

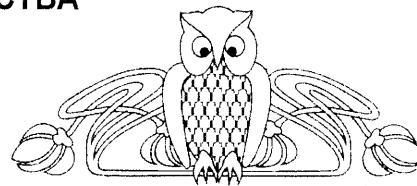


УДК 316.334.3

ПРОБЛЕМЫ ИЗУЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А.А. Стародубов

Саратовский государственный университет,
кафедра теории и истории социологии
Email: arstar@gmail.com



В статье рассматриваются общественные слушания как форма участия граждан в политике. Определяется место слушаний в общем контексте социально-политических процессов, раскрывается потенциал данной формы участия для преодоления политической апатии и становления гражданского общества. Предлагаются методические приемы для организации комплексного систематического изучения формирующихся российских практик общественных слушаний.

Issues of Public Hearings' Analysis through Civil Society Formation in Modern Russia

A.A. Starodubov

The article examines public hearings as a form of political participation of citizens. The author determines the location of public hearings within the framework of socio-political processes, their potential to overcome political apathy and to create civil society. The principles for integrated and systematic study of emerging Russian practice of public hearings are suggested.

Несмотря на почти два десятилетия проводимых в России реформ, в настоящее время процессы формирования в стране гражданского общества еще далеки от завершения. Путь к достижению этого состояния социума подразумевает одновременно модернизацию социальной структуры общества, изменения на уровне культуры и сознания, а также развитие механизмов участия граждан в политике и процессах принятия социально-значимых решений. В современной России наиболее распространенным механизмом такого рода стали выборы. Однако в последние годы у большей части общества отмечается резкий спад интереса к электоральной активности, вызванный накопившимся разочарованием в данной форме участия, особенно на местном уровне. При этом местный уровень играет ключевую роль при формировании структур гражданского общества, потому что местные проблемы оказывают непосредственное влияние на жизнь людей, подталкивая их к социально организованным действиям по защите своих интересов. Таким образом, в настоящее время в России ощущается острая потребность в иных, нескомп-

рометировавших себя формах участия. В качестве одной из таких форм на местном уровне могут рассматриваться общественные слушания.

За последние несколько лет в России на местном уровне существенно возросло число организованных и регулярно проводимых общественных слушаний. Во многом это связано с тем, что к 2004–2005 гг. большинство муниципальных образований в нашей стране в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» и своими уставами, разработали и утвердили положения об общественных слушаниях. В этих положениях, в частности, определен круг вопросов местного значения, по которым проведение слушаний обязательно. В такой ситуации складывается потребность в осмыслении формирующихся российских практик общественных слушаний, которые до настоящего времени ни разу не становились предметом комплексного научного изучения. Особый исследовательский интерес представляет вопрос о том, в какой мере проводимые в России слушания способствуют развитию гражданского общества.

Решение поставленных задач предполагает, прежде всего, определение места слушаний в общем контексте участия. Наиболее распространенное инструментальное понимание этого феномена заложено американскими исследователями Дж. Нагелем, С. Верба и Н. Ни в 1960-х гг.: участие они определили как целенаправленные действия рядовых граждан по оказанию воздействия на органы власти с целью добиться от них желаемых решений¹.

Наряду с понятием политического в литературе используется также понятие общественного участия. Общественное участие и инструментальную трактовку политического участия можно рассматривать как во многом



тождественные. Некоторые отечественные исследователи придерживаются такого взгляда, уточняя, что общественное участие соотносится с конкретным объектом, институтом или процессом, нежели чем с электоральными и протестными формами активности². Зарубежные авторы понимают общественное участие более узко – как набор процедур, направленных на вовлечение, информирование и обсуждение с общественностью тех или иных вопросов с целью предоставить возможность гражданам, чьи интересы могут затрагивать данные вопросы, внести свой вклад в выработку альтернатив их решения³. Очевидно, что понятие политического участия шире и включает в себя участие общественное, одним из видов которого и являются слушания.

Точнее, общественные слушания представляют собой подготовленные открытые собрания заинтересованных граждан, чиновников, представителей СМИ и других структур, проводимые с целью обсуждения социально значимых для местного сообщества вопросов. Технология проведения слушаний включает предварительное распространение информации по теме обсуждения, выступления экспертов и чиновников с докладами на собрании, дальнейшую дискуссию с участием общественности, совместную выработку взаимоприемлемых решений, которые носят для властей рекомендательный характер. Принципиальное отличие слушаний от других форм общественного участия состоит в том, что они предоставляют всем заинтересованным гражданам возможность свободного, аргументированного и организованного выражения своих мнений, ведения дискуссий, поиска взаимоприемлемых альтернатив развития и влияния таким образом на принимаемые властью решения. На наш взгляд, именно эти особенности общественных слушаний позволяют рассматривать их как форму участия, обладающую потенциалом для развития гражданского общества на местном уровне: участие в слушаниях стимулирует у рядовых граждан, чиновников и других участников процессов принятия решений выработку ориентаций на конструктивное и рациональное взаимодействие. Кроме того, общественные слушания ведут к большей легитимности принимаемых решений, сокращению протестного потенциала и пре-

одолению ограниченности знаний экспертов, привнося в процесс принятия решений широкий спектр ценностей, заставляя рассматривать большее число альтернатив, снижая тем самым вероятность совершения ошибки⁴.

С другой стороны, общественные слушания как форма участия вызывают немало критики в свой адрес. Так, их противники полагают, что мнения участвующей общественности формируются под влиянием минутных проблем, что современные вопросы слишком сложны, а у рядовых граждан недостаточно знаний и навыков, времени и желания, чтобы в них разобраться, а затем аргументировать свою точку зрения. Среди недостатков участия отмечают и то, что с привлечением общественности процессы принятия решений становятся более длительными, дорогостоящими, сложными и эмоционально истощающими всех участников⁵. Кроме того, для современного российского общества характерен и в целом не слишком высокий уровень культуры ведения дискуссий, организованности и последовательности в отстаивании своих мнений, что также может отражаться на практиках общественных слушаний. Тем не менее необходимо признать, что проведение слушаний способствует реализации демократических прав граждан выражать мнения относительно тех или иных намерений властей, заявлять о волнующих проблемах, выдвигать инициативы, влиять на определение приоритетов проводимой политики, принуждать власть к большей ответственности и открытости, контролировать выполнение принятых решений. Поэтому их недостатки приходится признавать в качестве неизбежных издержек на пути к гражданскому обществу.

Ответ на вопрос о том, в какой мере проведение слушаний в России способствует движению в этом направлении, подразумевает, по сути, выявление того, в какой мере они способствуют принятию возможно лучших управленческих и политических решений при условии максимального учета интересов рядовых граждан. Для реализации этого подхода необходимо, прежде всего, смоделировать «идеальный тип» общественных слушаний, в сравнении с которым можно анализировать те или иные конкретные мероприятия участия данного вида. Так, организация слушаний идеального типа начинается благо-



временно с организации информационной кампании по предмету предстоящего обсуждения, выбора удобного для граждан времени и места его проведения, разработки регламента, предоставляющего общественности достаточно возможностей для выражения своих мнений. Слушания идеального типа предполагают, что все их участники выступают с компетентными, аргументированными и ответственными заявлениями, восприимчиво и уважительно относятся к мнениям оппонентов и в целом настроены на конструктивное взаимодействие. Наконец, после завершения слушаний идеального типа следует тщательное рассмотрение и отбор всех пригодных результатов обсуждения и их дальнейшая реализация в принимаемых решениях⁶.

Не вызывает сомнений, что на практике идеальный тип слушаний никогда не будет реализован. Отклонения конкретных слушаний от своего идеального типа могут обуславливаться как действием случайных, так и организованных факторов, среди которых первостепенное значение имеют цели организаторов и участников данного мероприятия участия. В зарубежной литературе отмечается, что на Западе чиновники часто проводят слушания лишь с целью формального соблюдения требований законодательства, не проявляя какой-либо подлинной заинтересованности во взаимодействии с общественностью («формализм»). Другой распространенной целью проведения слушаний властями является их стремление заручиться общественной поддержкой своих инициатив или убедить граждан в оптимальности уже принятых решений («убеждение»). Также имеют место слушания, с помощью которых чиновники стремятся услышать мнения общественности и усовершенствовать решение с их учетом («совершенствование»)⁷. В свою очередь, участвующая в слушаниях общественность может стремиться как к совместному поиску, так и к блокированию решения обсуждаемых вопросов. Кроме того, слушания могут использоваться сторонами и в других целях, не связанных напрямую с рассматриваемыми на них проблемами, например, для сплочения местного сообщества, улучшения имиджа, борьбы с политическими оппонентами и т.п.

В литературе цели чиновников и граждан обычно рассматриваются отдельно, что, на наш взгляд, приводит к неоправданно односторонней картине и рождает необходимость составления интегральной карты целей участников слушаний. С ее помощью возможно моделирование и объяснение набора ситуаций, в которых слушания будут вести к различным исходам с точки зрения выработки лучшего решения и учета интересов общественности. Данный набор ситуаций можно представить в виде шкалы, одному полюсу которой соответствует ориентация всех сторон на конструктивное взаимодействие (максимальные шансы на лучшее решение), а другому – формализм или желание навязать «свое» решение у чиновников в сочетании с безразличием или протестными настроениями общественности (минимальные шансы).

Идеальный тип общественных слушаний и интегральную карту целей их участников можно рассматривать как методическую основу комплексного изучения практик данной формы участия в России. Она позволяет определить значение и роль, которую слушания играют в становлении гражданского общества.

Примечания

- ¹ *Agel J.A.* Participation. N.Y., 1976. P.1–3; *Verba S., Nie N.H.* Participation in America. N.Y., 1972. P.145.
- ² См.: Общественное участие в бюджетном процессе. Опыт и технологии / Под ред. Т.И. Виноградовой. СПб., 2002. С. 8, 29.
- ³ См.: *Smith L.G.* Impact Assessment and Sustainable Resource Management. Harlow, UK, 1983.
- ⁴ См., напр.: *Burby R.J.* Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action // J. of the American Planning Association. 2003. Vol.69, №1. P.35; *Kasperson R.E., Golding D., Tuler S.* Social Distrust as a Factor in Siting Hazardous Facilities and Communicating Risks // J. of Social Issues. 1992. №48. P.161–187; *Laird F.N.* Participatory Analysis, Democracy, and Technological Decision-Making // Science, Technology, & Human Values. 1993. Vol.18, №3. P.341–361 и др.
- ⁵ См., напр.: *Rowe J., Frewer L.J.* Public Participation Methods: A Framework for Evaluation // Science, Technology, & Human Values. 2000. Vol.25, №1. P.4–5; *Walters L.C., Aydelotte J., Miller J.* Putting More Public in Policy Analysis // Public Administration Review. 2000. Vol.60, №4. P.349–350 и др.
- ⁶ *Baker W.H., Lon Addams H., Davis B.* Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings // Public Administration Review. 2005. Vol.65, №4. P.490–491.
- ⁷ См., напр.: *Arnstein S.* A Ladder of Citizen Participation // J. of the American Institute of Planners. 1969. Vol.35. P.216–224; *Checkoway B.* The Politics of Public Hearings // J. of Applied Behavioral Science. 1981. Vol.17, №4. P.570–572; *Lowndes V., Stoker G., Pratchett L., Wilson D., Leach S., Wingfield M.* Enhancing Public Participation in Local Government. L., 1998. P.17 и др.