

С.Н. Тюкова¹, А.А. Зайковская¹, И.Р. Либенсон¹

¹Иркутский государственный университет путей сообщений, г. Иркутск, Российская Федерация

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ: МЕХАНИЗМЫ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ВЛИЯНИЕ НА ЛЕГИТИМНОСТЬ ЛОКАЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В условиях современных демократических процессов наблюдается постоянный рост ожиданий граждан касательно их непосредственного участия в процессах управления, особенно на локальном уровне, где принимаемые решения оказывают наиболее прямое и ощутимое воздействие на повседневную жизнь сообществ. Однако этот запрос наталкивается на устойчивые системные бюрократические барьеры, инертность административного аппарата и зачастую формальное отношение к процедурам вовлечения населения, что препятствует формированию подлинного соучастия. Данная статья предлагает комплексный анализ проблематики гражданского участия, рассматривая её историческую эволюцию от античных полисов с прямой демократией до современных представительных систем и последующего переосмысления роли участия.

Статья ставит своей целью ответить на ключевые вопросы: какие механизмы гражданского участия демонстрируют наибольшую эффективность в контексте локального социального управления, и как степень вовлеченности граждан влияет на легитимность принимаемых муниципальными органами решений? Рассматривается современное состояние гражданского участия как в мировом масштабе, так и в России, где отмечаются как положительные сдвиги, так и устойчивые проблемы, связанные с формализмом публичных слушаний, переменной эффективностью общественных советов и общей инертностью административного аппарата.

Главным препятствием определены бюрократические барьеры и недостаток политической воли. Предлагаются конкретные рекомендации по институционализации прозрачности, расширению полномочий местных форм самоуправления, масштабированию инициативного бюджетирования, развитию компетенций как граждан, так и чиновников.

Ключевые слова: гражданское участие, локальное управление, публичные слушания, советы граждан, легитимность, бюрократические барьеры.

S.N. Tyukova¹, A.A. Zaykovskaya¹, I.R. Libenson¹

¹Irkutsk State Transport University, Irkutsk, Russian Federation

CITIZEN PARTICIPATION IN DECISION-MAKING: MECHANISMS, LIMITATIONS, AND IMPACT ON THE LEGITIMACY OF LOCAL SOCIAL GOVERNANCE

Abstract. In the context of modern democratic development, citizens' expectations for direct participation in governance processes are constantly growing, especially at the local level, where decisions have the most direct and tangible impact on the daily lives of communities. However, this demand is met with persistent systemic bureaucratic barriers, administrative inertia, and a frequently formalistic approach to public engagement procedures, which hinders the development of genuine participation. This article offers a comprehensive analysis of civic participation, examining its historical evolution from ancient poleis with direct democracy to modern representative systems and the subsequent rethinking of the role of participation.

The article aims to answer key questions: which civic participation mechanisms are most effective in the context of local social governance, and how does the degree of citizen engagement influence the legitimacy of municipal decisions? The current state of civic participation is examined both globally and in Russia, where both positive shifts and persistent problems associated with the formalism of public hearings, the variable effectiveness of public councils, and the general inertia of the administrative apparatus are noted.

Bureaucratic barriers and lack of political will are identified as the main obstacles. Specific recommendations are offered for institutionalizing transparency, expanding the powers of local governments, scaling up participatory budgeting, and developing the competencies of both citizens and officials.

Keywords: civic participation, local government, public hearings, citizens' councils, legitimacy, bureaucratic barriers.

Введение

Современное общество сталкивается с постоянно растущими запросами граждан на непосредственное участие в управлении, особенно на локальном уровне [1], [2], [3], [4], [5]. Именно здесь результаты управленческих решений наиболее осязаемы для повседневной жизни населения, затрагивая вопросы от городского планирования и развития инфраструктуры до распределения местных бюджетов и формирования социальной политики. Этот тренд обусловлен не только развитием информационных технологий, упрощающих коммуникацию и доступ к информации, но и общим повышением уровня гражданской образованности населения и запроса на прозрачность и подотчетность власти.

История вопроса: от античности до современности

Концепция участия граждан в управлении имеет глубокие исторические корни, уходящие в античные полисы, где прямая демократия предполагала непосредственное вовлечение граждан в принятие важнейших решений. Однако с ростом масштабов государств и сложности управленческих задач прямая демократия трансформировалась в представительную, где граждане делегировали свои полномочия избранным представителям. На протяжении большей части истории человечества эта модель оставалась доминирующей.

Переосмысление роли гражданского участия началось в XX веке, особенно после Второй мировой войны, на фоне укрепления правовых государств и развития гражданских обществ. В 1960-70-х годах, на волне социальных движений и критики бюрократических структур, возник запрос на более активное вовлечение населения в решение вопросов, напрямую затрагивающих их жизнь. Это особенно проявилось на локальном уровне, где эффект от управленческих решений наиболее ощутим. Понятие «партиципаторной демократии» (*participatory democracy*) стало означать не просто право голосовать, но и возможность влиять на содержание политики, участвовать в разработке и реализации программ.

Основное обоснование актуальности темы в современных условиях заключается в постоянно растущих ожиданиях граждан относительно своей вовлеченности в процессы принятия решений. Это обусловлено повышением образовательного уровня населения, развитием информационных технологий, обеспечивающих легкий доступ к информации и коммуникации, а также общим стремлением к прозрачности и подотчетности власти. Однако эти ожидания часто сталкиваются с системными бюрократическими барьерами и неготовностью административного аппарата к реальному делегированию полномочий или глубокому диалогу.

Обратимся к некоторым исследователям, их ключевым концепциям, подходам и выводам. Развитие теории гражданского участия неразрывно связано с работами ряда исследователей. Рассмотрим их.

Шерри Арнштейн (*Sherry Arnstein*) и ее труд «Лестница гражданского участия» (1969). Одна из наиболее влиятельных концепций, которая наглядно показала, что «участие» может иметь совершенно разную степень и содержание. Арнштейн выделила восемь ступеней участия, от «манипуляции» (имитация участия) и «терапии» (попытка убедить граждан в правильности решений) до «партнерства», «делегированной власти» и «гражданского контроля». Её ключевой вывод: подлинное участие возможно только тогда, когда граждане обладают реальной властью или существенным влиянием на процесс принятия решений, а не просто информируются или консультируются.

Кэрол Пейтман (*Carole Pateman*) и ее работа «Участие и демократическая теория» (1970). Пейтман утверждала, что участие на местном уровне играет решающую роль в формировании «демократической личности» и повышении эффективности демократии в целом. Её вывод: участие – это не только инструмент для принятия более качественных решений, но и образовательный процесс, который учит граждан ответственности, критическому мышлению и коллективному действию.

Роберт Патнэм (*Robert Putnam*) развивает концепцию социального капитала (1993). Исследуя итальянские регионы, Патнэм показал, что уровень гражданской активности,

плотность горизонтальных связей и доверия между гражданами (социальный капитал) являются критическими для эффективности государственного управления и экономического развития. Вывод: участие граждан способствует накоплению социального капитала, что, в свою очередь, делает управление более отзывчивым и эффективным.

Элино́р Остро́м (*Elinor Ostrom*), работа «Управляя общим: Эволюция институтов коллективной деятельности» (1990), нобелевский лауреат. Книга стала основой для развития теории институционального анализа и исследований коллективных действий.

Остром доказала, что местные сообщества могут успешно самоуправляться и эффективно управлять общими ресурсами (леса, пастбища, водоемы) без внешнего государственного вмешательства или приватизации, если разработают собственные правила и механизмы контроля.

Остром на примерах рыболовных угодий, ирригационных систем и пастбищ показала, что люди способны создавать устойчивые самоуправляемые институты для регулирования общих ресурсов. Она сформулировала 8 принципов успешного управления общим (например, чёткие границы ресурса, соответствие правил местным условиям, коллективное принятие решений, эффективный мониторинг, санкции за нарушения и др.). Её вывод: граждане на местном уровне часто обладают уникальными знаниями и способны к эффективной самоорганизации при наличии соответствующих институциональных условий.

Обратимся к важному понятию легитимности власти [6]. Макс Вебер (1922) выделил три типа легитимности (традиционная, харизматическая, легально-рациональная), подчеркивая, что устойчивость власти зависит от её признания населением. Более современные исследования, такие как работы Тома Тайлера (*Tom Tyler*, 2006) по процессуальной справедливости, показывают, что решения воспринимаются как легитимные не только благодаря их содержанию, но и благодаря честности и открытости процесса их принятия. Отсюда следует ключевой вывод: чем более прозрачным, открытым и справедливым воспринимается процесс гражданского участия, тем выше уровень легитимности принимаемых решений в глазах населения.

Современное состояние вопроса в мире и России

В XXI веке наблюдается глобальный тренд к развитию и диверсификации форм гражданского участия, особенно на локальном уровне. Рассмотрим ключевые процессы и инструменты данного развития [7].

Принципиальную роль играет цифровизация – активно внедряются онлайн-платформы для сбора предложений, электронные петиции, системы «умного города» для обратной связи. Это расширяет охват, но поднимает вопросы цифрового неравенства и качества онлайн-дискуссий.

Инициативное (партиципаторное) бюджетирование: практика, когда часть муниципального бюджета распределяется по предложениям и голосованиям граждан, широко распространилась от Бразилии до Европы и Азии, демонстрируя высокую эффективность в повышении прозрачности и доверия. В ряде стран (например, Ирландия, Франция, Бельгия) создаются случайно отобранные группы граждан для глубокой делиберации (*deliberation* – обдумывание, обсуждение, взвешивание) по сложным вопросам (изменение конституции, климатическая политика), что позволяет формировать взвешенные рекомендации.

Со-производство услуг (*co-production*). Вовлечение граждан не только в принятие решений, но и в непосредственное оказание публичных услуг (например, в сфере образования, здравоохранения, общественной безопасности).

Однако, несмотря на эти достижения, мировое сообщество также сталкивается с проблемами: снижением доверия к традиционным институтам, ростом популизма, поляризацией общества, что усложняет консенсусное принятие решений.

В России гражданское участие регулируется рядом федеральных законов, в первую очередь Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003). Он предусматривает такие механизмы, как

публичные слушания – обязательны по вопросам бюджета, генплана, правил землепользования и застройки. Часто критикуются за формализм, неудобное время проведения, отсутствие реального учета предложений и «карманный» характер.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – форма самоорганизации граждан для решения местных вопросов [8]. Демонстрируют высокую эффективность там, где есть активное население и поддержка муниципалитета, но часто сталкиваются с нехваткой ресурсов и правовыми сложностями. Активно развивается с середины 2010-х годов инициативное бюджетирование и показывает хорошие результаты [9]. Региональные программы (например, «Народный бюджет» в Тульской области, «Твой бюджет» в Санкт-Петербурге) позволяют гражданам предлагать и выбирать проекты для финансирования.

Основные ограничения в российском контексте включают: инертность административного аппарата, низкая готовность к диалогу, ориентация на соблюдение процедур вместо достижения реального результата, отсутствие качественной обратной связи. Зачастую участие рассматривается как вынужденная мера, а не как ценный ресурс. Как у граждан, так и у чиновников, недостаточная правовая культура, что приводит к формальному подходу к участию [10]. Информационная асимметрия – неравный доступ к полной и понятной информации. В некоторых случаях участие «захватывается» узкими группами интересов, что приводит к искажению общественного мнения.

На основе анализа теоретических подходов, исторических трендов и современного состояния гражданского участия в мире и России, мы приходим к следующим выводам, пониманиям и предложениям.

Публичные слушания в их нынешнем виде демонстрируют наименьшую эффективность с точки зрения реального влияния граждан на решения, часто выступая как формальная процедура. Их ценность сохраняется лишь как обязательный элемент гласности и площадка для фиксации несогласия.

Общественные советы и ТОС обладают потенциалом для реального влияния, но их эффективность критически зависит от степени автономии, наличия ресурсов и готовности администрации к сотрудничеству. В случаях, когда они обладают реальными полномочиями и поддержкой, они становятся мощным инструментом развития.

Онлайн-платформы эффективны для широкого информирования и сбора массовых мнений, но недостаточны для глубокой делиберации и выработки консенсусных решений. Они должны дополняться обязательно офлайн-форматами.

Инициативное бюджетирование является одним из наиболее эффективных механизмов, поскольку демонстрирует гражданам прямой и осязаемый результат их участия, повышая доверие и гражданскую ответственность.

Наиболее эффективными являются гибридные модели, сочетающие цифровые технологии с глубокой делиберацией, а также те, что предусматривают передачу части реальных полномочий и ресурсов непосредственно гражданам.

Существует прямая зависимость между качественным (прозрачным, открытым, инклюзивным, обеспечивающим обратную связь и реальное влияние) участием граждан и воспринимаемой легитимностью принимаемых решений. Решения, принятые при широком и осмысленном участии, воспринимаются как более справедливые, обоснованные и имеющие общественную поддержку. Формальное, имитационное участие, напротив, подрывает доверие к власти, снижает легитимность решений и ведет к социальной апатии или, наоборот, к протестной активности. Это создает порочный круг: отсутствие доверия снижает готовность к участию, а низкое участие еще больше отчуждает власть от населения.

Участие – это процесс, а не событие, эффективное гражданское участие не сводится к разовым акциям (слушаниям), а требует постоянного, системного взаимодействия, включающего информирование, консультирование, совместную разработку и контроль. Бюрократия – главный барьер [11]. Основное препятствие на пути к эффективному участию

граждан лежит не столько в отсутствии механизмов, сколько в укоренившихся бюрократических практиках, низкой готовности к изменению властной парадигмы и недостатке политической воли у местных администраций. Эффективное участие требует не только желания, но и ресурсов (временных, финансовых, экспертных) как со стороны граждан, так и со стороны муниципалитетов. Важны образовательные программы для граждан по вопросам местного самоуправления и для чиновников по взаимодействию с общественностью. Развитие гражданского участия – это долгосрочный процесс формирования новой культуры взаимодействия между властью и обществом, основанной на взаимном уважении, открытости и ответственности [12].

Заключение

Для преодоления существующих ограничений и повышения эффективности гражданского участия в локальном социальном управлении предлагается следующий комплекс мер: институционализация реальной прозрачности и обратной связи [13]. 1) Необходимо разработать четкие и публичные регламенты, описывающие, как именно предложения граждан рассматриваются, учитываются или почему отклоняются. 2) Обязательная публикация протоколов обсуждений и мотивированных ответов на все значимые предложения граждан по итогам публичных слушаний, заседаний советов. 3) Создание единых, удобных и интерактивных онлайн-платформ, где можно отслеживать статус своих инициатив. 4) Внедрение и интеграция цифровых инструментов (онлайн-опросы, голосования) с офлайн-форматами (дискуссионные площадки, проектные семинары, фокус-группы) для обеспечения как широкого охвата, так и глубины обсуждения.

Необходимо изменение менталитета и повышение компетентности, т.е. регулярное обучение муниципальных служащих навыкам конфликтологии, диалоговому взаимодействию с общественностью. Проведение образовательных программ для граждан по вопросам местного самоуправления, финансовой грамотности и возможностям участия в процессах управления. Культивирование в администрации и среди граждан ценностей открытости, сотрудничества и ответственности за общее благо [14], [15].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Холмская, М.Р. Политическое участие как объект исследования. Обзор отечественной литературы. /М.Р. Холмская. / Полис. N2, С. 170.
2. Зайковская А.А., Либенсон И.Р. От общества потребления к обществу созидания. Культура. Наука. Образование. 2020. № 3 (56). – С. 68-80.
3. Зайковская А.А., Либенсон И.Р. Проблема общественной безопасности технологии искусственного интеллекта. В сборнике: Развитие экспертных институтов в XXI веке: теория и практика. Сборник научных трудов Третьей международной научно-практической конференции. Иркутск, 2024. – С. 219-225.
4. Зайковская А. А. Социальные потребности, управление и прогресс общества / А.А. Зайковская, И. Р. Либенсон // Культура. Наука. Образование. – 2018. – № 3 (48). – С. 103–122.
5. Зайковская А.А., Либенсон И.Р., Маланина Ю.Н. Структура социальной ответственности: от потребительского общества к созидательному. Культура. Наука. Образование. – 2020. № 4 (57). – С. 81-106.
6. Дибиров, Л.-Н.З. Теория политической легитимности: курс лекций. М.: Российская политическая энциклопедия. (РОССПЭН), 2007. С.97-103
7. Агеева, А.Н. Партиципативные социальные технологии принятия муниципальных управленческих решений в зарубежных странах // *Juvenis scientia*. 2017. № 8. С. 38-41.
8. Кириллов, Л. Г. Муниципальное управление и проблема общего блага (что следует изменить в действующих принципах муниципального управления) // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. №4 (29). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnoe-upravlenie-i-problema-obshchego-bлага-что-sleduet-izmenit-v-deystvuyushih-printsipah-munitsipalnogo-upravleniya> (дата обращения: 02.12.2025).
9. Ерашова, О. В. Вопросы стратегического развития муниципальных образований // Вестник Самарского муниципального института управления. 2016. № 1. С. 39-44.
10. Виноградский, В. Г. «Орудия сильных»: инструментализм в двух поколениях провинциальных чиновников Саратовской области / В. Г. Виноградский // Российский чиновник: социологический анализ жизненного мира государственных и муниципальных служащих / ред. Д. М. Рогозин. – М.: Ин-т социологии РАН, 2015а. – С. 145–172.
11. Гончаренко, О. Демократия в современном мире. Демократия versus бюрократия // Власть. 2008. № 3. С.99-103.
12. Спандерашвили, Д. В., Мирошников, Г. Г. Роль корпоративных социальных сетей в повышении эффективности внутрифирменного менеджмента и межорганизационных взаимодействий // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2009. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-korporativnyh-sotsialnyh-setey-v-povyshenii-effektivnosti-vnutrifirmennogo-menedzhmenta-i-mezhorganizatsionnyh-vzaimodeystviy> (дата обращения: 02.12.2025).
13. Лапыгин, Ю. Н. Управленческие решения : учеб. пособие / Ю. Н. Лапыгин, Д. Ю. Лапыгин. — М. : Эксмо, 2009. — 496 с. — (Высшее экономическое образование).
14. Зайковская А.А., Либенсон И.Р. Внутренняя и внешняя власть системы. Культура. Наука. Образование. 2023. № 2 (67). – С. 121-139.
15. Зайковская А.А., Либенсон И.Р., Маланина Ю.Н. Управленческая модель социального развития персонала. Научная статья. Экономика и предпринимательство. Научный журнал. № 8 (109) 2019. (Журнал включен в Перечень ВАК РФ) – С. 939-943.

REFERENCES

1. Kholmskaya, M. R. (1998). Political Participation as an Object of Research. A Review of Domestic Literature. *Polis. Political Studies*, (2), 170.
2. Zaikovskaya, A. A., & Libenson, I. R. (2020). From a Consumer Society to a Creative Society. *Culture. Science. Education*, 3(56), 68-80.

3. Zaikovskaya, A. A., & Libenson, I. R. (2024). The Problem of Public Safety of Artificial Intelligence Technology. In *Development of Expert Institutions in the XXI Century: Theory and Practice. Proceedings of the Third International Scientific and Practical Conference* (pp. 219-225). Irkutsk.
4. Zaikovskaya, A. A., & Libenson, I. R. (2018). Social Needs, Management, and Societal Progress. *Culture. Science. Education*, 3(48), 103–122.
5. Zaikovskaya, A. A., Libenson, I. R., & Malanina, Yu. N. (2020). The Structure of Social Responsibility: From Consumer Society to Creative Society. *Culture. Science. Education*, 4(57), 81-106.
6. Dibirov, L.-N. Z. (2007). *Theory of Political Legitimacy: A Course of Lectures*. Moscow: ROSSPEN. pp. 97-103.
7. Ageeva, A. N. (2017). Participatory Social Technologies for Making Municipal Management Decisions in Foreign Countries. *Juvenis Scientia*, (8), 38-41.
8. Kirillov, L. G. (2019). Municipal Management and the Problem of the Common Good (What Needs to Be Changed in the Current Principles of Municipal Management). *Municipality: Economics and Management*, 4(29). Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipal-noe-upravlenie-i-problema-obshchego-bлага-chto-sleduet-izmenit-v-deystvuyuschih-printsipah-munitsipalnogo-upravleniya> (Accessed: 02.12.2025).
9. Erashova, O. V. (2016). Issues of Strategic Development of Municipalities. *Bulletin of the Samara Municipal Institute of Management*, (1), 39-44.
10. Vinogradsky, V. G. (2015a). "Tools of the Strong": Instrumentalism in Two Generations of Provincial Officials in the Saratov Region. In D. M. Rogozin (Ed.), *The Russian Official: A Sociological Analysis of the Lifeworld of State and Municipal Employees* (pp. 145–172). Moscow: Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences.
11. Goncharenko, O. (2008). Democracy in the Modern World. Democracy versus Bureaucracy. *Vlast' (Power)*, (3), 99-103.
12. Spanderashvili, D. V., & Miroshnikov, G. G. (2009). The Role of Corporate Social Networks in Improving the Efficiency of In-House Management and Inter-Organizational Interactions. *Caspian Journal: Management and High Technologies*, (2). Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-korporativnyh-sotsialnyh-setey-v-povyshenii-effektivnosti-vnutrifirmennogo-menedzhmenta-i-mezhorganizatsionnyh-vzaimodeystviy> (Accessed: 02.12.2025).
13. Lapygin, Yu. N., & Lapygin, D. Yu. (2009). *Management Decisions: A Textbook*. Moscow: Eksmo. (Higher Economic Education).
14. Zaikovskaya, A. A., & Libenson, I. R. (2023). Internal and External Power of the System. *Culture. Science. Education*, 2(67), 121-139.
15. Zaikovskaya, A. A., Libenson, I. R., & Malanina, Yu. N. (2019). A Managerial Model for the Social Development of Personnel. *Economics and Entrepreneurship. Scientific Journal*, 8(109), 939-943. (The journal is included in the List of the Higher Attestation Commission of the Russian Federation).

Информация об авторах

Тюкова Софья Николаевна - студент кафедры «Финансовый и стратегический менеджмент», студент группы УП.1-23-1, Иркутский государственный университет путей сообщения, г. Иркутск, e-mail: tukova5005@mail.ru

Зайковская Анастасия Александровна - к. с. н., доцент кафедры «Финансовый и стратегический менеджмент», Иркутский государственный университет путей сообщения, г. Иркутск, e-mail: Dmitrieva_aa@mail.ru

Либенсон Игорь Рувимович - к. э. н., доцент кафедры «Финансовый и стратегический менеджмент», Иркутский государственный университет путей сообщения, г. Иркутск, e-mail: liben59@inbox.ru

Information about the authors

Tyukova Sofia Nikolaevna - student of the Department of Financial and Strategic Management, student of the UP.1-23-1 group, Irkutsk State University of Communications, Irkutsk, e-mail: tukova5005@mail.ru

Anastasia A. Zaikovskaya, PhD, Associate Professor of the Department of Financial and Strategic Management, Irkutsk State University of Railway Transport, Irkutsk, e-mail: Dmitrieva_aa@mail.ru

Libenson Igor Ruvimovich - Candidate of Economics, Associate Professor of the Department of Financial and Strategic Management, Irkutsk State University of Railway Transport, Irkutsk, e-mail: liben59@inbox.ru