

УДК 316

DOI: 10.17748/2075-9908.2015.7.3.082-086

БАЛУЕВА Ирина Владимировна,

BALUEVA Irina Vladimirovna,

КОЛОБОВ Олег Алексеевич,
доктор исторических наук, профессорKOLOBOV Oleg Alexeevich,
PhD. in History, Professor,**ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И
ОБЩЕСТВА В СВЕТЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
СИСТЕМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ
ЭТАПЕ (НИЖЕГОРОДСКИЙ ОПЫТ)****ISSUES OF IMPROVING COHERENCE BETWEEN
PUBLIC AUTHORITIES AND THE PUBLIC IN THE
FRAMEWORK OF REFORMS
IN LOCAL SELF-RULE BODIES AT
THE PRESENT STAGE
(taking for instance Nizhny Novgorod practices)**

Рассмотрены и проанализированы подходы, формы, методы, эффективно примененные на практике нижегородскими органами местной власти с целью совершенствования взаимодействия между местной властью и нижегородскими гражданами. Общественное мнение рассмотрено как инструмент выражения гражданской позиции и сделано заключение о том, что на сегодняшний день оно находится в процессе становления и не является приоритетным для органов местной власти при принятии решений по вопросам местного значения.

The paper reviewed and examined some approaches and forms, and techniques once efficiently implemented in practice by the Nizhny Novgorod local authorities for the purpose of attaining coherence between local governments and the citizens of Nizhny Novgorod. The study has treated public opinion as a means for expressing some civic stands, and made an inference that public opinion being at present in the making, and local authorities are not in a position to accord a special priority (to civic stands) in decision-making on the community' issues.

Ключевые слова: местное самоуправление; органы местного самоуправления; гражданское общество; некоммерческие организации; НКО; общественное мнение.

Key words: local self-rule government; self-rule bodies; civil society; not-for-profit organizations (NPOs); public opinion.

Введение

Преобразования в системе местного самоуправления на современном этапе столкнулись с серьезной проблемой – недостаточным уровнем взаимодействия между органами местной власти и жителями, что подтверждается материалами социологических исследований. Так, например, низкий уровень их социальной активности объясняется самими жителями незаинтересованностью местных властей в активном сотрудничестве, в свою очередь, главы муниципальных образований неактивность жителей объясняют иждивенчеством, безразличием к общественным делам [1]. Обе эти оценки вполне справедливы, и уже в них, к сожалению, заложены истоки противоречия, когда власть и население по-разному смотрят на причины одной и той же проблемы. По данным Доклада *Всероссийского Совета местного самоуправления* (ВСМС), большинство респондентов оценивают деятельность местных органов власти низко и очень низко, 44% отмечают снижение уровня доверия к власти [2]. А между тем взаимопонимание, обоюдная готовность к взаимодействию являются важным фактором эффективного развития местного самоуправления. В Нижегородском регионе на это направлена политика органов местного самоуправления, которые делают попытки поиска новых форм и методов вовлечения нижегородцев в общественную жизнь города. О готовности городской Думы к взаимодействию и сотрудничеству с местным сообществом говорилось в отчете главы города за 2011 г. и отмечалось, что «обратная связь с жителями – одно из главных направлений депутатской работы» [3].

Постановка задач

А. Определить эффективность применения на практике органами местной власти Нижнего Новгорода подходов, форм, методов, направленных на совершенствование взаимодействия между властью и нижегородскими гражданами.

В. Определить роль и значение общественного мнения как инструмента для выражения гражданской позиции в ходе применения нижегородцами некоторых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Взаимодействие местной власти и некоммерческих организаций

Политика городской администрации, основанная на принципах социального партнерства, позволила выстроить в единую систему взаимодействие с общественными объединениями, средствами массовой информации и социально-ответственным бизнесом. В 2007 г. впервые состоялся День некоммерческих организаций (НКО), был организован конкурс социальных про-

ектов НКО, в 2008 г. стартовала неделя НКО с организацией фотовыставок, ярмарки услуг общественных организаций, «круглых столов» с обсуждением перспектив взаимодействия власти, бизнеса, НКО, СМИ для более эффективного сотрудничества. По итогам первой в России Недели НКО новый формат взаимодействия получил практическую реализацию в мега-проектах: проект общегородской социальной рекламы *«Реформа»*, городской грантовый конкурс социальных проектов *«Будущее Нижнего»* и *Общественный координационный Совет при главе города по взаимодействию власти, бизнеса, НКО и СМИ*. 150 представителей общественных объединений и более 50 руководителей СМИ и бизнес-структур стали участниками II Недели НКО [4]. Регулярные встречи по наиболее актуальным проблемам с участием руководителей некоммерческих организаций, представителей муниципальных и региональных органов власти позволяют говорить о ведении плановой системной работы с НКО, о развитии отношений НКО с властными структурами. С каждым годом увеличивалось количество участников конкурса социальных проектов, возрастала сумма грантового фонда, тем самым общественным организациям создавались условия для участия в проектной деятельности. В 2010 г. органами местной власти был реализован проект *«Единый Нижний Новгород»*, основанный на поступивших заявках от жителей, в которых они обозначали проблемные места на территориях их проживания по направлениям: дороги, благоустройство, здравоохранение. В результате чего была разработана «Пятилетняя программа модернизации города Нижнего Новгорода». В 2010 г. в этом проекте приняли участие 51 тыс. нижегородцев [5]. Резонанс у общественности имел проект *«Большой муниципалитет»*, инициированный главой администрации города в 2011 г. Рост числа участников с каждым годом свидетельствовал о росте активности нижегородцев и создании условий для укрепления взаимодействия власти и общества. В 2011 г. состоялся конкурс социальных проектов *«Открытый Нижний»*, в котором приняла участие 71 общественная организация, 39 организаций стали победителями и получили финансовую поддержку в виде грантов [6]. Таким образом, конкурсно-грантовый подход можно оценить как эффективный способ укрепления взаимодействия между местными органами власти и нижегородцами.

Общественный Совет при администрации города Нижнего Новгорода

Важным шагом в укреплении взаимодействия между властью и обществом стало создание Общественного Совета при администрации города Нижнего Новгорода, который был сформирован для установления диалога с общественностью и рассматривался как коллегиальный, консультативный орган для объединения усилий, создания механизмов эффективного участия муниципального сообщества по решению местных проблем на общественных началах. Местная власть ожидала от этого органа анализа и обобщения происходящих процессов; формирования предложений и рекомендаций по решению местных вопросов; разработки проектов правовых актов, поддержки и развития благотворительной деятельности и добровольчества. Вопросы, которые выносились на заседания Общественного Совета, были посвящены сохранению исторических традиций и культурного наследия города, касались проблем жилищно-коммунального хозяйства, поднимались вопросы правовой грамотности. При восьми районных администрациях были созданы районные Советы, в состав которых вошли депутаты, руководители общественных организаций, СМИ. Следует отметить, что в Нижегородской области ранее, еще в 2006 г., в качестве совещательного органа для обеспечения взаимодействия нижегородцев с органами власти, обеспечения согласования интересов жителей, общественных объединений и органов власти при решении наиболее важных вопросов развития области, защиты прав и свобод граждан была образована и активно действовала Общественная палата, опыт деятельности которой был применен и на городском уровне.

Информационная политика администрации города

На укрепление взаимодействия между властью и обществом была направлена информационная политика администрации города. В 2009 г. администрация города была признана самым открытым для СМИ и общественности органом власти в Нижегородской области. По итогам опроса представителей СМИ города и области (работали 53 эксперта) администрация города получила наивысшую оценку профессионализма по таким критериям, как компетентность, доступность, оперативность, коммуникативная культура, точность. С каждым годом в области информирования городской администрацией применялись новые технологии. Значительная роль была отведена интернет-сайту, который был признан одним из наиболее посещаемых сайтов в России. В 2005 г. интернет-сайт администрации города Нижнего Новгорода стал победителем Всероссийского фестиваля интернет-проектов «Новая реальность XXI века». Еже-

дневная посещаемость сайта превысила одну тыс. человек, а общее число посещений за год составило более 300 тыс. Интернет-сайт администрации города на протяжении ряда лет является одним из основных источников информации для населения и общественности. В 2009 г. еще больше возросла посещаемость интернет-сайта, составив более 1,5 тыс. человек в день, а за год превысило 400 тыс. В дальнейшем к единой информационной сети были подключены все районные администрации. На сайте работала интернет-приемная. За два года (2008–2009) в адрес администрации поступило более 3 тыс. электронных обращений, был разработан и введен в действие новый интернет-проект «Твой строящийся дом», содержащий подробную информацию о строительстве на территории города новых многоквартирных домов и их застройщиках [7]. Таким образом, новые технологии, формы и способы информирования способствовали укреплению взаимодействия между нижегородцами и органами местной власти.

Эффективными формами взаимодействия мэра с населением являлись его выступления с ежегодными отчетами, прямые эфиры по радио и на телевидении, личные встречи и приемы в микрорайонах, что позволяло быть ближе к населению, выявлять и своевременно решать их проблемы. Нижегородский политолог А. Прудник в 2010 г. отмечал, что «администрация открыта для общественности, доступна для рядовых граждан, находится в постоянном состоянии диалога с общественностью» [8].

Общественное мнение

В послании Президента Федеральному собранию в День конституции 12 декабря 2012 г. говорится о том, что одним из ключевых принципов, главным критерием оценки эффективности власти должно стать общественное мнение, мнение самих граждан [9]. Результативность деятельности органов местного самоуправления во многом зависит от того, насколько эта власть опирается на общественное мнение и учитывает его. Однако несовершенство законодательной системы, отсутствие благоприятных условий для формирования и учета общественного мнения позволяют говорить о том, что на сегодняшний день общественное мнение не является приоритетным для органов местной власти при принятии ими решений по вопросам местного значения. Подтверждением этому является практика применения нижегородцами некоторых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, определенных федеральным законодательством. Одной из таких форм являются публичные слушания. Особое внимание следует обратить на то, что при принятии решений в области градостроительной деятельности их результаты носят лишь рекомендательный характер для органов местного самоуправления. Ярким примером стали публичные слушания по вопросу реконструкции одного из крупных стадионов города, где участники этих слушаний, в составе более 200 человек, высказали категорическое несогласие с предложенным властью инвестиционным проектом, по которому для восстановления разрушенного стадиона предполагалось строительство офисных зданий, подземной парковки и сохранение лишь незначительной территории под спортивные сооружения. Однако, ссылаясь на рекомендательный характер, местная власть фактически оставила без внимания позицию жителей на публичных слушаниях. Подобная ситуация сложилась и на публичных слушаниях по вопросу изменения границ одного из главных парков города, где также абсолютное большинство участников выступило против предлагаемого проекта решения. Однако и в этом случае рекомендательный характер публичных слушаний, закрепленный федеральным законодательством, позволил органам местной власти проигнорировать позицию жителей, что обострило ситуацию и подтолкнуло их к проведению митингов и акций, что в конечном итоге все-таки заставило местные власти отложить на время принятые ими решения. Данные примеры подтверждают, что рекомендательный характер результатов публичных слушаний при принятии решений в области градостроительной деятельности для органов местного самоуправления можно расценивать как формальность, так как мнения жителей не учитываются. Несвершенство действующих правовых норм, регулирующих институт публичных слушаний, позволяет говорить о необходимости преобразований в данной области законодательства. Так же, как и результаты публичных слушаний, результаты опроса граждан (другой формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления) носят лишь рекомендательный характер. Опрос граждан, который проводится с целью выявления и учета мнения населения при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения на протяжении последних лет не проводился, что позволяет говорить о том, что органам власти Нижегородского региона мнение нижегородцев по данным вопросам не столь важно. Нет также и примеров осуществления нижегородцами правотворческой инициативы, что связано с большими

сложностями организационного характера, определенными федеральным законодательством. Случаев проведения местного референдума, где граждане могли бы наиболее полно выразить свое общественное мнение, а решение, принятое ими на референдуме в обязательном порядке должно быть исполнено органами власти, также не было отмечено. Все это позволяет говорить о том, что общественное мнение для нижегородских органов местной власти на сегодняшний день находится в процессе становления и не является приоритетным для органов местной власти при принятии решений по вопросам местного значения, что ограничивает гражданские права нижегородцев и не способствует укреплению взаимодействия между властью и жителями.

Заключение

1. Таким образом, эффективно примененные на практике нижегородскими органами местной власти подходы, формы и методы способствовали укреплению взаимодействия местной власти и нижегородских граждан. Речь идет о примененном принципе социального партнерства во взаимодействии с общественными организациями, СМИ, о системе конкурсов и грантов, городской информационной политике, создании Общественного Совета при администрации города Нижнего Новгорода. Именно комплексный подход является наиболее эффективным способом решения данной проблемы. Подтверждением этому стала положительная оценка в 2012 г. деятельности администрации города Нижнего Новгорода, ставшей победителем регионального конкурса в сфере оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [10].

2. Несмотря на то, что общественное мнение является важным и необходимым фактором позитивного развития местного самоуправления, следует отметить, что в настоящее время оно не учитывается органами местной власти в полной мере, что во многом объясняется несовершенством законодательства и требует серьезных преобразований в этой области.

3. Говоря о дальнейших перспективах совершенствования взаимодействия местной власти и общества в направлении их сближения, органам местной власти необходимо создавать на местном уровне такие условия, при которых каждый гражданин имел бы возможность включиться в процесс осуществления местного самоуправления с любой инициативой. Важное значение имеет комплексный подход к решению проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и нижегородских граждан.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Глазычев В.Л.* Развитие местного самоуправления и становление гражданского общества в России [электронный ресурс] http://www.glazychev.ru/habitations&cities/1997_razvitie_mestnogo_samoupravlenia.htm.
2. Повышение социальной активности граждан в решении местных проблем (сокращенная версия для Общественной палаты РФ). Доклад ВСМС [Электронный ресурс]. <http://www.vsmsinfo.ru/newshow.html?651>
3. Материалы отчета главы города Нижнего Новгорода о результатах деятельности за 2011 г. // <http://www.gorduma.nnov.ru>.
4. Нижегородский рабочий. – Нижний Новгород. – Декабрь. – 2009. – № 198. – С. 4.
5. Нижегородский рабочий. – Нижний Новгород. – 28 сентября. – 2010. – № 149.
6. Официальный сайт администрации города Нижнего Новгорода // admgor.nnov.ru.
7. Материалы к отчетному докладу главы города Нижнего Новгорода. Итоги работы администрации города Нижнего Новгорода в 2009 г. – Нижний Новгород, 2010.
8. Нижегородский рабочий. – 20 апреля. – 2010. – № 57. – С. 3.
9. Послание Президента Федеральному собранию в День конституции 12 декабря 2012 г.
10. День города. – Нижний Новгород. – 29 августа – 4 сентября 2012 г. – № 68.

REFERENCES

1. *Glazychev V.L.* Razvitie mestnogo samoupravlenija i stanovlenie grazhdanskogo obshestva v Rossii. [elektronniy resurs] http://www.glazychev.ru/habitations&cities/1997_razvitie_mestnogo_samoupravlenia.htm. (in Russ)
2. Povyshenie social'noi aktivnosti grazhdan v reshenii mestnyh problem (sokrashennaja versija dlja Obshestvennoj palaty RF). Doklad VSMS [elektronniy resurs]. <http://www.vsmsinfo.ru/newshow.html?651>
3. Materialy otcheta glavy goroda Nizhnego Novgoroda o rezul'tatah dejatel'nosti za 2011 g. // <http://www.gorduma.nnov.ru>.
4. Nizhegorodskii rabochiy. Nizhniy Novgorod. – Dekabr' 2009. – № 198. – P.4.
5. Nizhegorodskii rabochiy. Nizhniy Novgorod. – 28 sentjabrja 2010. – № 149.
6. Oficial'nyi sait administracii goroda Nizhnego Novgoroda // admgor.nnov.ru.
7. Materialy k otchetnomu dokladu glavy goroda Nizhnego Novgoroda. Itogi raboty administracii goroda Nizhnego Novgoroda v 2009 g. Nizhnii Novgorod, 2010.
8. Nizhegorodskii rabochiy. – 20 aprelja 2010 g. – № 57. – P.3.

9. Poslanie Prezidenta Federal'nomu sobraniyu v Den' konstitucii 12 dekabnja 2012 g.
10. Den' goroda. – Nizhniy Novgorod. – 29 avgusta – 4 sentjabnja 2012 g. – № 68.

Информация об авторе

Балуева Ирина Владимировна, помощник депутата городской Думы,
г. Нижний Новгород,, Россия
irina_balu@mail.ru.

Колобов Олег Алексеевич, доктор исторических наук, профессор Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, заслуженный деятель науки РФ,
Нижний Новгород, Россия

Получена 03.02.2015

Information about the author

Balueva Irina Vladimirovna, Assistant Deputy,
City Duma of Nizhniy Novgorod,
Nizhniy Novgorod city, Russian Federation
irina_balu@mail.ru

Kolobov Oleg Alexeevich, PhD. in History, Professor,
Nizhniy Novgorod State University named after N.I. Lobachevskiy, Honored Science Worker of Russian Federation,.
Nizhniy Novgorod city, Russian Federation

Received: 03.02.2015