

Козырева Лариса Дмитриевна

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ КАК ФОРМА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

В статье публичные слушания рассматриваются как форма гражданского участия, форма непосредственной демократии. Анализируются практические проблемы организации и проведения публичных слушаний. Указаны некоторые пути решения данных проблем. На основе изучения проблематики публичных слушаний в отечественной и западной литературе и авторских эмпирических исследований сделан вывод о малоэффективности данной формы гражданского участия в нынешнем ее виде.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/1-1/22.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2015. № 1 (51): в 2-х ч. Ч. I. С. 80-82. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/1-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

SOCIALIST REVOLUTIONARY PARTY WITHIN THE TERRITORY OF THE PRESENT REPUBLIC OF MORDOVIA IN 1907-1908

Kistanov Sergei Vasil'evich, Ph. D. in History, Associate Professor
N. P. Ogarev Mordovia State University
kistanov-viz@yandex.ru

The article considers the activity of the local organizations of nationwide political parties within the territory of the modern Republic of Mordovia after the defeat of the Russian revolution in 1905-1907. The author indicates that the activity of opposition political parties members was not finished with the completion of revolutionary events. Particular attention is paid to the limitation of the anti-government activity of political organizations in 1907-1908 caused by the defeat of the main revolutionary centres and the expulsion of their most active representatives during the first Russian revolution.

Key words and phrases: revolution; socialist revolutionaries; social democrats; agitation; brochures; illegal organizations; police.

УДК 316.621

Социологические науки

В статье публичные слушания рассматриваются как форма гражданского участия, форма непосредственной демократии. Анализируются практические проблемы организации и проведения публичных слушаний. Указаны некоторые пути решения данных проблем. На основе изучения проблематики публичных слушаний в отечественной и западной литературе и авторских эмпирических исследований сделан вывод о малоэффективности данной формы гражданского участия в нынешнем ее виде.

Ключевые слова и фразы: публичные слушания; гражданское участие; организация и проведение публичных слушаний; методы согласования интересов; электронные публичные слушания; публичные слушания как процесс.

Козырева Лариса Дмитриевна, д. филос. н., профессор
*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*
ldkozyreva@gmail.com

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ КАК ФОРМА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ[©]

Формирование гражданского общества в нашей стране – сложный и противоречивый процесс. Это особенно очевидно, когда речь идет о демократических институтах и развитии форм непосредственной демократии.

Гражданское участие является одним 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), носящие неполитический характер. Кроме того, гражданское участие может проявляться в форме гражданского контроля за действиями власти и т.д.

Одной из форм гражданского участия являются публичные слушания. Изучение публичных слушаний – сравнительно новая тема для российских исследователей, в отличие от наших американских и западноевропейских коллег, которые имеют дело с этой формой гражданского участия, начиная с 60-х гг. прошлого века [8, с. 118].

Подобное обстоятельство обусловлено тем, что публичные слушания – относительно новая для нашей страны форма участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Необходимо отметить, что 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 строительства [1].

Публичные слушания являются формой участия населения в осуществлении местного самоуправления. Согласно п. 1 ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения [5]. На местном уровне положения о публичных слушаниях закрепляются либо в уставах муниципальных образований, либо в самостоятельных муниципальных правовых актах.

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 [7, с. 9].

За последние два десятилетия в практике реализации этого права накопилось немало проблем, которые требуют обстоятельного анализа и разработки рекомендаций, направленных на их решение.

Как показал проведенный нами экспертный опрос, многие специалисты считают одной из основных проблем организации публичных слушаний недостаточность их финансирования. Причиной является финансовая несамостоятельность наших муниципалитетов. К примеру, сейчас консолидированный бюджет всех 111 муниципальных образований Санкт-Петербурга составляет лишь 2,5% от расходной части городского бюджета. Именно поэтому муниципальные органы власти получили от журналистов презрительное – «муники» [9, с. 3].

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.

Значительной проблемой является весьма низкий уровень участия населения в публичных слушаниях. Специалисты отмечают причины местного абсентеизма:

- 1) отсутствие информации о публичных слушаниях как о форме непосредственного народовластия;
- 2) невозможность участия жителей в публичных слушаниях по причинам занятости;
- 3) незаинтересованность жителей муниципальных образований [4, с. 113].

На наш взгляд, к подобным причинам следует отнести и социальную апатию, недоверие к федеральным и местным властям, социальную лень и т.д. Вряд ли решить эту проблему могут электронные публичные слушания.

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. Но именно эта противоречивость интересов субъектов гражданского общества и требует публичности, поскольку, с одной стороны, позволяет выявить их позиции и интересы, а с другой, – определить точки соприкосновения и сотрудничества, а, следовательно, способствовать не только разъединению, но и согласию, интеграции субъектов гражданского общества и политики [6, с. 114].

Данное обстоятельство подчеркивает необходимость разработки социальных технологий по согласованию общественных интересов, в т.ч. специальных образовательных программ для всех потенциальных участников публичных слушаний, включая местные власти, проектировщиков, инвесторов, местных жителей [8, 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 человек, являющихся лидерами в частном, государственном и некоммерческом секторах. Количество участников мероприятия может достигать 300 человек. Метод широко применяется в США с 2005 г. и доказал свою эффективность. Как показала практика, в ходе взаимодействия участники приходили к выводам, до этого им не очевидным, которые, однако, в большей степени будут соответствовать общественным интересам [2, с. 80].

Нельзя исключить и момент манипулирования общественным мнением. Опыт показывает, что в процессе публичных слушаний широко используются различные варианты давления на общественное мнение – как вербальные, так и ритуальные (например, голосование «за» или «против» чего-либо, не входящего в регламент). С нерациональными могут успешно сочетаться и сочетаются вполне рациональные аргументы: апелляция к опыту, существующему положению дел, расчетам, нормам, законам [8, с. 119].

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 [10, с. 349].

Необходимо подчеркнуть, что публичные слушания – это не собрание граждан, заинтересованных (добровольно или принудительно) в решении определенной проблемы, а довольно длительный процесс, иногда занимающий до полугода (от объявления начала слушаний до опубликования окончательного заключения). В данном процессе собрание граждан – это только один из моментов, демонстрирующих гражданское участие.

Много претензий бывает к Протоколу о публичных слушаниях. Часто в нем отсутствуют данные о лицах, принимающих участие в мероприятии, не все высказанные мнения учитываются (иногда даже неумышленно).

Не менее «проблемным» оказывается Заключение о результатах публичных слушаний. Здесь можно отметить довольно низкий уровень аналитической части, в которой, как правило, не остается место анализу, а все сводится к обоснованию одной единственной точки зрения.

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. С. Крымов, опрашивая представителей префектур, выяснил, что,

в целом, респонденты положительно оценивают результаты использования института публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности: средний балл (по 5-ти-балльной шкале) среди представителей префектур – 3,3, а среди управ – 4. Однако количество проблем, которые были отмечены в ходе исследования, ставит под сомнение целесообразность проведения слушаний в том виде, как они сейчас происходят (как высказался представитель одной из управ, «в таком виде они нам не нужны, либо отменять, либо делать по-другому») [3, с. 52].

Итак, подведем итоги исследования заявленной проблемы:

1) сложный и противоречивый процесс формирования гражданского общества в современной России порождает новые формы гражданского участия, характерные для современного демократического общества;

2) одной из таких новых форм гражданского участия являются публичные слушания, являющиеся формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления, в решении важнейших проблем их жизнедеятельности;

3) анализ практических проблем организации и проведения публичных слушаний показывает: в том виде, в котором они существуют сегодня, они малоэффективны.

Таким образом, можно сделать вывод, что публичные слушания как 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 публичных слушаний.

Список литературы

1. **Градостроительный кодекс Российской Федерации**: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.
2. **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.
3. **Крымов С.** Проблемы проведения публичных слушаний в российских городах // Точки над Ё. 2012. № 4. С. 48-54.
4. **Матренина К. Ю.** Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний // Вестник Тюменского гос. ун-та. 2012. № 3. С. 112-115.
5. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации**: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗРФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. **Остроумов А. И.** Публичная сфера и публичная политика в современной России: сужающееся пространство или новые перспективы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 9 (49): в 2-х ч. Ч. I. С. 114-118.
7. **Уваров А. А.** Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 6-9.
8. **Щербакова И., Зарипова З.** Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов // Власть. 2012. № 9. С. 118-120.
9. **Юрьев А.** Муниципальная погрешность // Санкт-Петербургские ведомости. 2013. Вып. 156.
10. **Юрьева Н. В.** Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления в сфере землеустройства и территориальной организации сельских поселений // Изв. Оренбург. гос. аграрного ун-та. 2011. Т. 4. № 32. Ч. 1. С. 348-350.

PUBLIC HEARINGS AS FORM OF CIVIC PARTICIPATION

Kozyreva Larisa Dmitrievna, Doctor in Philosophy, Professor
*North-West Management Institute of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
ldkozyreva@gmail.com*

The article considers public hearings as a form of civic participation, a form of direct democracy. The practical problems of the organization and conduct of public hearings are analyzed. Some solutions to these problems are given. The conclusion is made about the ineffectiveness of this form of civic participation in its present state basing on studying the problematic of public hearings in the Russian and western literature and the author's empirical researches.

Key words and phrases: public hearings; civic participation; organization and conduct of public hearings; methods of interests coordination; electronic public hearings; public hearing as process.