

Публичные слушания как институт гражданского общества: проблемы организации и проведения

Козырева Лариса Дмитриевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры социологии и социальной работы
Доктор философских наук, профессор
ldkozyreva@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье анализируется двойственная природа публичных слушаний как института гражданского общества и института делиберативной демократии. Показаны существенные особенности публичных слушаний как формы гражданского участия, их отличие от других форм непосредственной демократии. Отражены основные проблемы организации и проведения слушаний; предложены меры, направленные на повышение их эффективности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

публичные слушания, гражданское участие, местное самоуправление, делиберативная демократия, институт гражданского общества

Kozyreva L. D.

Public Hearings as Institute of Civil Society: Problems of the Organization and Realization

Kozyreva Larisa Dmitrievna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Sociology and Social work
Doctor of Science (Philosophy), Professor
ldkozyreva@gmail.com

ABSTRACT

The article examines the dual nature of public hearings as the civil society Institute and the Institute of deliberative democracy. Shows the essential features of public hearings as a form of civic participation, their difference from other forms of direct democracy. Main problems of organizing and conducting hearings; the proposed measures to improve their efficiency.

KEYWORDS

Public hearings, public participation, local self-governance, deliberative democracy, civil society Institute

Публичные слушания — относительно новая для нашей страны форма участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Право на общественно-политическое участие граждан закреплено Конституцией, отражается в ряде федеральных законов. Оно предусмотрено Бюджетным, Градостроительным и Земельным кодексами. Так, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства¹. Кроме того, закон предписывает про-

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

ведение общественных обсуждений, которые организуются заказчиком для оценки воздействия на окружающую среду. Эти обсуждения могут осуществляться в различных формах, одной из которых являются публичные слушания.

Велико значение публичных слушаний для системы местного самоуправления. На местном уровне непосредственная демократия реализуется на местном референдуме, муниципальных выборах, сходах, конференциях и собраниях граждан, через опросы граждан и их обращения в органы местного самоуправления и т. д. Публичные слушания являются формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Согласно п. 1 ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», публичные слушания проводятся по жизненно важным для граждан вопросам — для обсуждения проекта устава муниципального образования, проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проектов планов и программ развития муниципального образования, вопросов о преобразовании муниципального образования¹. Как показывает практика, на местном уровне положения о публичных слушаниях закрепляются либо в уставах муниципальных образований, либо в самостоятельных муниципальных правовых актах.

Подчеркивая значимость института публичных слушаний для формирования полноценного гражданского общества, отметим, что богатая практика поставила сегодня перед теоретиками значительное число проблем, которые требуют обстоятельного анализа и разработки рекомендаций, направленных на их решение.

В современной политической науке гражданское участие рассматривается как один из важнейших принципов управления в демократическом обществе. Партиципаторная демократия (демократия участия) предполагает активное участие граждан в осуществлении властных функций и возможность реально воздействовать на процесс принятия решений органами власти различных уровней. Основная функция гражданского участия — защита интересов граждан и их групп. Разнообразие интересов детерминирует множественность различных форм гражданского участия. Наиболее распространенными являются массовые формы гражданского участия (собрания, митинги, демонстрации и шествия, пикетирование и т. д.), носящие неполитический характер. Кроме того, гражданское участие может проявляться в форме гражданского контроля за действиями власти и т. д. Так, Закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» подчеркивает значимость общественного контроля в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные (публичные) слушания.²

Публичные (общественные слушания) занимают особое место среди форм гражданского участия. Они представляют собой заранее подготовленное собрание заинтересованных граждан, властных структур, представителей СМИ с целью обсуждения значимых социально-экономических проблем. Таким образом, публичные слушания — форма делиберативной демократии, демократии обсуждения. Последняя предполагает, что демократический процесс необходимо рассматривать как процесс формирования общественного мнения и воли в ходе публичного, свободного, аргументированного обсуждения [7, с. 433].

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

Более того, теоретики делиберативной демократии утверждают, что подлинная легитимность законодательных актов может возникнуть лишь через их предварительное публичное обсуждение, открытость, терпимость к чужому мнению, готовность скорректировать свою первоначальную позицию в случае появления в процессе дискурса «лучшего аргумента», нежели чем артикулированные ранее. Публичные слушания как форма делиберативной демократии сочетает в себе элементы представительной демократии (representative democracy), прямой демократии (direct democracy) и демократии участия (participatory democracy) [3].

Их отличие от форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления (муниципальные выборы, референдумы, сходы граждан и др.) состоит в том, что нормы, устанавливающие формы участия населения в решении вопросов местного значения, предусматривают участие в решении вопросов местного значения и других субъектов (органы, должностные лица местного самоуправления). Реализация этих норм ведет только к выявлению мнения по конкретному вопросу, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или должностные лица [9, с. 9]. Таким образом, решения, принимаемые в ходе обсуждения социально значимых проблем, для власти носят исключительно рекомендательный характер. Именно данное обстоятельство — рекомендательный характер слушаний — специалисты считают причиной незначительного влияния публичных слушаний на процесс принятия властных решений. Однако следует отметить: несмотря на рекомендательный характер результатов публичных слушаний, законодатель предусмотрел для властных структур обязательность учета мнений местного сообщества при принятии властного решения.

Кроме того, значительными проблемами на пути эффективности гражданского участия называют нерепрезентативность подобных собраний и ограниченность дискуссий определенным, заранее заданным регламентом [8, с. 50].

Что касается нерепрезентативности интересов и мнений, выражаемых на слушаниях, это факт известный и легко объяснимый: в слушаниях принимают участие наиболее социально активные граждане, к тому же обладающие свободным временем. Практически это та же часть общества, которая составляет активный электорат основных политических партий. Как отмечают социологи, общественно полезные инициативы чаще реализуют женщины среднего возраста с высшим образованием и мужчины без высшего образования [4, с. 50].

Отметим еще одну особенность публичных слушаний — растянутый во времени характер. Слушания могут проходить в несколько этапов с переменным составом участвующих. С одной стороны, здесь есть положительный момент — увеличивается число принимающих участие в обсуждении социально значимых проблем. С другой — увеличение количества участников затрудняет общественный консенсус.

Таким образом, публичные слушания как институт гражданского общества и форма делиберативной демократии предоставляют гражданам возможность участия в публичной политике, понимания сути общественного интереса. В процессе обсуждения происходит не только выражение общественного мнения, но и его формирование на более высоком качественном уровне. С позиций власти публичные слушания выступают как действенный механизм учета интересов и общественного мнения граждан, проживающих на данной территории, а с позиций граждан — как механизм выражения интересов и защиты своих прав.

Отмечая многосторонность института публичных слушаний, специалисты предлагают типологизацию этой формы участия населения в осуществлении публично-властных функций и выделения различных видов публичных слушаний. Наиболее принципиальное значение имеет классификация публичных слушаний по иницилирующему их субъекту. По этому основанию слушания подразделяются на слушания, инициатива проведения которых исходит от общественности, публики, и слушания,

инициируемые управляющими субъектами. В данном случае под общественностью понимаются различные, в той или иной степени организованные группы граждан (общественные организации, политические партии, группа граждан определенной численности). В категорию «управляющие субъекты» входят как отдельные ведомства, комиссии, депутатские группы и должностные лица, так и органы исполнительной или представительной власти в целом.

В зависимости от уровня организации публичной власти в государстве слушания делятся на местные, региональные и федеральные, которые различаются, прежде всего, масштабом решаемых на них проблем. В рамках этой классификации также можно выделить межрегиональные и межмуниципальные публичные слушания, проводимые по вопросам, касающимся населения нескольких публичных образований. Кроме того, в ряде случаев возникает необходимость разделения населенного пункта на части для проведения слушаний. Это обусловлено тем, что по многим вопросам достаточно учесть интересы населения в пределах определенной территориальной зоны.

По необходимости проведения публичных слушаний их можно разделить на обязательные (принудительные) и факультативные (инициативные). Обязательные публичные слушания проводятся по нормативно установленному кругу вопросов в соответствии с требованиями правовых актов. Факультативные публичные слушания организуются по инициативе населения и органов власти по любому вопросу, имеющему общественное значение.

В зависимости от включенности публичных слушаний в правотворческий процесс можно выделить два вида слушаний: включенные и не включенные. В первом случае граждане становятся участниками правотворческого процесса, слушания проводятся с целью получения общественной оценки правового акта на заключительных стадиях правотворческого процесса. Во втором случае граждане могут принимать рекомендации по общественно значимым вопросам вне связи с правотворческими процедурами. Результатом таких слушаний может стать направление управляющему субъекту рекомендаций принять определенный нормативный акт, выдвижение народной правотворческой инициативы.

Еще одним критерием деления публичных слушаний выступает периодичность (постоянство) их проведения. Публичные слушания могут проводиться с определенной периодичностью либо по случаю, когда возникают обстоятельства, требующие реализации этого правового института. С определенной периодичностью, как правило, проводятся обязательные публичные слушания (например, слушания по проекту бюджета публичных образований) [1, с. 132].

Немало практических проблем накопилось в процессе организации и проведения слушаний. Наиболее существенной проблемой является низкий уровень гражданского участия, активности населения. Причинами могут быть следующие:

- низкий уровень доверия местной власти;
- отсутствие свободного времени (слушания проводятся, как правило, в рабочее время);
- отсутствие доступной информации о проведении публичных слушаний;
- растянутый во времени процесс слушаний, отдаляющий момент собрания от момента принятия решений;
- незаинтересованность жителей в результатах публичных слушаний, особенно в районах с большим количеством мигрантов и асоциальных элементов;
- социальная апатия и социальная лень и т. д.

Как показал проведенный нами экспертный опрос, многие специалисты считают одной из основных проблем организации публичных слушаний недостаточность их финансирования. Причиной является финансовая несамостоятельность муниципальных органов. К примеру, сейчас консолидированный бюджет всех 111 муниципальных

образований Санкт-Петербурга составляет лишь 2,5% от расходной части городского бюджета. Отсутствием необходимого финансирования объясняется, в частности, низкое качество материалов, представляемых на слушания, ограниченный масштаб их распространения, аренда помещений, не в полной мере приспособленных для целей обсуждения серьезных социально-экономических проблем.

Серьезную проблему при организации и проведении публичных слушаний представляет несогласованность (а порой и противоречивость) интересов различных групп населения, протестные настроения. Как отмечают специалисты, именно по этой причине многие публичные слушания заканчиваются провалом представленных градостроительных проектов. Данное обстоятельство подчеркивает необходимость разработки социальных технологий по согласованию общественных интересов, в том числе специальных образовательных программ для всех потенциальных участников публичных слушаний, включая местные власти, проектировщиков, инвесторов, местных жителей [10, с. 120].

В этом отношении интересен зарубежный опыт проведения публичных слушаний. В литературе описан метод «соотнесения с реальностью», позволяющий агрегировать и предъявить мнения заинтересованных лиц. Данный метод, разработанный Urban Land Institute, направлен на достижение баланса интересов в процессе решения вопросов территориального развития. «Соотнесение с реальностью» подразумевает работу в группах из 8–10 чел., являющихся лидерами в частном, государственном и некоммерческом секторах. Количество участников мероприятия может достигать 300 чел. Метод широко применяется в США с 2005 г. и доказал свою эффективность. Как показала практика, в ходе взаимодействия участники пришли к выводам, до этого им не очевидным, которые, однако, в большей степени будут соответствовать общественным интересам [6, с. 80].

Существенную проблему порождает несовершенство действующих правовых норм, регулирующих институт публичных слушаний. Так, правоведы отмечают несогласованность норм Закона о местном управлении и Градостроительного кодекса РФ в части требований к проведению публичных слушаний [11, с. 349]. Следует отметить, что последний документ устанавливает достаточно общие, не детализированные требования к порядку проведения публичных слушаний, определяя типы проектов документов, выносимых на слушания, сроки проведения слушаний, определение состава участников слушаний, но не определяет требования, например, к структуре и составу органов, осуществляющих полномочия по проведению слушаний, к процессу подготовки проектов (включая конкретный состав материалов, выносимых на слушания) документов и к тому, как учитывать мнение общественности, высказанное на слушаниях, и т. п.

Таким образом, федеральное законодательство определило минимальный уровень требований, которым должны соответствовать проводимые слушания. Однако большую часть вопросов оставило на усмотрение органов местного самоуправления (и в случае Москвы и Санкт-Петербурга — на усмотрение органов власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения) [5, с. 49].

Наш анализ проблем, возникающих в процессе организации и проведения публичных слушаний, позволяет сделать вывод: в том виде, в котором эти слушания существуют сегодня, они малоэффективны. Подобный вывод подтверждает пример Москвы. Ведущий эксперт фонда «Институт экономики города» С. А. Крымов, опрашивая представителей префектур, выяснил, что в целом респонденты положительно оценивают результаты использования института публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности: средний балл (по 5-балльной шкале) среди представителей префектур — 3,3, а среди управ — 4. Однако количество проблем, которые были отмечены в ходе исследования, ставят под сомнение целесообразность проведения слушаний в том виде, в котором они сейчас происходят (как

высказался представитель одной из управ, «в таком виде они нам не нужны, либо отменять, либо делать по-другому») [5, с. 52].

В отечественной литературе уже намечен ряд мер, направленных на преодоление проблем организации и проведения публичных слушаний и повышения их эффективности. Так, учитывая сложность и значимость вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, для качественного и всестороннего их рассмотрения, выявления различных точек зрения населения, систематизации позитивных предложений необходимо тщательно планировать и готовить публичные слушания с привлечением экспертов, специалистов, авторитетных жителей муниципального образования, представителей различных политических сил и общественных объединений.

В число мер, обеспечивающих надлежащую подготовку и проведение публичных слушаний, должны входить следующие:

- информирование населения о ходе подготовки публичных слушаний;
- привлечение экспертов и специалистов для выполнения консультационных и экспертных работ;
- анализ материалов, представленных инициаторами проведения публичных слушаний;
- подготовка экспертных заключений по представленным материалам;
- подготовка проектов решений, предлагаемых для рассмотрения на публичных слушаниях;
- заблаговременное информирование населения о времени и месте ознакомления заинтересованных жителей с материалами, выносимыми на публичные слушания, а также представление их жителям [2, с. 206].

Таким образом, можно сделать вывод, что публичные слушания как институт гражданского общества и форма гражданского участия в настоящее время требуют к себе пристального внимания, как специалистов-теоретиков, так и практиков, организующих проведение публичных слушаний. Совершенно очевидно, что сегодня назрела необходимость их совершенствования, в том числе с использованием успешного отечественного и зарубежного опыта организации и проведения публичных слушаний.

Литература

1. Беспалова М. П. Применение публичных слушаний как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения // Бизнес в законе. 2009. № 5. С. 128–132.
2. Бехер В. В. Публичные слушания как один из механизмов реализации принципа прозрачности бюджетного процесса // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1. С. 203–209.
3. Зайцев А. В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества [Электронный ресурс]. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html (дата обращения: 08.11.2014).
4. Ключникова Т. Н. Социальное участие как институциональная основа преобразования местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2010. № 2. С. 49–56.
5. Крымов С. А. Проблемы проведения публичных слушаний в российских городах // Точки над Ё. 2012. № 4. С. 48–54.
6. Крымов С. А. Зарубежный опыт организации публичных слушаний в градостроительной деятельности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 4. С. 77–90.
7. Очеретина М. А. Становление и развитие института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2009. Вып. 9. С. 433–443.
8. Стародубов А. А. Общественные слушания в России: реалии и проблемы // Власть. 2007. № 10. С. 49–51.

9. Уваров А. А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 6–9.
10. Щербакова И., Зарипова З. Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов // Власть. 2012. № 9. С. 118–120.
11. Юрьева Н. В. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления в сфере землеустройства и территориальной организации сельских поселений // Известия Оренбург. гос. аграрного ун-та. 2011. Т. 4. № 32-1. С. 348–350.

References

1. Bespalova M.P. *Application of public hearings as forms of direct participation of the population in the decision in the solution of questions of local value* [Primenenie publichnykh slushanii kak formy neposredstvennogo uchastiya naseleniya v reshenii v reshenii voprosov mestnogo znacheniya] // Business in the law [Biznes v zakone]. 2009. N 5. P. 128–132.
2. Bekher V. V. *Public hearings as one of mechanisms of realization of the principle of transparency of the budgetary process* [Publichnye slushaniya kak odin iz mekhanizmov realizatsii printsipa prozrachnosti byudzhethnogo protsesssa] // Leningrad legal journal [Leningradskii yuridicheskii zhurnal]. 2013. N 1. P. 203–209.
3. Zaytsev A. V. *Deliberative democracy as institutional dialogue of the power and civil society* [Deliberativnaya demokratiya kak institutsional'nyi dialog vlasti i grazhdanskogo obshchestva] [Electronic resource]. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html (date of the address: 08.11.2014).
4. Klyuchnikova T. N. *Social participation as institutional basis of transformation of local government* [Sotsial'noe uchastie kak institutsional'naya osnova preobrazovaniya mestnogo samoupravleniya] // Central Russian messenger of social sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2010. N 2. P. 49–56.
5. Krymov S. A. *Problems of realization of public hearings in the Russian cities* [Problemy provedeniya publichnykh slushanii v rossiiskikh gorodakh] // Dot the I [Tochki nad E]. 2012. N 4. P. 48–54.
6. Krymov S. A. *Foreign experience of the organization of public hearings in town-planning activity* [Zarubezhnyi opyt organizatsii publichnykh slushanii v gradostroitel'noi deyatel'nosti] // Bulletin of the Moscow University. V. 21. Management (state and society) [Vestnik Mosk. un-ta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)]. 2012. N 4. P. 77–90.
7. Ocheretina M. A. *Formation and development of institute of public hearings* [Stanovlenie i razvitie instituta publichnykh slushanii] // Scientific year-book of Institute of philosophy and Law of the Ural Office of the Russian Academy of Sciences [Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN]. 2009. V. 9. P. 433–443.
8. Starodubov A. A. *Public hearings in Russia: realities and problems* [Obshchestvennye slushaniya v Rossii: realii i problem] // Power [Vlast']. 2007. N 10. P. 49–51.
9. Uvarov A. A. *Local government and civil society* [Mestnoe samoupravlenie i grazhdanskoe obshchestvo] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2008. N 15. P. 6–9.
10. Scherbakova I., Zariyova Z. *Public hearings in town planning: difficult way to coordination of interests* [Publichnye slushaniya v gradostroitel'stve: trudnyi put' k soglasovaniyu interesov] // Power [Vlast']. 2012. N 9. P. 118–120.
11. Yuryeva N. V. *Public hearings as a form of participation of the population in implementation of local government in the sphere of land management and the territorial organization of the rural settlements* [Publichnye slushaniya kak forma uchastiya naseleniya v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya v sfere zemleustroistva i territorial'noi organizatsii sel'skikh posele-nii] // News of Orenburg State Agrarian University [Izvestiya Orenburg. gos. agrarnogo un-ta]. 2011. V. 4. N 32-1. P. 348–350.