая коммуникация, включающая в себя четыре стадии: номинацию, операционализацию, дисциплинарное овладение системами знаний и овладение символическим универсумом³³.

Анализ процесса создания новых институтов в современном российском обществе, находящемся на переходном этапе, во многом подтверждает положения теории институциональных матриц. Например, в политической сфере можно наблюдать определенное расхождение

³² Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995. С. 25.

³³ Лукашенок И.В. Социологические исследования процессов институционализации // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. 2013. № 3 С. 67.

институциональными формами (институтами демократии и гражданскими институтами) и неформальными институтами, что позволяет охарактеризовать первые, как квазидемократические («управляемая демократия», псевдодемократические выборы и т.д.)³⁴. О факте отсутствия институциональной сделки красноречиво свидетельствуют снижение уровня россиян, принимающих участие в выборах разного уровня, стабильно низкий рейтинг политических партий и т.д.

Можно отметить аналогичные процессы и в идеологической сфере. Здесь наблюдаются такие явления, как сохранение музыки советского гимна, использование красного знамени в российской армии, концепция «либерального империализма», а также иные попытки преодоления ситуации идеологического вакуума, возникшей в результате деидеологизации прежней идеологической институционализационной структуры. Таким образом, становится очевидным несоблюдение большинства принципов институционального проектирования в создании новых общественных и политических институтов в современной России, и конкретно принципов многообразия стимулов, достаточной широты учета интересов возможных их участников.

Институционализация гражданского участия должна обладать некоторой структурной организацией. Поскольку она подразумевает собой диалог между населением и местным самоуправлением, то есть субъект-субъектную коммуникацию, то в ее структуре, можно выделить, в качестве наиболее важных элементов, по меньшей мере, два субъекта диалога. В начале диалога один субъект взаимодействия выступает в роли инициатора коммуникации, который задает тон, градус и тематику дискурса. Эту активную позицию можно обозначить как роль адресанта информации. Соответственно, другой субъект в момент коммуникации является адресатом, получающим информацию. После этого субъекты меняются ролями и

³⁴ Лукашенок И.В. Социологические исследования процессов институционализации // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. 2013. № 3 С. 67.

активную функцию адресанта начинает выполнять другой субъект дискурса, тогда как предыдущий коммуникант начинает воспринимать информацию, то есть становится адресатом³⁵.

Институционализированное гражданское участие в местном сообществе выполняет конкретные функции. Они представляют собой совокупность целей и задач, достигаемых в ходе межсубъектной коммуникации. Каждая конкретно взятая функция института - это его роль, которую диалог играет обществе, приносимая им практическая польза. Приведем эти функции:

1. Коммуникативная функция, которая состоит в формировании связи между населением и органами МСУ;
2. Интегративная функция, которая позволяет в диалоговой форме добиваться аккумуляции усилий власти и общества в решении своих проблем;
3. Конфликтологическая функция, позволяющая своевременно фиксировать и урегулировать возникающие проблемы;
4. Аксиологическая функция, которая заключается в совместном поиске и определении общественно и политически значимых ценностей, для своего муниципального образования;
5. Прогностическая функция, дающая возможность на основе двухсторонней коммуникации определять перспективы и приоритетные направления развития своего муниципального образования;
6. Функция политической социализации, способствующая вовлечению широких слоев населения в активную социально-политическую деятельность;

³⁵ Зайцев А.В. Институциональный дизайн публичной политики и институционализация диалога государства и гражданского общества. Политика, государство и право. 2014. № 7. С. 32

7. Функция гражданского контроля за деятельностью власти, дающая возможность бороться с негативными явлениями во власти, к которым можно отнести равнодушие, бюрократизм, протекционизм, использование служебного положения в личных целях и так далее.

Все это свидетельствует о том, что гражданское участие в современной России, находится в начальной фазе институционализации, имеющей несколько последовательных этапов, однако, далеко еще не завершенной.

Из всего вышесказанного можно сделать следующие выводы.

1. Гражданское участие представляет собой участие индивидов в различных структурах и демократических институтах, предполагающее объединение индивидов в различные группы для решения проблем конкретного сообщества. Под институционализацией гражданского участия понимается многомерный процесс, включающий артикуляцию общественного запроса на участие в общественной жизни, формирование системы статусов и ролей коммуникантов в данной сфере и развитие правовых форм регламентации соответствующих практик.

2. Анализ процесса создания новых институтов в современном российском обществе, находящемся на переходном этапе, во многом подтверждает положения теории институциональных матриц. В политической сфере можно наблюдать определенное расхождение между институциональными формами (институтами демократии и гражданскими институтами) и неформальными институтами, что позволяет охарактеризовать первые, как квазидемократические («управляемая демократия», псевдодемократические выборы и т.д.).

3. Институционализированное гражданское участие в местном сообществе выполняет конкретные функции. Они представляют собой совокупность целей и задач, достигаемых в ходе межсубъектной коммуникации. Анализ ситуации на основе этих функций свидетельствует о том, что гражданское участие в современной России находится в начальной

фазе институционализации, связанной с формированием институционального дизайна – зачастую вне привязки к реальным проблемам развития муниципального сообщества и уровню и характеру потенциала общественного участия.

РАЗДЕЛ II. ДИАГНОСТИКА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ «ГОРОД БЕЛГОРОД»

Проблема повышения эффективности местного самоуправления в России на протяжении долгих лет не теряет своей актуальности. На сегодняшний день она остается одной из самых острых, несмотря на длительный процесс реформирования данного института. Изменения в процессе его реформирования, в первую очередь, касались взаимоотношений уровней власти и практически не учитывали фактор гражданского участия в осуществлении местного самоуправления. Мы, однако, считаем, что именно гражданское участие должно стать основополагающим фактором оценки эффективности местного самоуправления.

Взаимозависимость качества управления и уровня гражданского участия, сильнее всего проявляется на уровне местного самоуправления. Принципиальное отличие органов местного самоуправления от государственных заключается в том, что они более тяготеют к гражданскому сообществу, общественному управлению³⁶. Таким образом, местное самоуправление создает каждому гражданину условия для непосредственного участия в общественно-политическом процессе. Особенно важным гражданское участие является при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, школьного и дошкольного образования, уровня занятости и т.д., к рассмотрению которых политики и государственные чиновники иногда подходят, не имея детальной информации и не зная ситуацию «изнутри»³⁷. Легитимация местного самоуправления во многом зависит от того, насколько результаты деятельности муниципальных органов соответствуют интересам

³⁶ Горбатюк Е. С., Право на самоуправление в российских условиях // Политекс. 2013. № 2. С. 56.

³⁷ Виноградова Т., Сунгуров А. Гражданская активность и общественное участие. Ставрополь, 2012.

местного населения³⁸. С другой стороны, можно констатировать, что перспективы данного института публичной власти, на сегодняшний день, редко воспринимаются как развитие отдельно взятого местного сообщества. Глобальная политика и экономика предъявляют высокие требования к организации системы публичного управления, целостности и комплексности принимаемых управленческих решений. В этом смысле эффективное местное самоуправление является необходимым условием социально-политической стабильности³⁹. Исходя из того, что население является первичным субъектом местного самоуправления, можно сделать вывод, что оно должно проявлять активное участие в жизни муниципального образования, которое может выражаться в различных прямых или опосредованных формах. В России к этим формам относятся: местный референдум; муниципальные выборы; сходы, собрания и конференции граждан, их правотворческая инициатива; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы. Однако, в реальной муниципальной практике эти различные формы прямой демократии оказываются либо невостребованными, либо используются формально⁴⁰.

Показательным для характеристики гражданского участия является межрегиональное социологическое исследование регионального уровня, проведенное научно-исследовательской лабораторией Курского государственного университета на территории Курской области в 2015 году в регионах Центрального Черноземья⁴¹.

Анализ его результатов позволяет сделать ряд выводов. Прежде всего, стоит отметить, что гражданское общество в России переживает крайне

³⁸ Трофимова И.Н. Эффективность местного самоуправления в российской федерации и проблема гражданского участия // *Ars Administrandi*. 2012. № 1. С. 55.

³⁹ Там же. С. 56.

⁴⁰ Попова В.В. Местное самоуправление: власть и население // *Социология власти*. 2012. № 2. С. 143.

⁴¹ Когай Е.А. Социальные практики гражданского участия в развитии регионов Центрального Черноземья // *Вестник ОмГУ. Серия: Экономика*. 2015. № 3. С. 167-173.

непростые времена. На сегодняшний день ему приходится сталкиваться с вызовами как внешнего, так и внутреннего характера. Украинский кризис, проблемы связанные с присоединением Крымского полуострова, экономические санкции со стороны мирового сообщества, список может быть продолжен. При этом гражданское общество Центрального Черноземья, как и всей России, стремится к созданию общества равных возможностей в качестве устойчивой социокультурной нормы. Организационной основой гражданского общества при этом должен выступить некоммерческий сектор⁴². Результаты социологических опросов, проведенных в рамках данного исследования в Тамбовской области, свидетельствуют о том, что не более 5% граждан Тамбовской области участвуют в деятельности общественных организаций. При этом отмечено, что среди имеющих высшее образование активными являются 12 % граждан, с неполным средним – лишь 1 %⁴³. В Белгородской области констатируется низкий уровень общественной инициативы на низовом уровне, иждивенческая позиция граждан, ожидающих, «что все за них должны устроить власти, отсутствие у граждан желания участвовать в какой-либо форме в решении местных вопросов»⁴⁴. Таким образом, проявление гражданской активности по-прежнему не соответствует тем вызовам, которые выдвигает современность. А при желании проявить принять участие в решении волнующего их социального вопроса жители макрорегиона зачастую просто не обладают необходимыми рычагами воздействия. Можно, однако, обозначить сферу, где гражданская активность проявляется в максимальной мере, – это вопросы экологического характера. Существует целый ряд примеров проявления такой активности гражданами Центрального Черноземья за последнее время⁴⁵. При этом на

⁴² Когай Е.А. Социальные практики гражданского участия в развитии регионов Центрального Черноземья // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. 2015. № 3. С. 169.

⁴³ Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области (проект). Тамбов, 2014. URL : <http://www.optambov.ru/index.php?in=serch> (дата обращения: 25.11.2015).

⁴⁴ Овчинников В. Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества Белгородской области в 2014 г. URL : <http://www.op31.ru/910/> (дата обращения: 15.06.2015).

⁴⁵ Когай Е.А. Социальные практики гражданского участия в развитии регионов Центрального Черноземья // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика . 2015. № 3. С. 170.

помощь жителям регионов в отстаивании их прав приходят общественные организации. Стоит обратиться к практике деятельности этих организаций в исследуемом макрорегионе. Численность зарегистрированных НКО в стране и реально действующих существенно расходится, активными являются не более 10–15 % организаций. Считается, что в «третьем секторе» России задействовано в настоящее время не более 1 % экономически активного населения страны⁴⁶. При этом, белгородские общественники отмечают, что некоммерческим организациям до настоящего времени не удается решить следующие проблемы:

1. Недостаточная профессионализация НКО. Контроль за выполнением социальных компетенций, нередко превалирует над предоставлением услуг.

2. Низкий уровень доверия к некоммерческому сектору. Недостаточная степень информированности о деятельности НКО вызывает у людей настороженное отношение к ним. Одной из причин этого являются неудовлетворенные информационные потребности городской аудитории, выявленных в ходе социологического исследования, проведенного Центром социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета в 2012 году. Данное исследование показало, что общими недостатками, характерными для всех видов муниципальных средств массовой информации, по мнению аудитории, является их излишняя политизированность, отстраненность от решения важных общественных проблем и отсутствие собственной позиции по данным проблемам⁴⁷. При этом пятая часть жителей городов и районных центров Белгородской области имеют достаточные представления о деятельности общественных и религиозных объединений региона, а более 50% хорошо осведомлены о работе таких организаций, как профсоюзы, советы ветеранов войн и труда, объединения инвалидов, советы женщин,

⁴⁶ Социальные практики гражданского участия в развитии регионов Центрального Черноземья // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. 2015. № 3. С. 170.

⁴⁷ Заливанский Б.В. Муниципальные средства массовой информации в восприятии городского сообщества // Власть. 2013. № 5. С. 139-143.

«Красный крест», объединения предпринимателей, экологические и благотворительные фонды⁴⁸. Жители региона приветствуют практику НКО прежде всего в социальной сфере - охрана материнства и детства, поддержка социально незащищенных слоев, охрана здоровья и т.д. Таким образом, мы приходим к выводу о том, что субъекты гражданского общества (граждане и НКО) вносят свой вклад в приумножение социокультурного потенциала макрорегиона и постепенно расширяют круг социально ориентированной практической деятельности. Однако степень непосредственно гражданского участия, их вовлеченности в местное самоуправление, участия в политической жизни региона, остается на низком уровне.

Показательным для характеристики состояния гражданского участия в городе Белгороде является социологическое исследование, посвященное социальному самочувствию граждан, проведенное МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» города Белгорода в 2016 году. Подобные исследования являются достаточно эффективным способом получения информации об актуальных проблемах местного сообщества, оценке деятельности ОМС. Количество опрошенных составило в общем 660 человек. Из них в возрасте 17-18 лет – 117 чел., 20-25 – 51 чел., 30-40 лет – 264 чел., 40-45 – 162 чел., 45-57 – 66 чел.⁴⁹.

Для наиболее адекватного анализа оценки населением деятельности органов МСУ, было выяснено, что понимают горожане под сущностью местного самоуправления. Выяснилось, что 44 % опрошенных горожан понимают местное самоуправление как функционирование аппарата местной власти, ограничивая свое участие исключительно выборами депутатов городского Совета депутатов. С другой стороны, лишь четверть респондентов адекватно понимает сущность местного самоуправления.

⁴⁸ Овчинников В. Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества Белгородской области в 2014 г. URL : <http://www.op31.ru/910/> (дата обращения: 15.06.2015 г.).

⁴⁹ Результаты социологического исследования «Некоторые аспекты функционирования системы местного самоуправления городского округа «Город Белгород» МАУ «ИМРиСТ» май 2015 г. // Документ опубликован не был.

Исследование показало, что абсолютное большинство (59%) респондентов поддерживают развитие института МСУ, четверть (25%) опрошенных полагают, что более целесообразным является управление государственной власти на местах. 16% респондентов затруднились ответить на данный вопрос. Прослеживается логическое соответствие: большинство опрошенных ответили положительно на предшествующий вопрос, и подтвердили данную позицию дальше, отвечая на вопрос об объеме полномочий местного самоуправления. 47% опрошенных считают, что необходимо их значительное увеличение. Горожане уверены, что органы МСУ должны брать на себя решение основных экономических и социальных проблем, играть роль хозяина в местном сообществе. 25% респондентов считают, что полномочия МСУ стоит оставить на существующем уровне. Примерно 14% полагают, что границы влияния местного самоуправления должны быть уменьшены и переданы государственным органам, поскольку органам МСУ не хватает властных полномочий, например денежных средств в бюджете, из-за чего самоуправление оказывается недееспособным.

Стоит отметить, что результаты исследования в данном контексте несколько расходятся с общероссийскими и региональными в ЦФО в вопросе доверия к органам местной власти. В данном случае, горожане относятся к органам МСУ более доверительно, однако, индикатор «недоверия» практически идентичен общероссийскому.

Респондентам был задан вопрос о том, что, является, по их мнению, преградой для эффективной деятельности органов МСУ. После анализа полученных данных, делается вывод, о том, что основной преградой эффективной работы органов МСУ, по мнению горожан, является «бюрократия, взяточничество» и «отсутствие финансов», - таким образом, ответили соответственно 21% и 39% опрошенных⁵⁰. При этом, 14% горожан полагают, что низкий уровень активности граждан также является

⁵⁰ Астахов Ю.В. Некоторые аспекты функционирования системы местного самоуправления городского округа «Город Белгород» (социологический аспект) // Наука. Искусство. Культура. 2016. № 3 (11). С. 79.

препятствием для эффективной деятельности в управлении муниципальным образованием.

Ответы респондентов на вопрос, касающийся возможности участия в политике, проводимой городскими властями, показывают, что 76% граждан понимают, как это осуществить. При этом 12%, считают, что они «никак не могут» повлиять на политику ОМС⁵¹. 19% опрошенного населения считает СМИ наиболее оптимальной формой влияния на политику городских властей. Респонденты разошлись во мнениях, что свидетельствует о разветвлённом представлении белгородцев касательно влияния на муниципальную кадровую политику и реализацию стратегии социально-экономического развития города до 2025 года.

Далее рассматривается активность граждан, как субъектов МСУ. Индикатором готовности граждан к общественной активности является вопрос: «Готовы ли Вы лично принять участие в благоустройстве города?». Относительное большинство опрошенных (40 %) высказалось условно положительно - «скорее готов, чем не готов», тогда как на однозначную готовность указали 22% граждан.

Необходимо отметить, что выражая готовность к тому, чтобы быть активным субъектом местного самоуправления, граждане, зачастую, не являются ими на деле. Можно выделить несколько причин обуславливающих данное противоречие. Прежде всего, это отсутствие у граждан опыта активного участия в местном самоуправлении. Это отсутствие выработанного механизма для стабильного вовлечения населения в управление делами своего муниципального образования посредством институтов гражданского общества.

Кроме того, существуют проблемы, беспокоящие белгородцев, такие как деятельность управляющих компаний, комплекса ЖКХ, социальная поддержка населения и т.д., которые ведут за собой последствия в виде

⁵¹ Астахов Ю.В. Некоторые аспекты функционирования системы местного самоуправления городского округа «Город Белгород» (социологический аспект) // Наука. Искусство. Культура. 2016. № 3 (11). С. 80.

достаточно высокого уровня недоверия к местным органам власти, что в свою очередь приводит к низкому уровню социальной активности.

Далее мы рассмотрим существующие механизмы и институты гражданского участия в городе Белгороде.

В городском округе «Город Белгород» органы местного самоуправления представлены Администрацией и Белгородским городским советом. Администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. К ее полномочиям относятся: формирование и исполнение городского бюджета; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в установленном Собранием депутатов порядке; организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания и т.п. Белгородский городской совет является представительным органом местного самоуправления. Выборы депутатов проходят по смешанной избирательной системе, где 27 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, и 27 мандатов распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями, в соответствии с законодательством пропорционально числу голосов избирателей, которые получил каждый из списков кандидатов⁵².

Для обеспечения включения широкого круга общественности в процесс местного самоуправления Белгородским городским Советом проводятся публичные слушания. Публичные слушания – это одна из форм реализации горожанами своего права на участие в принятии решений органами МСУ «путем проведения собраний для публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов муниципального образования и других

⁵² Белгородский Городской Совет V созыва. Официальный сайт органов местного самоуправления города Белгорода. URL: <http://www.sovetdep31.ru/h/deputes/history> (дата обращения: 18.06.2017).

общественно значимых вопросов»⁵³. Публичные слушания проводятся для информирования населения и органов МСУ о фактах обсуждаемых проблем и существующих мнениях о них; выявления общественного мнения по выносимым вопросам; осуществления диалога органов МСУ с местным сообществом и т.д.

В 2016 году Депутатами городского Совета велась работа по шести основным направлениям. Это нормотворческая деятельность; выполнение своих контрольных функций; непосредственная работа с населением; организация выполнения наказов избирателей, полученных депутатом в ходе предвыборной кампании; деятельность Советов территорий, работа с органами ТОС; участие в разнообразных городских мероприятиях, а также иных, сформированных в городе совещательных органах.

Одним из важнейших направлений деятельности депутатского корпуса является ежедневная работа с обращениями граждан. Только председатель Совета депутатов за 2016 год получил 335 обращений⁵⁴. Чаще всего, поступающие вопросы касаются организации и функционирования территориальных общественных самоуправлений, земельных ресурсов, образовательной системы, мер социальной поддержки, ЖКХ, заработной платы и др. В 2015 году число обращений граждан существенно снизилось, если в 2015 году было получено 466 обращений, то в 2016 году только 335. Также уменьшилось количество жалоб по вопросам ЖКХ (в 2015 году было получено 106 обращений, тогда как в 2016 году только 25 обращений)⁵⁵. В отчете по работе с гражданами Белгородского городского Совета, данный факт объясняется эффективностью деятельности данного органа местного

⁵³ Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Белгороде. Решение совета депутатов города Белгорода от 24 ноября 2009 года № 281. URL: <http://www.sovetdep31.ru/h/activity/publichnie-slushania> (дата обращения: 18.06.2017).

⁵⁴ Белгородский Городской Совет V созыва. Отчеты по работе с гражданами. Официальный сайт органов местного самоуправления города Белгорода. URL: <http://www.sovetdep31.ru/h/deputes/history> (дата обращения: 18.06.2017).

⁵⁵ Там же.

самоуправления. По нашему же мнению, этот факт свидетельствует скорее об определенном падении уровня гражданской активности.

В тоже время, в том же отчете сообщается об увеличении количества обращений граждан по вопросам, касающимся создания и функционирования территориального общественного самоуправления. В 2016 году зарегистрировано 83 устава ТОС. Решением сессий Совета депутатов города установлены границы 60 ТОС⁵⁶.

В общем, депутатским корпусом в 2016 году было направлено 452 обращения в адрес администрации города по обозначенным горожанами вопросам. 49%, то есть 220 обращений касаются вопросов жилищно-коммунального хозяйства, транспортного обслуживания населения и благоустройства. Процентное соотношение обращений в сфере ЖКХ выглядит следующим образом: вопросы касающиеся качества коммунальных услуг - 27,1%; проблемы с платой за жилищно-коммунальные услуги, расчет платы общедомовых нужд, формирование платежных документов – 25,7%; благоустройство своей придомовой территории – 21,5%; вопросы касающиеся организации собрания собственников жилья – 1,5%; неудовлетворительное состояние многоквартирных домов – 8,5%; вопросы, касающиеся управления многоквартирными домами – 5,7%⁵⁷.

Другим важным институтом гражданского участия, действующим в городе Белгороде, является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Деятельность ТОС регулируется рядом нормативно-правовых актов, такими, как федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ⁵⁸ и Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об

⁵⁶ Белгородский Городской Совет V созыва. Отчеты по работе с гражданами. Официальный сайт органов местного самоуправления города Белгорода. URL: <http://www.sovetdep31.ru/h/deputes/history> (дата обращения: 18.06.2017).

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изменениями на 19 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

общественных объединениях»⁵⁹. ТОС представляет собой одну из форм участия населения в жизни местного самоуправления, осуществляемого на части территории поселения. При этом органы ТОС не являются органами МСУ, и передача им соответствующих полномочий Федеральным законом не предусматривается. Порядок организации и осуществления ТОС, помимо Федерального закона, устанавливается уставом муниципального образования и нормативно-правовыми актами соответствующего органа МО. Границы ТОС, утверждаются представительным органом муниципального образования исходя из предложений граждан, проживающих на данной территории. ТОС не являются органами местного самоуправления, то есть органами публичной власти. ТОС – это одна из форм участия населения в местном самоуправлении, реализация которой зависит от желания граждан непосредственно предпринимать практические действия в сфере вопросов местного значения. Органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом вправе привлекать ТОС на договорных условиях к решению вопросов местного значения, выделяя им на определенные цели средства местных бюджетов.

Однако самоуправление граждан организовано не только по месту жительства, как в случае ТОС, но и по месту учебы, профессиональной деятельности. В соответствии с городской целевой программой «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008–2011 годы» в городе созданы 27 Советов территорий. Единицами самоуправления являются внутригородские территории, которые совпадают с 27-ю избирательными округами. Таким образом, Совет территорий является центром общественного самоуправления определенного городского сегмента. Каждый Совет территории возглавляет депутат Совета депутатов города, принадлежащий к определенному избирательному округу. В состав Советов входят: руководители различных учреждений и предприятий, представители

⁵⁹ Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями на 2 июня 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

общественных организаций, полиции, непосредственно жители территории, председатели территориальных общественных самоуправлений, представители образовательной сферы, культуры, социальной сферы, религиозной, партии «Единая Россия». Все Советы территорий возглавляют депутаты Совета депутатов города. Администрацией города, в качестве штатной единицы, Советам был предоставлен секретарь, за 27-ю территориями закреплены границы деятельности участковых уполномоченных полиции, организованы молодежные Советы территорий (27), а так же 27 активов пожилых граждан, председатели которых являются членами Совета территорий. Заседания Советов территорий являются формой работы с жителями территорий приводящимися примерно 1 раза в квартал; в каждом Совете территории издается газета, рассказывающая об основных событиях, произошедших в текущем году. Данная газета издается не менее трех раз в год. Всеми Советами территории проводятся культурно-массовые мероприятия к таким праздникам, как Новый год, «проводы Масленицы», День Победы, День города, мероприятия ко Дню пожилого человека и другие. Также, Советы территорий каждый год участвуют в конкурсе инициатив по развитию территорий. Лучшие проекты получают софинансирование на реализацию.

Одним из проектов, предоставляющим возможность гражданского участия, является «Народная экспертиза». Данный проект запущен департаментом внутренней и кадровой политики Белгородской области, чтобы дать возможность гражданам высказать свои идеи по улучшению качества жизни в родном городе или селе и развитию всего региона в целом. Цель проекта — вовлечь белгородцев в процесс генерирования и обсуждения идей, принятия управленческих решений на муниципальном и региональном уровнях. Для достижения цели проекта запущены две информационно-коммуникационные площадки: офлайн и онлайн. Существует, например, раздел проекта под названием «Черный список», в котором граждане размещают свои жалобы на самые различные проблемы города. Офлайн-

площадка проекта используется при отсутствии доступа к Интернету. С этой целью в городе установлены информационные ящики, позволяющие организовать сбор народных инициатив. Данная информация учитывается, систематизируется и используется в качестве ориентиров для дальнейшей работы муниципальными властями.

В областном центре существует похожий проект, который называется «Активный горожанин». Он разработан администрацией города Белгорода, и реализуется Муниципальным автономным учреждением «Институт муниципального развития и социальных технологий». Это относительно новый проект, существующий один год. Гражданам предлагается оставлять свои жалобы, предложения и обращения на сайте проекта, а также участвовать в различных социологических опросах, касающихся жизни города.

Важным институтом гражданского участия, являются политические партии. Деятельность политических партий, их региональных отделений и других структурных подразделений в Белгородской области регулируется Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях». Предметом регулирования данного закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии и особенностями создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в Российской Федерации⁶⁰. «Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в

⁶⁰ О политических партиях: федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (с изменениями на 19 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления»⁶¹.

В настоящее время в городе Белгороде действуют 54 политические партии. Естественным образом, наибольшей популярностью пользуются парламентские партии.

Доминирующее преимущество имеет белгородское региональное отделение Всероссийской политической партии «Единая Россия», которое насчитывает 21305 человек, и 22 местных отделения в муниципальных образованиях Белгородской области. Это МО района Алексеевский, МО г. Белгорода, МО района Белгородский, МО района Борисовский, МО района Валуйский, МО района Вейделевский, МО района Волоконовский, МО района Грайворонский, МО района Губкинский, МО района Ивнянский, МО района Корочанский, МО района Красненский, МО района Красногвардейский, МО района Краснояружский, МО района Новооскольский, МО района Прохоровский, МО района Ракитянский, МО района Ровеньский, МО района Старооскольский, МО района Чернянский, МО района Шебекинский, МО района Яковлевский⁶².

Белгородские региональные отделения политических партий «Коммунистическая партия Российской Федерации» и «Либерально-демократическая партия России» имеют примерно одинаковое количество членов, а именно 2564 и 2423 человек соответственно.

Последним представителем парламентских партий в городе Белгороде является Региональное отделение Политической партии «Справедливая Россия», насчитывающее 2109 членов⁶³.

⁶¹ О политических партиях: федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (с изменениями 19 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»..

⁶² Список региональных отделений политических партий, зарегистрированных на территории Белгородской области. Официальный сайт Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Белгородской области. URL: <http://to31.minjust.ru/ru/spisok-regionalnyh-otdeleniy-politicheskikh-partiy-zaregistrirovannyh-na-territorii-belgorodskoy> (дата обращения: 18.06.2017).

⁶³ Там же.

Также в городе Белгороде действует огромное количество общественных организаций, таких как Белгородское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Центр противодействия коррупции в органах государственной власти"; Региональная общественная организация "Союз журналистов Белгородской области"; Белгородская региональная организация Общероссийской общественной организации "Российский союз молодежи"; Белгородская областная общественная организация «Областной совет женщин» и многие другие.

В рамках данной работы нами было проведено собственное исследование в форме экспертного опроса, в котором приняли участие 17 экспертов, среди которых были участники некоммерческих организаций (5), общественные активисты (4), муниципальные служащие (1) и сотрудники муниципальных учреждений (7). Основу анкеты, используемой в ходе исследования, составили вопросы, касающиеся различных аспектов гражданской активности муниципального образования.

Респондентам было предложено охарактеризовать уровень гражданской активности в городе Белгороде. Большинство опрошенных, а именно 70%, оценили уровень гражданской активности в городе как низкий. В свою очередь, 30% респондентов посчитали, что он является средним. В качестве причин низкого уровня активности эксперты, выбравшие такой вариант, выделили следующие факторы – пассивность граждан (81%), недоверие к органам местной власти (63%), отсутствие у граждан опыта активного участия в местном самоуправлении (36%) и сопротивление органов власти (36%).

Также респондентам был задан вопрос «Насколько, на Ваш взгляд, в городе Белгороде развиты институциональные механизмы гражданского участия?». Отвечая на него, 68% опрошенных экспертов высказались за вариант «в принципе, развиты, но есть проблемы в их функционировании». Четверть респондентов (25%), отметила, что эти механизмы не развиты. И

наконец, лишь 7% посчитали, что институциональные механизмы гражданского участия развиты в достаточной мере.

Таким образом, результаты экспертной оценки позволяют констатировать достаточно проблемную ситуацию с гражданским участием в городе Белгороде. Большинство экспертов считает, что гражданская активность в городе находится на низком уровне, а институциональные механизмы гражданского участия не развиты в достаточной мере.

Следующий блок вопросов касался конкретных институтов гражданского участия, существующих в городе Белгороде. Экспертам предлагалось оценить эффективность функционирования данных институтов.

Функционирование общественного совета при коллегии местного самоуправления города Белгорода большинством респондентов (56%) было оценено, как неэффективное. 12% опрошенных оценили деятельность данного института, как эффективную в отдельных случаях. При этом четверть респондентов затруднилась ответить на данный вопрос.

Далее следовал вопрос о территориальном общественном самоуправлении (ТОС). 75% экспертов признали данный институт эффективным в отдельных случаях. Остальные 25% назвали ТОС неэффективным механизмом гражданского участия.

Такой проект, как «Народная экспертиза», получил, в целом, положительную оценку экспертов: 42% опрошенных посчитали его достаточно эффективным, а 51% - эффективным в отдельных случаях; 7% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

Публичные слушания, проводимые Белгородским городским Советом, получили следующие оценки: 62% процентов респондентов охарактеризовали публичные слушания как неэффективный институт гражданского участия. В то же время, 25% опрошенных посчитали данный институт эффективным в отдельных случаях. Оставшиеся 12% экспертов затруднились ответить на данный вопрос. Достаточно эффективным данный институт не признал ни один из экспертов.

Важным механизмом гражданского участия в городе Белгороде являются политические партии. Респондентам было предложено оценить эффективность деятельности их местных отделений. Большинство экспертов (58%) оценило данный институт как неэффективный. В свою очередь, 30% респондентов посчитали, что местные отделения политических партий в городе Белгороде эффективны в отдельных случаях. 12% затруднились ответить. Достаточно эффективным данный институт не признал ни один из экспертов.

Также в городе Белгороде действует достаточно большое количество общественных организаций. Их деятельность была охарактеризована половиной (52%) респондентов как эффективная в отдельных случаях. Вариант «неэффективны» был отмечен 40% опрошенных. Остальные эксперты затруднились ответить.

Далее экспертам было предложено оценить эффективность такого института гражданского участия, как Белгородский городской орган общественной самодеятельности Белгородское Городское Земство. Достаточно показательно, что подавляющее большинство респондентов, а именно 79%, затруднились при ответе на данный вопрос, тогда как 21% охарактеризовали его как неэффективный. Это очевидным образом свидетельствует о низком уровне известности данного механизма гражданского участия и неосвещённости его деятельности.

Далее следовал вопрос об эффективности действующих в городе Советов территорий. 46% респондентов посчитали их деятельность эффективной в отдельных случаях, тогда как 30% респондентов охарактеризовали ее как неэффективную. 24% опрошенных затруднились с ответом.

Действующий в городе проект «Активный горожанин» получил достаточно положительную характеристику. 52% опрошенных охарактеризовали его деятельность как достаточно эффективную, и 48% посчитали ее эффективной в отдельных случаях.

На этом блок вопросов о функционировании конкретных институтов гражданского участия в городе Белгороде был завершен. Мы видим, что многие действующие механизмы были охарактеризованы как неэффективные, некоторые позиции фактически остались без экспертной оценки. Это является достаточно очевидным показателем того, что ряд институтов гражданского участия в городском округе не просто неэффективен, а в принципе неизвестен даже экспертному сообществу.

В качестве механизмов развития гражданского участия, которых не хватает в городе, были отмечены краудфандинговые проекты. Имеется в виду коллективное сотрудничество людей, объединяющих на добровольной основе свои финансовые или другие ресурсы, чаще всего посредством глобальной сети Интернет, для поддержки усилий других людей или организаций. Средства могут пойти на различные нужды, такие как помощь жертвам стихийных бедствий, поддержка политических кампаний, финансирование малого предпринимательства, получению прибыли от совместных инвестиций и на многие другие.

Было заявлено о необходимости существования широкой сети некоммерческих организаций, которые бы имели необходимые ресурсы и были независимы от органов муниципальной и государственной власти.

Также в ходе исследования было получено экспертное мнение по поводу отсутствующих механизмов гражданского участия. Оно заключается в том, что отсутствуют различные эффективные формы самоорганизации граждан ввиду их пассивности. В тоже время, при вмешательстве в данный процесс органов местного самоуправления любые «добровольные» формы самоорганизации граждан превращаются в забюрократизированную структуру, в дальнейшем обреченную на провал. Пример этого могут служить Территориальные общественные самоуправления, советы территорий и так далее.

Заключительным вопросом анкеты стал вопрос, касающийся перспективы развития гражданского участия в городе Белгороде.

Большинство экспертов, а именно 64%, считают, что гражданское участие в городе Белгороде останется на существующем уровне. 30% высказали мнение, что гражданское участие будет сужаться, и лишь 6% респондентов посчитали, что гражданское участие будет расширяться.

Таким образом, по результатам диагностики уровня гражданского участия и эффективности его институтов можно сделать следующие выводы.

1. В целом, в ситуации с гражданским участием в городе Белгороде есть существенные проблемы. Гражданская активность в городе находится на достаточно низком уровне, а институциональные механизмы гражданского участия не развиты в достаточной мере. В качестве основных причин такого положения вещей экспертами называются пассивность граждан, отсутствие у граждан опыта активного участия в местном самоуправлении и сопротивление органов власти.

2. Большинство действующих в городе Белгороде институтов гражданского участия являются либо неэффективными, либо проявляют свою эффективность в отдельных случаях. Преимущественно положительную оценку экспертов получили только такие проекты вовлечения граждан в процессы управления, как «Народная экспертиза» и «Активный горожанин».

3. В качестве механизмов развития гражданского участия, которых не хватает в городе, были отмечены краудфандинговые проекты. Имеется в виду коллективное сотрудничество людей, объединяющих на добровольной основе свои финансовые или другие ресурсы, чаще всего посредством глобальной сети Интернет, для поддержки усилий других людей или организаций. Средства могут пойти на различные нужды, такие как помощь жертвам стихийных бедствий, поддержка политических кампаний, финансирование малого предпринимательства, получению прибыли от совместных инвестиций и на многие другие. Также была заявлена необходимость

существования широкой сети некоммерческих организаций, которые бы имели необходимые ресурсы и были независимы от органов муниципальной и государственной власти. При этом, большинство экспертов, отвечая на вопрос о перспективах развития гражданского участия, достаточно скептически отнеслись к возможности его расширения, отметив, что оно, скорее всего, останется на прежнем уровне.

РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ГОРОДЕ БЕЛГОРОДЕ

Комплекс эмпирических данных, собранных в ходе авторского исследования и вторичного анализа, свидетельствует о достаточно противоречивых тенденциях в сфере гражданского участия и функционировании его институтов в городском округе «Город Белгород». Следует также отметить, что эти тенденции не являются специфическими, а отражают ситуацию в подавляющем большинстве муниципалитетов России. Некоторым исключением являются некоторые города-миллионники (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Красноярск), в которых в постсоветский период сложились относительно эффективные институты гражданского участия - территориальное общественное самоуправление, сеть действующих НКО, иные формы мобилизации граждан на решение общественных проблем.

В городском округе «Город Белгород» институты гражданского участия недостаточно эффективны в силу ряда причин. Во-первых, сам процесс институционализации гражданского участия далек от завершения. В ряде случаев не сформированы нормы взаимодействия основных субъектов коммуникации в системе «гражданское общество – местная власть» отсутствуют необходимые нормативно-правовые документы, регламентирующие данное взаимодействие. Во-вторых, существующие институты гражданского участия во многом имеют имитационный, формальный характер. Это ярко иллюстрирует система территориального общественного самоуправления. Формально ТОС покрывает практически всю площадь городского округа и объединяет все население Белгорода. Фактически существует около десятка реально действующих ТОС, объединяющих неравнодушных и инициативных жителей территорий, остальные же созданы по инициативе местной администрации и абсолютно никак не проявляют себя. Такая же формальность характеризует институт публичных слушаний, периодически организуемых Белгородским советом

депутатов и органами распорядительной власти. При этом наблюдается целенаправленная минимизация независимого общественного участия в процедуре публичных слушаний. В-третьих, - и это одна из главных причин невысокого уровня гражданского участия в г. Белгороде - подавляющее большинство населения не готово к формированию и проявлению собственной гражданской позиции. По результатам экспертного опроса, описанным во втором разделе исследования, в качестве одной из основных причин низкого уровня гражданского участия в г. Белгороде фигурируют пассивность населения и отсутствие у него опыта общественной деятельности.

Таким образом, основными направлениями совершенствования процесса институционализации гражданского участия в городе Белгороде должны быть:

- 1) дальнейшая регламентация норм взаимодействия субъектов гражданского участия (граждан, НКО и др.) и органов муниципальной власти. В рамках данного процесса прежде всего необходимо инициировать ряд изменений в нормативных документах, регламентирующих различные формы общественного контроля – публичные слушания, общественную экспертизу, общественный мониторинг, деятельность Общественного совета при коллегии местного самоуправления города Белгорода и др. В частности, необходимо упростить процедуру приема заявок на участие в публичных слушаниях (снять требование обязательного предварительного уведомления об участии в них), регламентировать процедуру анализа и учета мнений участников публичных слушаний и отражения их в окончательном решении органов муниципальной власти. На основе недавно созданной Общественной палаты городского округа «Город Белгород» необходимо также создать постоянную экспертную группу с открытым числом участников из числа представителей НКО, общественников, ученых для проведения общественной экспертизы наиболее значимых и резонансных решений;

2) минимизация имитационных практик гражданского участия и квазиобщественных инициатив, связанных с демонстрационным созданием муниципальной властью общественных институтов, в дальнейшем не осуществляющих практически никакой деятельности. Такого рода практика никак не повышает уровня реального общественного участия и, главное, препятствует эффективной селекции настоящих общественных инициатив;

3) формирование позитивного общественного мнения относительно гражданского участия, создание благоприятного имиджа общественных организаций, изменение ценностной структуры коллективного сознания местного сообщества в направлении принятия социальной ответственности и гражданского активизма.

Последнее направление представляется особенно важным, поскольку без сформировавшихся установок на общественную активность и гражданское участие, по большому счету, будут неэффективны институциональные механизмы их поддержки и регулирования. Для формирования благоприятной институциональной и социокультурной среды институционализации гражданского участия в г. Белгороде нами предлагается проект, направленный на методическое обеспечение гражданского участия в городском округе «Город Белгород» и трансляцию наиболее значимых практик общественной активности. Паспорт данного проекта размещен в Приложении 2.

Наименование проекта – «Методическое обеспечение практик гражданского участия в городском округе «Город Белгород».

Обоснование проектных мероприятий.

Институционализация гражданского участия предполагает ряд направлений деятельности, результатом которых является формирование эффективных норм и стандартов, регламентирующих гражданское участие, принятие его процедур и результатов подавляющим большинством социальных акторов. В настоящее время в г. Белгороде наблюдаются проявления общественной активности граждан, общественных объединений,

направленной на решение отдельных социальных проблем. В Белгородской области и, в частности, в г. Белгороде были реализованы и реализуются общественные проекты, как «Мир равных возможностей» — фестиваль-марафон физической культуры, спорта, туризма, творчества и социальной адаптации людей с ограниченными возможностями здоровья (Белгородская региональная общественная организация «Федерация спортивного туризма»), «Создание областного штаба студенческих отрядов Белгородской области» (Белгородское региональное отделение молодежной общероссийской общественной организации «Российские студенческие отряды»), «Создание рабочих мест для инвалидов» (Белгородская региональная организация Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов»), «Школа актива социально ориентированных некоммерческих организаций» (Белгородская региональная общественная организация «Центр социальных инициатив «Вера»), «Спутниковая навигация для незрячих» (Белгородская региональная организация Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых») ⁶⁴ и др. Однако реализуемые в городе общественные проекты, во-первых, являются очаговыми с точки зрения массового участия в них и, во-вторых, их появление и реализация были бы невозможны без прямой и косвенной поддержки региональной и муниципальной власти. Эти особенности ярко характеризуют незавершенность процесса институционализации гражданского участия в г. Белгороде.

По мнению Е.В. Реутова, в Белгородской области, как, впрочем, и в большинстве других регионов России, значительная часть общественных объединений встроена в систему управления. Те организации, деятельность которых соответствует приоритетным направлениям федеральной и региональной политики (например, различные военно-патриотические клубы, ДОСААФ и др.), а также обладающие существенным человеческим

⁶⁴ Энциклопедия инновационных практик социально ориентированных некоммерческих организаций / Под ред. проф. Е.И. Холостовой и проф. Г.И. Климантовой. М., 2017. С. 69-87.

ресурсом (профсоюзы) могут рассчитывать на финансовую, материальную и информационную поддержку. Такое положение общественных объединений при достаточно высоком уровне социально-политической стабильности в регионе способствует легитимации в общественном сознании статуса и роли общественных организаций⁶⁵. Однако в условиях уменьшения ресурсной базы государственной и муниципальной власти такого рода проекты, реализуемые общественными объединениями при непосредственной поддержке органов власти и не имеющие широкой социальной поддержки, могут оказать лишь краткосрочный эффект. Для изменения ситуации гражданское участие должно быть легитимировано в массовом сознании - причем, не только на уровне его принятия, но - посредством формирования массовых установок на включение в конкретные практики гражданского участия. Между тем, по результатам опроса, проведенного в Белгородской области в 2015 году (рук. - Е.В. Реутов), в течение последнего года половине респондентов (49,40%), так или иначе, доводилось участвовать в какой-либо коллективной деятельности с соседями по дому (в селе – по улице). Чаще всего это было связано с уборкой и благоустройством территории (27,54% опрошенных). Достаточно многие (17,07%) участвовали в различных формах коллективной взаимопомощи (в том числе, сборе денег, вещей), сборе подписей, коллективных обращениях в органы власти и другие официальные учреждения (12,67%). В устройство и проведение праздников были вовлечены 8,18% респондентов. Опыт участия в общественно полезной деятельности на уровне городского (сельского) поселения за последний год имели 36,82% респондентов. Чаще всего это были уборка и благоустройство территории (об этом заявили 16,77% опрошенных) и коллективная взаимопомощь (в том числе, сбор денег, вещей) (11,28%). Несколько реже были отмечены устройство и проведение праздников (9,68%) и сбор

⁶⁵ Реутов Е.В., Реутова М.Н., Шавырина И.В. Деятельность общественных организаций как фактор развития солидарных отношений в регионе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 5. С. 59-67.

подписей, коллективные обращения в органы власти и другие официальные учреждения (7,09%). При этом и в том, и в другом случае инициатива организации коллективных действий в подавляющем большинстве принадлежала не самим респондентам⁶⁶. Таким образом, можно вести речь, во-первых, о достаточно большом потенциале гражданского участия в местном сообществе и, во-вторых, о значительной пассивности большинства его участников.

По результатам общероссийского социологического исследования «Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем» (Левада-Центр, 2014 г.) его авторами был сделан вывод о том в настоящее время, прежде всего, в мегаполисах, появляется «все больше оснований для позитивной солидарности». Однако «среди населения распространено ощущение беспомощности, одиночества, неспособности управлять собственной жизнью. Даже среди людей, участвующих в общественной активности и защищающих свои права, распространено мнение о невозможности кардинально изменить ситуацию к лучшему»⁶⁷.

Исходя из этого, популяризация социально конструктивных и востребованных форм общественной активности является необходимым этапом институционализации гражданского участия в местном сообществе и условием результативности данного процесса.

Назначение проекта состоит в формировании информационной среды, благоприятной для трансляции практик гражданского участия, для появления у широкого круга социальных акторов инновационных идей по решению социальных проблем, консолидирующих местное сообщество.

⁶⁶ Реутов Е.В., Турьянский А.А. Взаимопомощь и самоорганизация как микропрактики солидарности в местном сообществе // Трансформация социальных отношений в региональном социуме. VI Сухаревские чтения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Саранск, 2016. С. 169-173.

⁶⁷ Волков Д., Гончаров С. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем: Сводный аналитический отчет – 2014. URL: http://www.levada.ru/old/sites/default/files/potencial_grazhdanskogo_uchastiya_0.pdf (дата обращения: 10.06.2017).

Цель внедрения проекта – сформировать методические стандарты и элементы информационного пространства местного сообщества, способствующие популяризации идеи и практик гражданского участия посредством их мониторинга, трансляции и инкорпорации в общественное сознание.

Для достижения цели в рамках реализации проекта предполагается решение следующих **задач**:

- создать систему мониторинга гражданского участия в городском округе «Город Белгород»;
- сформировать информационную базу институтов и практик гражданского участия;
- существенно повысить уровень информационной активности НКО и общественных движений в местном сообществе.

В качестве **целевой группы участников**, непосредственно заинтересованных в реализации проекта, следует выделить, прежде всего:

- все население городского округа «Город Белгород», являющееся социальной основой для развития практик гражданского участия;
- некоммерческие организации;
- органы представительной и исполнительной власти муниципалитета, контактирующие с населением и НКО в решении социальных проблем местного сообщества.

Сроки реализации проекта. Предлагаемый к реализации проект имеет среднесрочный характер. Он рассчитан на 1,5 года. Его реализация предполагается в течение октября 2017 г. – марта 2019 гг.

Состав мероприятий.

1. Создание муниципальной информационной базы общественных инициатив (октябрь 2017 г. - март 2018 г.).

Создание муниципальной информационной базы общественных инициатив предполагается в целях агрегации и трансляции наиболее успешных практик гражданского участия – в том числе, за пределы

муниципалитета, для формирования благоприятного имиджа городского округа «Город Белгород» как муниципального образования с максимальными возможностями для самореализации общественно активных граждан и социальных групп.

В целях оптимизации организационных и финансовых затрат на реализацию данного мероприятия оно должно быть интегрировано с созданием электронно-информационного ресурса Общественной палаты городского округа «Город Белгород». Поскольку данный институт находится в процессе становления, в стадию проектирования его нормативной и ресурсной базы могут быть включены дополнительные опции и возможности.

Для выполнения предполагаемых функций структура муниципальной информационной базы общественных инициатив должна включать:

- актуализируемый перечень НКО, действующих в городском округе (федеральные, региональные и местные), с указанием на их уставные цели;
- реестр общественных проектов, реализуемых НКО на местном уровне, включающий анализ их результативности, влияние данных проектов на изменение социальной среды муниципального образования;
- реестр проектов, заявки на которые поданы активными гражданами в муниципальные органы в рамках развития проектного управления в регионе. Здесь также необходим анализ их результативности, влияние проектов на изменение социальной среды муниципального образования;
- перечень общественных инициатив, реализуемых вне НКО и органов власти инициативными гражданами – с указанием на хронологические рамки их функционирования, цели и задачи инициатив, с описанием проблемной ситуации, социальной базы, способов достижения цели. Данный элемент информационной базы представляется наиболее проблемным для включения в нее, поскольку является по преимуществу результатом мониторинга социальных сетей и иных коммуникаций. Тем не менее, его включение в информационную базу является достаточно важным, поскольку современные

формы гражданского участия все в большей мере реализуются вне формализованных процедур и официальных организаций.

Задачу формирования муниципальной информационной базы общественных инициатив следует возложить на МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» и аппарат Общественной палаты города Белгорода.

2. Создание экспертной группы при МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» для анализа практик гражданского участия (октябрь – декабрь 2017 г.).

В данную экспертную группу целесообразно включить участников Общественной палаты городского округа, представителей НКО, участников научного сообщества, занимающихся проблематикой гражданского участия, в относительно равных пропорциях. При создании экспертной группы необходимо следовать требованиям: а) специализации ее участников на ключевых направлениях гражданского участия в муниципалитете (благотворительность, общественный контроль, территориальное общественное самоуправление, просветительская и патриотическая деятельность, спорт и здоровый образ жизни и др.); б) наличия у экспертов определенной репутации среди научного или активистского сообщества; в) наличия установки потенциальных экспертов на реальное, а не номинальное участие в общественной экспертизе.

Следует учесть, что использование системы экспертных оценок в муниципальном управлении должно включать: научное обоснование и теоретическое обеспечение; кадровое обеспечение (постоянный состав экспертов); документальное обеспечение (унифицированные экспертные карты); программное обеспечение (ПО), позволяющее проводить экспертный анализ и формировать предложения для принятия управленческих решений, а также осуществлять мониторинг эффективности принимаемых решений⁶⁸.

⁶⁸ Цыцорина И.А., Тоцкая Е.Г., Степанов В.В., Ивановский О.И., Шарапов И.В., Кривушкина Е.В., Филатова О.В. Информационное обеспечение управления

Основными задачами экспертной группы должны стать: вынесение экспертных заключений об оптимальных мерах поддержки общественных инициатив, возникающих в местном сообществе, перспективах и условиях их трансформации в сеть общественных проектов (особенно актуальной данная функция является при организации конкурсов общественных инициатив, поддерживаемых муниципальными грантами); периодический мониторинг тенденций и перспектив гражданского участия, построение сценариев его развития.

В целях повышения эффективности деятельности экспертной группы следует предусмотреть такие формы ее сопровождения, как: подготовка информационных материалов для ознакомления экспертов, организация «круглых столов», мозговых штурмов, семинаров, совещаний и комиссий, проведение заочных экспертных анкетных опросов, консультации и выступления экспертов на тематических совещаниях с участием гражданских активистов и представителей НКО.

Создание и организационное сопровождение функционирования экспертной группы следует возложить на МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий».

3. Организация социологического мониторинга гражданского участия в городском округе (январь – декабрь 2018 г.).

Социологический мониторинг, организуемый с определенной периодичностью (раз в год или раз в два года), позволяет получить информацию, которую невозможно собрать, используя другие каналы и механизмы – например, статистическую отчетность. Социологический мониторинг является, прежде всего, источником информации о мнениях и установках населения, а также – о наиболее типичных социальных практиках. В данном случае предметом социологического мониторинга будет являться включенность населения в различные формы гражданского участия

и готовность к институционализированным и неинституционализированным способам общественной активности.

Социологический мониторинг в системе муниципального управления органично вписывается в механизм обратной связи и способствует решению трех основных задач: 1) определение перспективных, с точки зрения общественного мнения, направлений совершенствования деятельности органов местного самоуправления и муниципального управления, равно как выявление и устранение «узких», проблемных мест в их работе;

2) систематизация оценок и мнений о работе муниципальных органов управления;

3) определение круга проблем, наиболее сильно волнующих местное сообщество, которые требуют решения на муниципальном уровне⁶⁹.

Организацию мониторинга целесообразно возложить на МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» в рамках муниципального задания. Данный процесс включает в себя следующие этапы:

– описание проблемной ситуации, постановка цели и задач мониторинга, его периодичности;

– разработка финансовой сметы мониторинга;

– разработка рабочей программы и инструментария мониторинга;

– апробация инструментария мониторинга посредством экспертного обсуждения и пилотажного исследования (интернет-опрос);

– набор и инструктаж анкетеров (анкетерами могут выступать студенты-волонтеры, а также студенты Института управления «НИУ БелГУ», проходящие производственную практику в МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий»;

⁶⁹ Егорышев С.В. Социологический мониторинг общественного мнения в практике муниципального управления // Вестник ВЭГУ. 2011. № 1. С. 180-182.

– расчет выборки и определение точек доступа к носителям информации. Оптимальный объем выборочной совокупности - 800-1000 респондентов;

– проведение полевого исследования. Для сбора первичной социологической информации целесообразно использовать смешанную методику очного опроса – анкетирование и интервьюирование (по тождественным опросникам). Пространство коммуникации с респондентами также может иметь комплексный характер – это может быть сочетание уличного и квартирного опроса. Параллельно с очным опросом целесообразно организовать интернет-опрос с адаптированным для него инструментарием. Уровень и характер отклонений данных интернет-опроса от результатов очного опроса может быть использован в дальнейшем для изменения методики мониторинга и включения интернет-опроса в базовую часть мониторинга;

– обработка и анализ первичной социологической информации;

– подготовка информационно-аналитического отчета по результатам мониторинга;

– разработка практических рекомендаций для органов муниципальной власти, муниципальных учреждений и НКО;

– анализ практики первой волны мониторинга, при необходимости корректировка его рабочей программы и инструментария для последующих этапов мониторинга.

4. Реорганизация информационных ресурсов НКО и общественных движений (июль 2018 г. - март 2019 г.).

Деятельность большинства НКО, действующих в муниципальных образованиях, крайне слабо отражена в информационном пространстве. Чаще всего информационная закрытость НКО является признаком отсутствия реальной деятельности. В силу этого просто отсутствует контент для наполнения информационных ресурсов. Но в ряде случаев отсутствие публичной информации является следствием слабости (или полного

отсутствия) информационно-коммуникационных ресурсов, а также соответствующих компетенций у участников НКО.

НКО, работающие в муниципалитетах, по возможности, должны создавать и вести собственные веб-сайты с рядом интерактивных возможностей, а также создавать и наполнять информационным контентом страницы в социальных сетях. Это является необходимым условием мониторинга эффективности их деятельности, трансляции ими эффективных практик гражданского участия, рекрутирования и мобилизации потенциальных участников. Безусловно, далеко не все НКО, работающие в муниципальном сегменте, обладают набором необходимых для этого кадровых, технологических и финансовых ресурсов. Однако эту недостаточность можно компенсировать посредством консолидации НКО, выполняющих схожие социальные задачи, для создания единых информационных платформ. Например, в зарубежной практике поддержки НКО в рамках общественно-государственного партнерства продвижение информации об НКО реализуется в рамках функционирования самостоятельных институтов информационного профиля: информационных порталов НКО, являющихся сетью обмена информацией между НКО и транслирующих основные законодательные акты, регламентирующие деятельность НКО, комментарии, лучшие практики и отчеты о деятельности, online-площадок для жертвователей и НКО, выступающих удобным и прозрачным механизмом реализации желания физических лиц осуществлять пожертвования способом «одного клика» мышкой, позволяющих осуществить поиск НКО по роду деятельности и адресу, просмотреть отчетность организации⁷⁰.

Для того, чтобы подтолкнуть НКО к повышению уровня информационно-коммуникационной активности, следует включить соответствующее требование в перечень условий предоставления им грантов

⁷⁰ Кулькова Ю.В. Зарубежный опыт инфраструктурной поддержки некоммерческих организаций // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 29. С. 45.

(в организуемых конкурсах грантов), а также вхождения НКО в реестр поставщиков социальных услуг для населения муниципалитета.

Для практического воплощения задачи создания или обновления информационных ресурсов НКО МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» целесообразно объявить конкурс на лучший веб-сайт местной НКО, определив набор ключевых параметров ресурса, обязательных для участия в конкурсе. Такими параметрами должны быть: раскрытие ключевой информации о НКО (устав, руководство, структура, бюджет и источники его формирования), актуальная новостная лента, контактная информация, в том числе, ссылка на страницы в социальных сетях, интерактивная опция предполагающая открытость для всех посетителей сайта, анализ деятельности за каждый год.

Ожидаемые результаты проекта. Проект направлен на популяризацию гражданского участия среди населения городского округа, являющейся непременным условием его институционализации. Исходя из решаемых в ходе реализации проекта задач, основными ожидаемыми результатами проекта являются:

- актуализируемая муниципальная информационная база НКО и гражданских инициатив, позволяющая аккумулировать и транслировать наиболее эффективные практики гражданского участия, в том числе, за пределы муниципалитета;

- муниципальный институт социальной экспертизы ведущих практик и форм гражданского участия, позволяющий осуществлять селекцию наиболее эффективных инициатив и прогнозирование тенденций гражданского участия в муниципальном образовании;

- наличие системы социологического мониторинга гражданского участия в городском округе, позволяющая получать адекватное представление о мнениях и установках участников местного сообщества в сфере общественной активности и формировать управленческие модели

поддержки и регулирования конструктивных форм и практик гражданского участия;

– модернизированная модель электронных коммуникаций посредством веб-ресурсов между НКО, населением и муниципальной властью.

Количественными показателями результативности проекта следует считать:

– уровень доверия населения городского округа к НКО не менее 70%;
уровень доверия населения городского округа к общественным активистам не менее 75%;

– уровень декларируемой готовности к проявлениям гражданского участия на местном уровне не менее 65%;

– уровень декларируемого участия в различных формах гражданского участия на местном уровне не менее 60%;

– наличие действующей при МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» экспертной группы, работающей по проблематике гражданского участия с количеством участников не менее 15 человек;

– апробированный опросник для социологического мониторинга уровня и характера гражданского участия в муниципалитете.

Ресурсное обеспечение проекта. Разработка и реализация проектных мероприятий опираются на сформированную к настоящему времени на федеральном, региональном и муниципальном уровнях нормативно-правовую базу. К ней относятся, прежде всего:

– федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закладывающий регулятивные основания для общественного контроля над деятельностью муниципальных органов и учреждений⁷¹;

⁷¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с изменениями на 3 июля 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

– федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями на 2 июня 2016 г.) «Об общественных объединениях», регулирующий создание и функционирование общественных объединений⁷²;

– федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, формирующий институциональное пространство деятельности НКО и закладывающий механизмы общественно-государственного партнерства⁷³;

– решение Совета депутатов г. Белгорода от 23 мая 2006 г. № 288 (ред. от 30 апреля 2013 г.) «О территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород», регулирующее процесс создания и функционирования ТОС как формы локальной инициативы граждан⁷⁴;

– решение Совета депутатов города Белгорода от 21 февраля 2017 г. № 480 «Об Общественной палате города Белгорода», определяющее функции и полномочия Общественной палаты г. Белгорода как элемента институционального дизайна гражданского участия⁷⁵;

– решение администрации города Белгорода от 16 августа 2011 г. № 2866 «О создании муниципального автономного учреждения «Институт муниципального развития и социальных технологий» путем изменения типа муниципального учреждения «Институт муниципального развития и социальных технологий»⁷⁶.

⁷² Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями на 2 июня 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

⁷³ О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 № 7-ФЗ (с изменениями на 19 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

⁷⁴ О территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород» : Решение Совета депутатов города Белгорода от 23 мая 2006 г. № 288 (ред. от 30 апреля 2013 г.). URL: <http://zakon-region.ru/belgorodskaya-oblast/15301/> (дата обращения: 12.06.2017).

⁷⁵ Об Общественной палате города Белгорода : Решение Совета депутатов города Белгорода от 21 февраля 2017 г. № 480. URL: <http://www.sovetdep31.ru/h/activity/resheniya-sd/?page=6> (дата обращения: 12.06.2017).

⁷⁶ О создании муниципального автономного учреждения «Институт муниципального развития и социальных технологий» путем изменения типа муниципального учреждения

Основные организационные и человеческие ресурсы проекта представлены организационной структурой и сотрудниками МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий», действующего на основании Устава⁷⁷, членами и аппаратом Общественной палаты г. Белгорода.

Финансирование проекта осуществляется из средств, выделяемых бюджетом городского округа «Город Белгород» на функционирование МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» и Общественной палаты города Белгорода.

Дополнительных финансовых расходов из муниципального бюджета потребуют:

- организация социологического мониторинга гражданского участия в городском округе;
- организация конкурса на лучший веб-сайт местной НКО.

Таблица 1.

Финансовое обеспечение проекта

№ п/п	Наименование статьи расходов	Сумма
1	Тиражирование опросников и инструкций анкетерам	8000 руб.
2	Иные расходные материалы, комплектующие изделия	5000 руб.
3	Компенсация анкетерам расходов на проезд и питание	12000 руб.
4	Формирование призового фонда конкурса на лучший веб-сайт местной НКО (три премии - 50000 руб., 20000 руб. и 10000 руб.)	80000 руб.
	Итого	105000 руб.

Рисками проекта является набор динамических переменных, изменение значений которых может привести к снижению результативности

«Институт муниципального развития и социальных технологий» : Решение администрации города Белгорода от 16 августа 2011 г. № 2866. URL: <http://www.beladm.ru/media/b/file/docs/286611.pdf> (дата обращения: 12.06.2017).

⁷⁷ Устав Муниципального автономного учреждения «Институт муниципального развития и социальных технологий». URL: <http://imrst.ru/about/documents/> (дата обращения: 12.06.2017).

проектных мероприятий и проекта в целом. К стандартным группам рисков относятся:

– финансовые. Абсолютное или относительное (исходя из показателей инфляции) снижение финансирования запланированных мероприятий проекта может повлечь ухудшение материальной базы проекта, уменьшение мотивации его участников. Минимизация данных рисков связана с поиском менее затратных механизмов реализации проектных мероприятий (например, уменьшением объема выборочной совокупности очного опроса при проведении мониторинга и увеличении объема выборочной совокупности интернет-опроса);

– кадровые. К кадровым рискам относятся системные и ситуативные характеристики группы участников проекта, на которых возлагаются его основные задачи – организация социологического мониторинга, отбор и коммуникация с экспертным сообществом, представителями НКО, разработка конкурсных требований для веб-ресурсов НКО и контроль за соблюдением требований и пр. Минимизация данных рисков связана с наличием четких компетентностных критериев отбора участников проекта, организацией для них серии семинаров-тренингов по вопросам организации социологических исследований и социальной экспертизы;

– организационные. К организационным рискам относится рассогласованность коммуникаций между различными структурами и должностными лицами, реализующими проект, а также отдельными группами целевой аудитории. Поскольку в реализации проекта, так или иначе, задействованы муниципальные органы, учреждения, НКО, представители научной общественности, риск формирования коммуникационных барьеров становится особенно реальным. Минимизация данных рисков связана с включением в рабочую группу проекта участников, обладающих а) должностным и репутационным статусом, достаточным для преодоления бюрократических барьеров, б) уровнем коммуникативной

компетентности, необходимым для установления и поддержания контактов между представителями различных групп интересов;

– технологические. К технологическим рискам относятся сбои в работе программного обеспечения, технологических платформ, необходимых как для реализации проектных мероприятий, так и связанных с непосредственными результатами проекта. Такого рода ошибки могут возникать вследствие недоработок разработчиков программного обеспечения и недостаточного контроля над их деятельностью со стороны заказчика, а также в результате устаревшего и несовершенного технологического оборудования, представляющего собой изначальную материальную базу проекта. Минимизация данных рисков связана с предварительным аудитом имеющегося у исполнителей проекта оборудования, а также в тщательной проработке технического задания при заказе на разработку оборудования и программного обеспечения и выстраивании соответствующих контрольных механизмов по их приемке.

К специфическим для данного проекта рискам можно отнести:

– явный или латентный отказ НКО от сотрудничества. Данный риск может реализоваться, во-первых, по причине отсутствия реальной деятельности у большинства НКО в муниципалитете. Для таких организаций сотрудничество с рабочей группой и участие в реализации проекта будет носить характер непропорционально больших издержек по сравнению с их стандартным функционированием. Во-вторых, данный риск может реализоваться по причине недоверия руководства НКО и гражданских активистов к муниципальной власти. Первый риск может быть отчасти минимизирован посредством предварительного анализа ситуации в сфере гражданского участия в муниципалитете и отбора реально действующих НКО и активных граждан, которые могли бы стать потенциальными участниками проекта. Второй риск может быть минимизирован предоставлением гарантий и преференций реально действующим НКО и общественным активистам в сфере доступа к информации и пр., а также

выстраиванием компетентной коммуникации между муниципальными служащими, сотрудниками муниципальных учреждений и представителями НКО;

– недостаток компетентности у привлекаемых экспертов или низкая мотивация их к сотрудничеству и, как следствие, некачественно выполняемая экспертиза. Минимизация этого риска связана с использованием репутационного подхода к отбору экспертов, с выстраиванием компетентной коммуникации с потенциальными экспертами, а также с повышением статусной привлекательности участия в экспертной группе.

Таким образом, изучение направлений институционализации гражданского участия в г. Белгороде дает основание для ряда выводов.

1. К основным направлениям совершенствования процесса институционализации гражданского участия следует отнести дальнейшую регламентацию норм взаимодействия субъектов гражданского участия (граждан, НКО и др.) и органов муниципальной власти; 2) минимизацию имитационных практик гражданского участия и квазиобщественных инициатив, формирование позитивного общественного мнения относительно гражданского участия, создание благоприятного имиджа общественных организаций, изменение ценностной структуры коллективного сознания местного сообщества в направлении принятия социальной ответственности и гражданского активизма.

2. Для формирования благоприятной институциональной и социокультурной среды институционализации гражданского участия в г. Белгороде в рамках исследования предложен проект «Методическое обеспечение практик гражданского участия в городском округе «Город Белгород», целью которого является формирование методических стандартов и элементов информационного пространства местного сообщества, способствующих популяризации идеи и практик гражданского участия посредством их мониторинга, трансляции и инкорпорации в общественное сознание.

3. Проект предполагает реализацию таких мероприятий, как: создание муниципальной информационной базы общественных инициатив; создание экспертной группы при МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» для анализа практик гражданского участия; организация социологического мониторинга гражданского участия в городском округе; реорганизация информационных ресурсов НКО и общественных движений.

4. Основными ожидаемыми результатами проекта являются: актуализируемая муниципальная информационная база НКО и гражданских инициатив, позволяющая аккумулировать и транслировать наиболее эффективные практики гражданского участия; муниципальный институт социальной экспертизы ведущих практик и форм гражданского участия, позволяющий осуществлять селекцию наиболее эффективных инициатив и прогнозирование тенденций гражданского участия в муниципальном образовании; наличие системы социологического мониторинга гражданского участия в городском округе, позволяющая получать адекватное представление о мнениях и установках участников местного сообщества в сфере общественной активности и формировать управленческие модели поддержки и регулирования конструктивных форм и практик гражданского участия; модернизированная модель электронных коммуникаций посредством веб-ресурсов между НКО, населением и муниципальной властью.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема повышения эффективности местного самоуправления в России является актуальной. При этом гражданское участие может стать как ключевым ресурсом муниципального развития, так и главным критерием оценки эффективности местного самоуправления. Особенно важным гражданское участие является при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, школьного и дошкольного образования, уровня занятости и т.д. Для жителей российских муниципальных образований характерна гражданская пассивность, обусловленная рядом факторов. Это низкий уровень осведомленности граждан о сущности местного самоуправления, непонимание его механизмов и роли собственного участия в нем, недоверие к органам власти вообще, вне зависимости от ее уровня.

Данные проблемы имеют как объективные, так и субъективные причины. К первым можно отнести большое влияние опыта старшего поколения, для которого местная власть была неотъемлемой частью единой советской системы управления, которая в свою очередь подверглась многочисленным и противоречивым преобразованиям в постсоветский период. К субъективным же факторам можно отнести с одной стороны недостаточный уровень проводимой работы со стороны органов местного самоуправления по информированию граждан, а с другой, неготовность или нежелание самих граждан к получению этой информации. Для некоторых из этих проблем нами были предложены пути решения, найденные в ходе данной работы. Другие пока остаются неразрешенными, что оставляет поле для будущих научных исследований по данной теме.

Гражданское участие рассматривается как участие индивидов в различных структурах и демократических институтах, предполагающее объединение индивидов в различные группы для решения проблем конкретного сообщества. Институционализация гражданского участия

представляет собой многомерный процесс, включающий артикуляцию общественного запроса на участие в общественной жизни, формирование системы статусов и ролей коммуникантов в данной сфере и развитие правовых форм регламентации соответствующих практик.

В целом, в ситуации с гражданским участием в городе Белгороде есть ряд проблем. Так, в ходе экспертного опроса был зафиксирован низкий уровень гражданской активности и недостаточную развитость институциональных механизмов гражданского участия. В качестве основных причин такого положения дел – пассивность граждан, отсутствие у них опыта активного участия в местном самоуправлении и сопротивление органов власти.

Большинство действующих в городе Белгороде институтов гражданского участия признаются либо неэффективными, либо эффективными только в отдельных случаях и ситуациях. Преимущественно положительную оценку получили только такие проекты, как «Народная экспертиза» и «Активный горожанин». В качестве необходимого потенциального элемента институционального дизайна гражданского участия были указаны краудфандинговые проекты, объединяющие на добровольной основе финансовые или другие ресурсы граждан - чаще всего посредством глобальной сети Интернет – для поддержки усилий других людей или организаций. Также существует необходимость в развитии широкой сети некоммерческих организаций, которые бы имели необходимые ресурсы и были независимы от органов муниципальной и государственной власти.

Результатом данной работы стал ряд предложений и рекомендаций, касающихся направлений институционализации гражданского участия в городе Белгороде:

К основным направлениям совершенствования процесса институционализации гражданского участия следует отнести дальнейшую регламентацию норм взаимодействия субъектов гражданского участия

(граждан, НКО и др.) и органов муниципальной власти; 2) минимизацию имитационных практик гражданского участия и квазиобщественных инициатив, формирование позитивного общественного мнения относительно гражданского участия, создание благоприятного имиджа общественных организаций, изменение ценностной структуры коллективного сознания местного сообщества в направлении принятия социальной ответственности и гражданского активизма.

Для формирования благоприятной институциональной и социокультурной среды институционализации гражданского участия в г. Белгороде в рамках исследования предложен проект «Методическое обеспечение практик гражданского участия в городском округе «Город Белгород», целью которого является формирование методических стандартов и элементов информационного пространства местного сообщества, способствующих популяризации идеи и практик гражданского участия посредством их мониторинга, трансляции и инкорпорации в общественное сознание.

Проект предполагает реализацию таких мероприятий, как: создание муниципальной информационной базы общественных инициатив; создание экспертной группы при МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» для анализа практик гражданского участия; организация социологического мониторинга гражданского участия в городском округе; реорганизация информационных ресурсов НКО и общественных движений.

Основными ожидаемыми результатами проекта являются: актуализируемая муниципальная информационная база НКО и гражданских инициатив, позволяющая аккумулировать и транслировать наиболее эффективные практики гражданского участия; муниципальный институт социальной экспертизы ведущих практик и форм гражданского участия, позволяющий осуществлять селекцию наиболее эффективных инициатив и прогнозирование тенденций гражданского участия в муниципальном

образовании; наличие системы социологического мониторинга гражданского участия в городском округе, позволяющая получать адекватное представление о мнениях и установках участников местного сообщества в сфере общественной активности и формировать управленческие модели поддержки и регулирования конструктивных форм и практик гражданского участия; модернизированная модель электронных коммуникаций посредством веб-ресурсов между НКО, населением и муниципальной властью.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейская хартия местного самоуправления [Текст] : принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 г. : вступила в силу для РФ 11 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36.
2. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года [Текст] // Российская газета. – 2009. – № 7 (4831) – 21 января.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями на 7 июня 2017 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ (с изменениями на 3 июля 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
5. Об общественных объединениях [Текст] : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями на 2 июня 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
6. О некоммерческих организациях [Текст] : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изменениями на 19 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
7. О политических партиях [Текст] : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (с изменениями на 19 декабря 2016 г.) // Справочно-

правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

8. Об Общественной палате Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (с изменениями на 28 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

9. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях [Текст] : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Российская газета. – 2004. – 23 июня.

10. О территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород» [Электронный ресурс] : Решение Совета депутатов города Белгорода от 23 мая 2006 № 288 (ред. от 30 апреля 2013 г.). – Режим доступа: <http://zakon-region.ru/belgorodskaya-oblast/15301/>.

11. Об Общественной палате города Белгорода [Электронный ресурс] : Решение Совета депутатов города Белгорода от 21.02.2017 г. № 480. – Режим доступа: <http://www.sovetdep31.ru/h/activity/resheniya-sd/?page=6>.

12. О создании муниципального автономного учреждения «Институт муниципального развития и социальных технологий» путем изменения типа муниципального учреждения «Институт муниципального развития и социальных технологий» [Электронный ресурс] : Решение администрации города Белгорода от 16 августа 2011 г. № 2866. – Режим доступа: <http://www.beladm.ru/media/b/file/docs/286611.pdf>.

13. Устав Муниципального автономного учреждения «Институт муниципального развития и социальных технологий». – Режим доступа: <http://imrst.ru/about/documents/>.

14. Абдуллаев, Р.А. Интернет, гражданское общество и политическое участие граждан [Текст] / Р.А. Абдуллаев // Вестник ННГУ. – 2014. – № 2-1. – С. 339-343.

15. Александров, А.А. Гражданское участие в местном самоуправлении [Текст] / А.А. Александров, И.С. Тарбеева // Управленческое консультирование. – 2016. – № 12 (96). – С. 63-71.

16. Алябьева, С.А. Потенциал институтов общественного участия - местный уровень [Текст] / С.А. Алябьева // Вестник Тамбовского университета. – 2013. – № 1 – С. 249-255.

17. Астахов, Ю.В. Актуальные проблемы кадровой проблематики в органах местного самоуправления [Текст] / Ю.В. Астахов // Наука. Искусство. Культура. – 2015. – № 3 (7). – С. 89-97.

18. Астахов, Ю.В. Некоторые аспекты функционирования системы местного самоуправления городского округа «Город Белгород» (социологический аспект) [Текст] / Ю.В. Астахов // Наука. Искусство. Культура. – 2016. – № 3 (11) – С.76-81.

19. Бабинцев, В.П. Экспертное сообщество как субъект гражданского участия в регионе [Текст] / В.П. Бабинцев, И.Э. Надуткина, В.А. Сапрыка // Власть. – 2014. – № 7. – С. 5-9.

20. Бабинцев, В.П. Ценности жителей Белгородской области как приграничного региона России [Текст] / В.П. Бабинцев, В.Б. Тарабаева // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. – 2014. – № 9 (180). – С.37-43.

21. Бабинцев, В.П. Формирование солидарного общества как стратегия регионального развития: проблемы и риски реализации [Текст] / В.П. Бабинцев // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. – 2012. – № 20 (139). – С.57-64.

22. Батанина, И.А. Институционализация самоорганизации граждан: теоретико-методологические аспекты исследования [Текст] /

И.А. Батанина, А.А. Лаврикова // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. – 2014. – № 3. – С. 116-124.

23. Батанина, И.А. Политическая компетентность россиян как фактор политического участия [Текст] / И.А. Батанина, А.А. Лаврикова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – №1 (31). – С. 50-56.

24. Бекижева, Д.И. Активность женских общественных объединений в современном политическом процессе [Текст] / Д.И. Бекижева, В.Н. Кулябцева // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2012. – № 3. – С.190-199.

25. Бударина, К.А. Роль института масс-медиа как основного коммуникатора между гражданским обществом и государственными структурами [Текст] / К.А. Бударина // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 3. – С. 82-88.

26. Василенко, И.А. Имидж России: концепция национального и территориального брендинга [Текст] / И.А. Василенко, Е.В. Василенко, В.Н. Ляпоров. – М.: Наука, 2005. – 222 с.

27. Васютин, Ю.С. Потенциал общественного участия в процессе модернизации государственного управления в современной России [Текст] / Ю.С. Васютин, Е.В. Матвеева // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 4. – С. 73-82.

28. Волков, Д. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем: Сводный аналитический отчет [Электронный ресурс] / Д. Волков, С. Гончаров. – 2014.- Режим доступа: [//www.levada.ru/old/sites/default/files/potencial_grazhdanskogo_uchastiya_0.pdf](http://www.levada.ru/old/sites/default/files/potencial_grazhdanskogo_uchastiya_0.pdf).

29. Вендров, Е.Е. Муниципальное хозяйство [Текст] / Е.Е. Вендров. – М.: Астра, 2012. – 160 с.

30. Владимиров, Д.А. Классификация форм участия граждан в управлении делами государства и тенденции развития гражданского общества в России [Текст] / Д.А. Владимиров // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 38-43.

31. Гаврилова, И.Н. Гражданское участие в России и Нидерландах: проблемы и перспективы [Текст] / И.Н. Гаврилова // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2012. – № 5 (25). – С. 6-13

32. Гальченко, В.В. Гражданское участие в местном самоуправлении: как самим решать проблемы в своем городе, поселке [Электронный ресурс] / В.В. Гальченко // Электронный журнал "Местное устойчивое развитие" : [сайт] / – М., 2014. – Режим доступа: http://www.undp.ru/publications/grazhdanskoe_uchastie.pdf.

33. Гоголева Е.Н. Формы участия граждан в местном самоуправлении в России: востребованность и эффективность [Текст] / Е.Н. Гоголева, Е.Г. Самарцева // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. – 2015. – № 4. – С. 10-18.

34. Головчин, М.А. Участие гражданских институтов в решении проблем региональной системы образования [Текст] / М.А. Головчин // Проблемы развития территории. – 2015. – № 2 (76). – С. 87-98.

35. Горбатюк, Е.С., Право на самоуправление в российских условиях [Текст] / Е.С. Горбатюк // Политекс. – 2012. – № 2. – С. 74-81..

36. Гриценко, Е.В. Законодательная основа муниципальной реформы [Текст] / Е.В. Гриценко, И.В. Васильев. – М.: Формула права, 2012. – 336 с.

37. Гундарь, О.Н. Потенциал и практики политического протеста [Текст] / О.Н. Гундарь // Kant. – 2013. – № 1 (7). – С. 116-118.

38. Дан-чин-ю, Е.Ю. Участие населения в местном самоуправлении: формы и модели взаимодействия [Текст] / Е.Ю. Дан-чин-ю // Социология власти. – 2014. – №1. – С. 122-128.
39. Долинина, И. Г. Политическая культура студентов: готовность к гражданскому участию [Текст] / И.Г. Долинина // Власть. – 2013. – № 5. – С. 135-138.
40. Егорышев С.В. Социологический мониторинг общественного мнения в практике муниципального управления [Текст] / С.В. Егорышев // Вестник ВЭГУ. – 2011. – № 1. – С. 180-182.
41. Задонская, И.А. Особенности формирования гражданской культуры молодежи в современном российском обществе [Текст] / И.А. Задонская // Вестник ТГУ. – 2012. – № 11. – С. 294-299.
42. Заливанский, Б.В. Муниципальные средства массовой информации в восприятии городского сообщества [Текст] / Б.В. Заливанский // Власть. – 2013. – № 5. – С. 139-143.
43. Зайцев, А.В. Институциональный дизайн публичной политики и институционализация диалога государства и гражданского общества [Текст] / А.В. Зайцев // Политика, государство и право. – 2014. – № 7. – С. 32-36.
44. Иванова, И.Г. Индикаторы гражданского участия [Текст] / И.Г. Иванова // СИСП. – 2013. – № 9 (29). – С. 7.
45. Игошев, Б.М. Гражданская активность студенческой молодежи: концептуальный словарь [Текст] / Б.М. Игошев // Политическая лингвистика. – 2013. – № 4. – С. 41-49.
46. Исааков, О.Д. Управление в городском хозяйстве [Текст] / О.Д. Исааков. – Самара: ЛогоС, 2012. – 245 с.
47. Исаева, Е.А. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности [Текст] / Е.А. Исаева // Власть. – 2013. – № 8. – С. 39-41.

48. Когай, Е.А. Социальные практики гражданского участия в развитии регионов Центрального Черноземья [Текст] / Е.А. Когай // Вестник ОмГУ. – 2015. – № 3. – С. 167-173.

49. Концыбовская, М.Н. Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации [Текст] / М.Н. Концыбовская // Известия Саратовского государственного ун-та. Серия Социология. Политология. – 2015. – № 2. – С. 108-113.

50. Копотева, И.В. Гражданское общество и гражданская активность сельской России [Текст] / И.В. Копотеева // Крестьяноведение. – 2016. – № 1. – С. 142-166.

51. Краснопольская, И. Гражданское общество как среда производства и распространения социальных инноваций [Текст] / И. Краснопольская, И. Мерсиянова // Форсайт. – 2014. – № 4. – С. 40-53.

52. Климова, С.Г. Опыт изучения территориального контекста гражданского участия [Текст] / С.Г. Климова // Мониторинг. – 2015. – № 3 (127). – С. 13-28.

53. Ключникова, Т.Н. Социальная активность граждан как источник преобразований в местном самоуправлении [Текст] / Т.Н. Ключникова // СИСП. – 2015. – № 2 (46). – С. 155-170.

54. Ключникова, Т.Н. Социальный потенциал гражданского участия в местном самоуправлении как метод развития муниципального управления [Текст] / Т.Н. Ключникова // Вопросы управления. – 2014. – № 4 (10). – С. 162-168.

55. Кулькова, Ю.В. Зарубежный опыт инфраструктурной поддержки некоммерческих организаций [Текст] / Ю.В. Кулькова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 29. – С. 43-50.

56. Лаврикова, А.А. Факторы институционализации арен взаимодействия в системе «власть общество» [Текст] / А.А. Лаврикова // Известия ТулГУ. – 2014. – № 3. – С. 141-151.
57. Магомедов, К.О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России [Текст] / К.О. Магомедов // Мониторинг. – 2015. – № 4 (128). – С. 96-103.
58. Майкова, Э.Ю. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях [Текст] / Э.Ю. Майкова // Власть. – 2014. – № 1. – С. 90-94.
59. Овчинников, В. Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества Белгородской области в 2014 г. [Электронный ресурс] / В. Овчинников. – Режим доступа: <http://www.op31.ru/910/>.
60. Остапенко, А.С. Общественные объединения в качестве конструкторов гражданского общества: функциональная роль и эволюция [Текст] / А.С. Остапенко // Вестник ТИУиЭ. – 2015. – № 1 (21). – С. 75-81.
61. Петухов, В.В. Гражданский активизм в России: мотивация, ценности и формы участия [Текст] / В.В. Петухов, Р. Э. Бараш // Власть. – 2014. – № 9. – С. 11-19.
62. Петухов, В.В. Гражданское общество и гражданское участие [Текст] / В.В. Петухов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2012. – № 1. – С. 23-26.
63. Попова, В.В. Местное самоуправление: власть и население [Текст] / В.В. Попова // Социология власти. – 2012. – № 2. – С. 143.
64. Реутов, Е.В. Общественный активизм в России и Украине [Текст] / Е.В. Реутов, Л.В. Колпина // Власть. – 2014. – № 8. – С. 14-18.
65. Реутов, Е.В. Деятельность общественных организаций как фактор развития солидарных отношений в регионе [Текст] / Е.В.

Реутов, М.Н. Реутова, И.В Шавырина. // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2015. – № 5. – С. 59-67.

66. Реутов, Е.В. Взаимопомощь и самоорганизация как микропрактики солидарности в местном сообществе [Текст] / Е.В. Реутов, А.А. Турьянский // Трансформация социальных отношений в региональном социуме. VI Сухаревские чтения: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – Саранск, 2016. – С. 169-173.

67. Рябев, В.В. Гражданское общество: утопия или реальность [Текст] // Вестник МГТУ. – 2014. – № 4. – С. 747-752.

68. Сапрыка, В.А. Практика формирования системы гражданской экспертизы в современной России [Текст] / В.А. Сапрыка, И.С Шаповалова, Л.Н. Шмигирилова // Власть. – 2013. – № 12. – С. 35-39.

69. Скалабан, И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий [Текст] / И.А. Скалабан // Вестник Томского государственного ун-та. Серия Философия. Социология. Политология. – 2011. – №1. – С. 131.

70. Сквовиков, А.К. Гражданское общество как социально-политический феномен [Текст] / А.К. Сквовиков // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 12. – С. 100.

71. Соколов, А.В. Добровольческий ресурс развития общества [Текст] / А.В. Соколов, А.А. Власова // Власть. – 2014. – №11. – С. 110-115.

72. Соколов, А.В. Тенденции развития гражданского участия в современной России [Текст] / А.В. Соколов, А.В. Палагичева // PolitBook. – 2016. – № 3. – С. 85-97.

73. Сузи, А.Н. Формирование имиджа региона и гражданское участие [Текст] / А.Н. Сузи // Власть. – 2012. – № 11. – С. 046-047.

74. Трофимова, И.Н. Эффективность местного самоуправления в российской федерации и проблема гражданского участия [Текст] / И.Н. Трофимова // *Ars Administrandi*. – 2012. – № 1. – С. 55-63.

75. Цирельникова, Л.Г. Проблема участия населения в определении структуры органов местного самоуправления [Текст] / Л.Г. Цирельникова // *Государственное управление. Электронный вестник*. – 2012. – № 31. – С. 12.

76. Цыцорина, И.А. Информационное обеспечение управления здравоохранением в субъекте Российской Федерации на основе экспертных оценок [Текст] / И.А. Цыцорина, Е.Г. Тоцкая, В.В. Степанов, О.И. Иванинский и др. // *Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Биология, клиническая медицина*. – 2014. – № 4. – С. 54-58.

77. Филиппова, Н.А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии [Текст] / Н.А. Филиппова // *Научный ежегодник ИФиП УрО РАН*. – 2013. – № 2. – С.101-114.

78. Фролов, А.А. Механизмы осуществления гражданской активности [Текст] / А.А. Фролов // *Власть*. – 2014. – № 10. – С. 61-65.

79. Энциклопедия инновационных практик социально ориентированных некоммерческих организаций [Текст] / Под ред. проф. Е.И. Холостовой и проф. Г.И. Климантовой. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2017. – 848 с.

80. Ямельницкий, О.Я. Политический флешмоб как форма горизонтальной коммуникации [Текст] / О.Я. Ямельницкий // *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология*. – 2013. – № 15 (158). – С. 154-159.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Анкета

«Проектирование институционализации гражданского участия в местном сообществе на (примере городского округа «Город Белгород»)»

Просим Вас ответить на вопросы предлагаемой анкеты. Для этого подчеркните ответ, соответствующий Вашему мнению. При необходимости допишите свой вариант ответа на специально отведенном месте.

1. Как Вы можете охарактеризовать уровень гражданской активности в городе Белгороде? (При выборе вариантов 1, 2, 4, переходите к вопросу № 3):

- Высокий
- Средний
- Низкий
- Затрудняюсь ответить

2. Если Вы считаете уровень гражданской активности в городе Белгороде низким, то в чем причина этого?

- Недоверие к органам местной власти
- Отсутствие у граждан опыта активного участия в местном самоуправлении
- Отсутствие или недостаточная развитость механизмов участия
- Сопротивление органов власти
- Пассивность граждан
- Ваш вариант _____
- Затрудняюсь ответить

3. Насколько, на Ваш взгляд, в городе Белгороде развиты институциональные механизмы гражданского участия?

- В достаточной мере
- В принципе, развиты, но есть проблемы в их функционировании
- Есть отдельные примеры, но в целом неразвиты
- Такие механизмы отсутствуют
- Затрудняюсь ответить

4. Как Вы оцениваете эффективность такого института гражданского участия, как Общественный совет при коллегии местного самоуправления города Белгорода?

- Достаточно эффективен
- Эффективен в отдельных случаях
- Неэффективен
- Затрудняюсь ответить

5. Как Вы оцениваете эффективность такого института гражданского участия в городе Белгороде, как территориальное общественное самоуправление?

- Достаточно эффективно
- Эффективно в отдельных случаях
- Неэффективно
- Затрудняюсь ответить

6. Как Вы оцениваете эффективность действующего в городе Белгороде проекта «Народная экспертиза»?

- Достаточно эффективна
- Эффективна в отдельных случаях
- Неэффективна
- Затрудняюсь ответить

7. Как Вы оцениваете эффективность такого института гражданского участия, как публичные слушания, проводимые Советом депутатов города Белгорода?

- Достаточно эффективны
- Эффективны в отдельных случаях
- Неэффективны
- Затрудняюсь ответить

8. Как Вы оцениваете эффективность такого института гражданского участия как, действующие в городе Белгороде местные отделения политических партий?

- Достаточно эффективны
- Эффективны в отдельных случаях
- Неэффективны
- Затрудняюсь ответить

9. Как Вы оцениваете эффективность такого института гражданского участия, как различные действующие в городе Белгороде общественные организации?

- Достаточно эффективны
- Эффективны в отдельных случаях
- Неэффективны
- Затрудняюсь ответить

10. Как Вы оцениваете эффективность такого института гражданского участия, как Белгородский городской орган общественной самодеятельности «Белгородское Городское Земство»?

- расписание работы специалиста
- отсутствие полной информации о предоставляемых услугах
- уровень квалификации специалиста
- система предоставления необходимых документов
- сроки предоставления услуг
- другое: _____

11. Как Вы оцениваете эффективность такого института гражданского участия, как действующие в городе Белгороде Советы территорий?

- Достаточно эффективны
- Эффективны в отдельных случаях
- Неэффективны
- Затрудняюсь ответить

12. Как Вы оцениваете эффективность действующего в городе Белгороде проекта «Активный горожанин»?

- Достаточно эффективен
- Эффективен в отдельных случаях
- Неэффективен
- Затрудняюсь ответить

13. Каких институциональных механизмов развития гражданского участия, по Вашему мнению, не хватает в городе Белгороде?

14. Каковы, на Ваш взгляд, общие перспективы развития гражданского участия в городе Белгороде?

- Будет расширяться
- Останется на существующем уровне
- Будет сужаться
- Ваш вариант _____
- Затрудняюсь ответить

15. Ваш род занятий

- Участник НКО, общественный активист
- Государственный (муниципальный) служащий
- Сотрудник государственного (муниципального) учреждения
- Работник СМИ
- Ученый, работник высшей школы
- Другое _____

Благодарим за участие в исследовании!

Паспорт проекта «Методическое обеспечение практик гражданского участия в городском округе «Город Белгород»

Цель проекта	Сформировать методические стандарты и элементы информационного пространства местного сообщества, способствующие популяризации идеи и практик гражданского участия посредством их мониторинга, трансляции и инкорпорации в общественное сознание.
Задачи проекта	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создать систему мониторинга гражданского участия в городском округе «Город Белгород»; 2. Сформировать информационную базу институтов и практик гражданского участия; 3. Существенно повысить уровень информационной активности НКО и общественных движений в местном сообществе.
Способ достижения цели (мероприятия проекта)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание муниципальной информационной базы общественных инициатив (октябрь 2017 г. – март 2018 г.). 2. Создание экспертной группы при МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» для анализа практик гражданского участия (октябрь – декабрь 2017 г.). 3. Организация социологического мониторинга гражданского участия в городском округе (январь – декабрь 2018 г.). 4. Реорганизация информационных ресурсов НКО и общественных движений (июль 2018 г. – март 2019 г.).
Ожидаемые результаты проекта	<ul style="list-style-type: none"> – актуализируемая муниципальная информационная база НКО и гражданских инициатив, позволяющая аккумулировать и транслировать наиболее эффективные практики гражданского участия, в том числе, за пределы муниципалитета; – муниципальный институт социальной экспертизы ведущих практик и форм гражданского участия, позволяющий осуществлять селекцию наиболее эффективных инициатив и прогнозирование тенденций гражданского участия в муниципальном образовании; – наличие системы социологического мониторинга гражданского участия в городском округе, позволяющая получать адекватное представление о мнениях и установках участников местного сообщества в сфере общественной активности и формировать управленческие модели поддержки и регулирования конструктивных форм и практик гражданского участия; – модернизированная модель электронных коммуникаций посредством веб-ресурсов между НКО, населением и муниципальной властью.

	<p>Количественными показателями результативности проекта следует считать:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уровень доверия населения городского округа к НКО не менее 70%; уровень доверия населения городского округа к общественным активистам не менее 75%; – уровень декларируемой готовности к проявлениям гражданского участия на местном уровне не менее 65%; – уровень декларируемого участия в различных формах гражданского участия на местном уровне не менее 60%.
<p>Риски проекта</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Финансовые. Абсолютное или относительное (исходя из показателей инфляции) снижение финансирования запланированных мероприятий проекта может повлечь ухудшение материальной базы проекта, уменьшение мотивации его участников. 2. Кадровые (системные и ситуативные характеристики группы участников проекта, на которых возлагаются его основные задачи – организация социологического мониторинг, отбор и коммуникация с экспертным сообществом, представителями НКО, разработка конкурсных требований для веб-ресурсов НКО и контроль за соблюдением требований и пр.) 3. Организационные (рассогласованность коммуникаций между различными структурами и должностными лицами, реализующими проект, а также отдельными группами целевой аудитории). 4. Технологические (сбои в работе программного обеспечения, технологических платформ, необходимых как для реализации проектных мероприятий, так и связанных с непосредственными результатами проекта). Такого рода ошибки могут возникать вследствие недоработок разработчиков программного обеспечения и недостаточного контроля над их деятельностью со стороны заказчика, а также в результате устаревшего и несовершенного технологического оборудования, представляющего собой изначальную материальную базу проекта.
<p>Пользователи результата проекта</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Общественная палата города Белгорода – Все население городского округа «Город Белгород», являющееся социальной основой для развития практик гражданского участия; – некоммерческие организации; – органы представительной и исполнительной власти муниципалитета, контактирующие с населением и НКО в решении социальных проблем местного сообщества.

