

Научная статья  
УДК 342

**ВОПРОСЫ АКТИВИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ  
В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Андемиркан Борисович Абазов<sup>1</sup>, Тимур Аликович Файрушин<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Северо-Кавказский институт повышения квалификации (филиал) Краснодарского университета МВД России, Нальчик, Россия, and-abazov@yandex.ru

<sup>2</sup> Уфимский юридический институт МВД России, Уфа, Россия, fta200483@mail.ru

**Аннотация.** Тема активизации гражданского участия населения в решении вопросов местного самоуправления занимает лидирующие позиции в числе задач, связанных с совершенствованием деятельности органов местного самоуправления. Обозначенная проблема обусловливается препятствиями, с которыми сталкивается местный уровень в процессе реализации своих непосредственных задач. Принимая во внимание, что главная функция местного самоуправления – выступить значимым фундаментом для социально-экономического развития государства, необходимость решения возникающих проблем очевидна. Также становится понятным, что без активизации гражданского участия продвижение данных вопросов замедлится. Анализ низкой социальной активности граждан показывает, что ее основы кроются в социально-психологической установке современного поколения и ее зависимости от власти. Установлено, что пассивность граждан должна быть преодолена путем их постепенного вовлечения в деятельность местного самоуправления. Решение данной задачи, по нашему мнению, лежит в плоскости формирования у населения муниципалитета готовности оказать влияние на уровни местного сообщества, структуры управления, а также процесс принятия решений. В исследовании также отражены факторы, обуславливающие неблагоприятное влияние участия населения в общественно-политическом развитии муниципалитета.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, гражданское общество, пассивность граждан, активизация гражданского участия.

**Для цитирования:** Абазов А. Б., Файрушин Т. А. Вопросы активизации гражданского участия населения в решении вопросов местного самоуправления // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. № 1 (99). С. 49–55.

Original article

**ISSUES OF ACTIVATING CIVIL PARTICIPATION OF THE POPULATION  
IN SOLVING QUESTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**Andemirkan B. Abazov<sup>1</sup>, Timur A. Fayrushin<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> North Caucasian institute of professional development (branch) of Krasnodar university Ministry of Internal Affairs of Russian, Nalchik, Russia, and-abazov@yandex.ru

<sup>2</sup> Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Ufa, Russia, fta200483@mail.ru

**Abstract.** The topic of activating the civil participation of the population in solving local self-government issues occupies a leading position among the tasks related to improving the activities of local self-government bodies. The identified problem is due to the obstacles that the local level faces in the process of implementing its immediate tasks. Taking into account that the main function of local self-government is to act as a significant foundation for the socio-economic development of the state, the need to solve emerging problems is obvious. It also becomes clear that without the activation of civil participation, the progress of these issues will slow

© Абазов А. Б., Файрушин Т. А., 2023

down. An analysis of the low social activity of citizens shows that its foundations lie in the socio-psychological attitude of the modern generation and its dependence on the authorities. It has been established that the passivity of citizens should be overcome by their gradual involvement in the activities of local self-government. The solution to this problem, in our opinion, lies in the formation of the willingness of the population of the municipality to influence the levels of the local community, management structures, and the decision-making process. The study also reflects the factors that determine the adverse impact of the participation of the population in the socio-political development of the municipality.

**Keywords:** local self-government, civil society, passivity of citizens, activation of civil participation.

**For citation:** Abazov A. B., Fayrushin T. A. Issues of activating civil participation of the population in solving questions of local self-government // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 1 (99). P. 49–55.

В кругах научного сообщества и практических работников вопросы организации местного самоуправления (далее – МСУ), активизации гражданского участия населения в решении вопросов местного самоуправления не теряют своей остроты и по-прежнему занимают лидирующие позиции в числе задач, связанных с совершенствованием деятельности самого близкого к населению уровня публичной власти. Обстоятельствами, обуславливающими обозначенную проблему, выступают препятствия, с которыми сталкивается местный уровень в процессе реализации своих непосредственных задач. Принимая во внимание, что главной функцией МСУ является выступить значимым фундаментом для социально-экономического развития государства, необходимость решения возникающих проблем очевидна. Также становится понятным, что без активизации гражданского участия продвижение данных вопросов замедлится. Между тем сегодняшние реалии показывают, что со стороны граждан демонстрируется безразличное отношение к общественным проблемам. Отсюда следует, что МСУ сталкивается с самоустранением граждан от нахождения путей решения, в результате муниципалитеты перестают обращаться к населению, как к равноправному партнеру.

Таким образом, складывающиеся десятилетиями взаимоотношения между муниципалитетом и его населением привели к тому, что должностные лица и органы МСУ постепенно прекращают активную поддержку гражданских инициатив, ограничивают сотрудничество с гражданами своих регионов и не предоставляют четкого отчета

по своей работе, не заинтересованы в донесении до населения задач, решением которых они занимаются, а также не упоминают о том, что население в праве принимать непосредственное участие в работе МСУ, и не дают четкого понимания, какие вопросы непосредственно осуществляются местной властью [1; 2]. В результате пассивность граждан в участии вопросов МСУ привела к тому, что население не использует своего законного права в осуществлении местного самоуправления.

Вместе с тем, учитывая, что «на разных этапах развития института МСУ в России менялось количество регулируемых вопросов и осуществлялась государственная политика в сторону приведения их в соответствие с динамикой общих принципов организации МСУ» [1], совершенно очевидно, что современные органы МСУ трансформировались под цели и задачи, продиктованные модификациями, произошедшими в законодательстве о муниципальных образованиях. Указанные обстоятельства в совокупности продиктовали повышение интереса как ученых, так и практических работников структуры местного самоуправления к регулированию вопросов организации деятельности муниципалитетов, осуществляемому при помощи общественного участия [1].

Первоначально избранная политика государства в деле реформирования МСУ получила скептическую оценку, поскольку уже существовали конституционные принципы, организующие местное самоуправление и определяющие ее результативность, значение и содержание. Впоследствии, намечая пути совершенствования правоотношений в

сфере МСУ, государство предприняло шаги к вовлечению в решение вопросов местного значения всех уровней публичной власти.

Наделение органов МСУ особой значимостью в демократической системе управления государством и обществом связано с направленностью их деятельности на обеспечение интересов граждан на местах, причем в обязательном порядке учитываются юридическо-правовые и местные традиции, что в комплексе стимулирует организацию обособленного управления [3]. Вместе с тем, отмечая близость органов МСУ к населению, главной задачей которого выступает осуществление эффективного государственного управления, очевидна необходимость обеспечения потребностей и интересов населения данной территории, поскольку Законом о поправках к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ регламентируется осуществление политики, не совпадающей друг с другом в соседствующих муниципалитетах. В этом же Законе говорится, что вопросы достижения результативного решения задач должны осуществляться «...в интересах граждан, проживающих в пределах территорий муниципального образования, посредством взаимодействия органов государственной власти и МСУ»<sup>1</sup>.

Рассматривая круг вопросов местного значения, следует отметить их очерченность непосредственным обеспечением жизнедеятельности муниципального образования. Вопросами, находящимися в ведении органов МСУ, являются: нормотворческие процедуры; создание условий для предоставления транспортных услуг населению; создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

сфера народного образования; ряд вопросов местного значения в сфере культуры, а также некоторые другие вопросы, отнесенные или не исключенные из ведения органов МСУ [4; 5].

Характеризуя миссию МСУ, главным образом внимание следует акцентировать на преодолении отчуждения между властью и местным населением, поскольку именно на местном уровне отмечается тесное переплетение и максимальное сближение их интересов. Вместе с тем, выступая фундаментом демократического общества, МСУ реализует прямую демократию, что дает возможность интегрировать гражданское население в различных вопросах. Это становится возможным, потому что «выступая одним из значимых компонентов народовластия, МСУ формируется из общности граждан, проживающих в границах соответствующего муниципального образования, и именно гражданин является главным «вершителем» муниципальной власти на местах» [1] о чем также гласит Конституция (ст. 130): «... местное самоуправление осуществляется населением и гражданами»<sup>2</sup>.

Как мы указывали выше, особо актуальными для органов МСУ остаются вопросы активизации населения при решении местных проблем. Масштабы задач, которые лежат в основе местного самоуправления, в комплексе с низкой социальной активностью граждан являются главными детерминантами неэффективного и несамостоятельного самоуправления. Анализ низкой социальной активности граждан показывает, что ее корень кроется в социально-психологической установке современного поколения и ее зависимости от власти. В результате у граждан просто отсутствуют умения, а хуже того и желание брать на себя ответственность за

<sup>1</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/) (дата обращения: 05.10.2022).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 05.10.2022).

общественные проблемы. Как правило, решение одной проблемы влечет за собой ряд других. В особенности это касается тех задач, решение которых возложено на МСУ, однако которые в то же время не могут быть решены без учета мнения граждан, в одностороннем порядке.

Данными задачами являются следующие:

- организация и осуществление мероприятий по работе с подростками и молодежью в поселениях;

- создание благоприятных условий для добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализация мероприятий в сфере межнациональных отношений непосредственно на территории своего субъекта;

- вовлечение населения в решение актуальных для муниципалитета вопросов по собственной воле населения [4; 5; 6].

Таким образом, преодоление пассивности граждан должно происходить путем их постепенного вовлечения в деятельность МСУ. Решение данной задачи, по нашему мнению, лежит в плоскости формирования у населения муниципалитета готовности оказать влияние на уровне местного сообщества, структуры управления, а также процесс принятия решений. Вместе с тем, нами выявлено, что препятствием к выражению активной гражданской позиции выступает неготовность населения пользоваться своим законным правом в осуществлении МСУ, прежде всего, ввиду не знания об этом самом праве.

Территориальная организация народонаселения, где граждане рассредоточены по городам и селам служит еще одним камнем преткновения в вопросах выражения активной гражданской позиции. При сравнении городских и сельских жителей можно заметить, что «первые менее организованы и сплочены при возникновении необходимости решения общественных проблем; они предпочитают защиту своих интересов через депутатов и выборных лиц. Следовательно,

для эффективного функционирования МСУ необходимо участие не только граждан, но и самих работников муниципалитета» [1].

Следующим фактором, обобщающим вышесказанные позиции, являются преобладание среди населения нежелания оказывать различного рода помощь, нежелание быть вовлеченным в рабочий процесс МСУ, а также недостаточная мотивация для образования различного рода общественных объединений, чтобы реализовать свои законные права и предоставить такую возможность своим согражданам. В результате за последние несколько лет незначительная часть россиян выразила готовность в участии в деятельности «третьего сектора», поняв важное значение общественной деятельности [6].

Рассматривая мотивы активизации граждан в деятельности местного самоуправления, исследователи разделили их на две группы: политические и инструментальные.

Фундаментом политического мотива стали формирование у граждан чувства необходимости внесения непосредственного вклада в политическую жизнь общества и идентитет населения, которые выразились в готовности сотрудничать с политической жизнью муниципалитета.

Инструментальные мотивы в реализации рационально-эгоистических идей проявляются, когда принимая участие в МСУ, люди параллельно заняты устройством своей личной жизни и уделяют большое внимание своему карьерному и личностному росту, повышению уровня своего благосостояния, своего мундального и физического здоровья, реализации физиологических потребностей в коммуникации с другими людьми, что позволяет им достичь чувства необходимости или даже незаменимости в обществе.

Дальше рассмотрим еще одно магистральное направление реализации права МСУ – это непосредственное участие населения через формы прямого волеизъявления. Согласно Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» формами осуществления населением МСУ являются «местный референдум,

муниципальные выборы, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, конференции граждан и иные», призванные «обеспечить участие и контроль граждан в решении задач и направлений деятельности органов МСУ и способствующие развитию гражданского общества»<sup>1</sup>. Следовательно, можно заключить, что становлению эффективного МСУ необходим такой фундамент, как развитие гражданского общества, главными компонентами структуры которого являются достижения и передовые практики в муниципальных образованиях, повышающие общественную активность на местном уровне.

При определении значимости гражданского общества в участии вопросов МСУ следует также отметить и вспомогательную роль государственных институтов, состоящую в обеспечении юридических, социальных, экономических и иных условий, благоприятствующих развитию самоорганизации в обществе и оптимальному разрешению возникающих социальных конфликтов.

При этом важным компонентом гражданского общества многие эксперты считают политические партии, одной из задач которых является именно предоставление возможности непосредственного участия граждан в управлении и прежде всего путем выборов, поскольку, только приходя к власти по результатам выборов, партии начинают трансформироваться в структуру государства. Следовательно, проявление гражданской активности в форме участия в политических партиях выступает как один из способов непосредственного участия в процессах МСУ.

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что для эффективной и результативной работы органов МСУ необходимо реализовать активное участие населения в решении вопросов местного значения. Местное самоуправление как самый близкий к населению уровень публичной власти, свою де-

ятельность должен организовать таким образом, чтобы реализовывалась возможность осуществления конструктивного диалога общественности, институтов гражданского общества и муниципалитетов в управлении территориями [2; 3; 7].

При анализе форм осуществления населением МСУ установлено, что «самой распространенной формой участия граждан в МСУ являются муниципальные выборы, где принимает участие лишь 35–55% населения, обладающего избирательным правом. Причиной этому следует назвать отсутствие доверия к институту выборов, а также недостаточную информированность граждан о кандидатах, их программах и заслугах» [6], что в результате приводит к ряду негативных последствий: это как избрание неавторитетной власти, так и неэффективное управление [2].

Таким образом, граждане, осуществляя сознательные действия, направленные на удовлетворение как личных, так и общественных интересов, обеспечивающих общественное благо, выражают активную гражданскую позицию.

Рассматривая группу факторов, обуславливающих неблагоприятное влияние участия населения в общественно-политическом развитии муниципалитета, кроме пассивности граждан, следует отметить и сопротивление самой власти, которая сама чинит препятствия к открытому диалогу с гражданскими инициативами. Причиной тому служат требования, которые предъявляются населением к качеству деятельности органов МСУ. Сюда же следует отнести ресурсозатратность и дороговизну реализации гражданских инициатив, которые повышают эффективность деятельности органов МСУ. В общем порядке, чтобы обеспечить реализацию института прямой демократии, деятельность должностных лиц должна быть направлена на повышение участия граждан в определении задач и направлении деятель-

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 05.10.2022).

ности органов МСУ. Это, в свою очередь, станет обеспечительной мерой контроля со стороны граждан за деятельностью, осуществляемой МСУ, повысится активность населения, и в результате постепенно сформируется более ответственное отношение к выполнению своих полномочий должностными лицами органов МСУ [8].

В заключении нашего исследования сделаем ряд выводов.

Во-первых, перспективы развития гражданского общества напрямую зависят от непосредственного участия населения в МСУ и понимания важности и значимости совершенствования институтов гражданского общества, фундамента становления демократического правового государства.

Во-вторых, реализация прямой демократии позволит использовать умственно и интеллектуально развитых членов общества в реализации поставленных перед МСУ их региона задач.

В-третьих, столкнувшись с рядом проблем – от низкой социальной активности граждан до безразличия самой власти к местному населению в процессе осуществления своих функций, перед органами МСУ возникла задача установления взаимосоотрудничества с местным населением в целях осуществления государственного управления на эффективных началах.

Таким образом, рассмотрев проблемы, связанные с активизацией гражданского участия населения в решении вопросов местного самоуправления и сделав соответствующие выводы, считаем целесообразным органам МСУ принять к сведению информацию о необходимости построения конструктивного диалога общественности, институтов гражданского общества и муниципалитетов в управлении территориями в целях повышения эффективности деятельности самого близкого к населению уровня публичной власти.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абазов А. Б., Файрушин Т. А. О проблемах общественного участия в решении вопросов местного самоуправления // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1 (164). С. 443–444.
2. Абазов А. Б., Файрушин Т. А. О формах непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (на примере Кабардино-Балкарской Республики) // Евразийский юридический журнал. 2022. № 2 (165). С. 122–124.
3. Гамидов С. С., Теплинских Е. А. Анализ современных тенденций и проблем общественного участия населения в муниципальном управлении // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2018. № 6 (65). С. 28–30.
4. Александров А. А., Тарбеева И. С. Гражданское участие в местном самоуправлении // Управленческое консультирование. 2016. № 12 (96). С. 63–71.
5. Гамидов С. С. Современные проблемы гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в России // Управление. 2019. Т. 7. № 2. С. 5–10.
6. Суворов Н. А. Участие населения в местном самоуправлении: проблемы взаимодействия граждан с местной властью // Молодежный муниципальный форум: материалы Всероссийской научной интернет-конференции / отв. редактор Е. И. Васильева. Екатеринбург, 2021. С. 233–237.
7. Абазов А. Б. Представительные органы местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2013. 206 с.
8. Никитина А. А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 88. С. 119–133.

## REFERENCES

1. Abazov A. B., Fayrushin T. A. On the problems of public participation in resolving issues of local self-government // Eurasian Law Journal. 2022. No. 1 (164). P. 443–444. (In Russ.)

2. Abazov A. B., Fayrushin T. A. On the forms of direct participation of the population in the implementation of local self-government (on the example of the Kabardino-Balkarian Republic) // Eurasian legal journal. 2022. No. 2 (165). P. 122–124. (In Russ.)

3. Gamidov S. S., Teplinsky E. A. Analysis of modern trends and problems of public participation of the population in municipal management // Competitiveness in the global world: economics, science, technology. 2018. No. 6 (65). P. 28–30. (In Russ.)

4. Alexandrov A. A., Tarbeeva I. S. Civil participation in local self-government // Management consulting. 2016. No. 12 (96). P. 63–71. (In Russ.)

5. Gamidov S. S. Modern problems of civil participation in the implementation of local government in Russia // Management. 2019. V. 7. No. 2. P. 5–10. (In Russ.)

6. Suvorov N. A. Participation of the population in local self-government: problems of interaction between citizens and local authorities // Youth Municipal Forum: materials of the All-Russian Scientific Internet Conference / ed. editor E. I. Vasilyeva. Yekaterinburg, 2021. P. 233–237. (In Russ.)

7. Abazov A. B. Representative bodies of local self-government in the system of municipal legal relations: dissertation for the degree of candidate of legal sciences. Moscow, 2013. 206 p. (In Russ.)

8. Nikitina A. A. Forms of direct participation of the population in the implementation of local government in the Rostov region: legal regulation and practice // Public administration. Electronic Bulletin. 2021. No. 88. P. 119–133. (In Russ.)

***Информация об авторах:***

Абазов А. Б., кандидат юридических наук;  
Файрушин Т. А., без ученой степени.

***Information about the authors:***

Abazov A. B., Candidate of Law;  
Fayrushin T. A., no academic degree.

Статья поступила в редакцию 30.10.2022; одобрена после рецензирования 31.10.2022; принята к публикации 24.03.2023.

The article was submitted 30.10.2022; approved after reviewing 31.10.2022; accepted for publication 24.03.2023.