УДК 316.3/4

DOI 10.25205/2542-0429-2018-18-4-233-239

Социальный контекст институционализации публичных слушаний в региональном социуме

Н. Н. Ламскова

*Самарский национальный исследовательский государственный университет
имени академика С. П. Королёва
Самара, Россия*

Аннотация

Статья посвящена изучению социального контекста институционализации публичных слушаний. Рассмотрен процесс институционализации одного из институтов гражданского общества, выявлены особенности институционализации публичных слушаний в региональном социуме. Разграничены и уточнены понятия «институт» и «институционализация». Акцентируется внимание на осмыслении этапов институционализации изучаемого процесса, определении критериев того, когда завершается эта институционализация и появляется новый социальный институт – институт публичных слушаний. В ходе анализа выявлено, что процесс институционализации диалога власти и общественности в поле публичных слушаний – это процесс перехода от нерегулярных спорадических практик коммуникации к систематическим, упорядоченным, организованным и управляемым моделям взаимодействия между государственными институтами, с одной стороны, и организациями и институтами гражданского общества, с другой.

Ключевые слова

публичные слушания, диалог, власть, общественность, институционализация

Для цитирования

Ламскова Н. Н. Социальный контекст институционализации публичных слушаний в региональном социуме // Мир экономики и управления. 2018. Т. 18, № 4. С. 233–239. DOI 10.25205/2542-0429-2018-18-4-233-239

Social Context of Institutionalization of Public Hearings in Regional Society

N. N. Lamskova

*S. P. Korolev Samara National Research University
Samara, Russian Federation*

Abstract

The study aims at analyzing the social context of institutionalization of public hearings in a separate region of Russia. The article focuses on institutionalization of civil society and examines peculiarities of institutionalization of public hearings in regional society. The paper attempts to clearly define the concepts of “institution” and “institutionalization”, with special attention being paid to the stages of institutionalization, the criteria for the completion of institutionalization and the emergence of a new social institution, i.e. the institute of public hearing. The analysis has revealed that the process of institutionalization of the dialogue between the authorities and the public in the field of PS is the process of transition from irregular sporadic communication practices to systematic, orderly, organized and managed models of interaction between state institutions, on the one hand, and organizations and institutions of civil society, on the other hand.

© Н. Н. Ламскова, 2018

ISSN 2542-0429

Мир экономики и управления. 2018. Том 18, № 4

World of Economics and Management, 2018, vol. 18, no. 4

Keywords

public hearings, dialogue, power, public, institutionalization

*For citation*Lamskova N. N. Social Context of Institutionalization of Public Hearings in regional Society. *World of Economics and Management*, 2018, vol. 18, no. 4, p. 233–239. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0429-2018-18-4-233-239

Обращаясь к рассмотрению институционализации публичных слушаний (далее – ПС), подчеркнем, что данный процесс – как институционализация любого иного социального процесса – происходит в определенных условиях, в определенных контекстах. Причем социолога интересует прежде всего фоновый социальный контекст. Именно этот социальный контекст, несколько перефразируя Д. Берто, скажем так: будь то профессия, учреждение, пространственно-временные рамки или неформальная сеть – «объект интеллектуального внимания и страсти социолога» [1. С. 114]. Мы можем понять институционализацию ПС «лишь интерпретируя, уделяя пристальное внимание контексту этой институционализации» [2. С. 46]. Знание такого контекста – одно из оснований легитимации изучаемого процесса.

В этой связи основная наша задача – понять контекст институционализации ПС, т. е. идентифицировать «игры», в которые играют участники ПС, в рамках этого контекста, скрытые правила и ставки, внутренние механизмы и конфликтную динамику коммуникации участников, а также проигрываемые этими участниками роли. Заметим, кстати, что сами дефиниции «институционализация», «институт» определяются по-разному.

Что касается термина «институционализация», то классическое определение его принадлежит С. Хантингтону: «Институционализация – это процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость» [3]. Институционализация – это не только «процесс, а также результат процесса, в котором социальные действия становятся упорядоченными в особые социально-структурные особенности» [4]. Результатом процесса институционализации является формирование новых социальных институтов, т. е. установленного порядка «правил и стандартизованных моделей поведения» [4. С. 248]. Тем не менее в процессе продолжающейся дискуссии о сущностных характеристиках этих дефиниций нередко используются метафоры игры и игроков.

Не ставя перед собой задачу разработки авторской трактовки, воспользуемся определением Д. Норта, в соответствии с которым институты будем понимать как «правила игры» в обществе, созданные человеком ограничительные рамки, организующие отношения между людьми. К важнейшим свойствам институтов отнесем следующие: институты представляют собой рамки, в пределах которых люди взаимодействуют друг с другом; институты уменьшают неопределенность, структурируя повседневную жизнь; институты определяют и ограничивают набор альтернатив, которые имеются у каждого человека; институты задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия; институты невозможно увидеть, почувствовать, пощупать и даже измерить [5].

Кстати, именно Д. Норт первым указал на отличия институтов от организаций, замечая, что они не тождественны друг другу: если организации – это «игроки» (субъекты, акторы, агенты), то институты – это формальные и неформальные нормы, ограничения, процедуры и правила. В свою очередь, П. Бергер и Т. Лукман, уделяя большое внимание теме институционализации, подчеркивали, что «институционализация имеет место везде, где осуществляется взаимная типизация опривыченных действий деятелями разного рода» [6. С. 92]. Иначе говоря, любая такая типизация и есть институт, который, в свою очередь, определяет и конструирует роли, проигрываемые его участниками, в нашем случае – участниками ПС.

Представляется весьма важным осмысление этапов институционализации изучаемого нами процесса, определения критериев того, когда завершается эта институционализация и появляется новый социальный институт. В решении этих проблем, как и по целому ряду других вопросов, единства во взглядах среди неинституционалистов нет. П. Бергер и Т. Лукман рассматривают институционализацию как «процесс возникновения, установле-

ния и передачи социального порядка», в ходе которого выделяются три последовательных этапа: типизация, объективация и легитимация. При этом необходимым условием типизации – процесса возникновения институтов – является хабиитуализация или опривычивание. Продолжая анализ этапов становления социального института вслед за П. Бергером и Т. Лукманом, подчеркнем, что первый этап – это «взаимная типизация опривыченных действий» [6. С. 32]. Любое действие, которое часто повторяется, становится образцом. Кроме того, хабиитуализация означает, что рассматриваемое действие может быть снова совершено в будущем тем же самым образом и с тем же практическим усилием. Это касается деятельности как в социальной сфере, которая является объектом нашего анализа, так и вне ее. Объективация как второй этап институционализации предполагает трансформацию института в объективную действительность. В свою очередь, легитимация «создает новые значения, служащие для интеграции тех значений, которые уже свойственны различным институциональным процессам» [6. С. 151]. Функция легитимации заключается в том, чтобы сделать объективно доступными и субъективно вероятными уже институционализированные объективации «первого порядка». Хотя мы и определяем легитимацию через эту функцию, независимо от конкретных мотивов, побуждающих каждый отдельный процесс легитимации, следует добавить, что обычно целью тех, кто занят легитимацией, оказывается и «интеграция» в той или иной форме. Словом, институционализация – динамический социальный процесс, включающий в себя ряд стадий и длящийся во времени. Институционализация начинается тогда, когда какая-либо потребность начинает осознаваться как общая, а не как частная или партикулярная.

В нашей стране публичные слушания определены законодательно как один из институтов гражданского общества¹. Их проведение в градостроительстве, например, предполагает участие граждан в местном управлении. В нашем случае проведение ПС по расходованию бюджетных средств способствует развитию механизмов независимой общественной экспертизы и государственно-общественных консультаций на ранних стадиях подготовки и принятия решений². Целью проведения ПС по расходованию бюджетных средств является влияние на распределение бюджетных средств в соответствии с общественными интересами, которая включает в себя:

- оценку соответствия / несоответствия стратегических целей развития региона общественным интересам;
- -оценку соответствия / несоответствия существующего распределения бюджетных средств стратегическим целям развития региона (как их понимает эксперт) и общественным интересам (как их понимает эксперт);
- оценку качества плановых показателей результативности (включая методы их достижения – программной и непрограммной деятельности);
- оценку эффективности вложения бюджетных средств в соответствии с плановыми показателями результативности с точки зрения эксперта;
- разработку, внесение и лоббирование предложений по использованию бюджетных средств – рекомендаций по распределению бюджетных средств [7].

Институт публичных слушаний является новым не только для исследователей, но и для общественности, которая использует данный инструмент для решения социальных проблем сравнительно недавно. Об этом свидетельствуют данные Аналитического отчета Всероссийского Совета местного самоуправления. Так, в 2008 г. о существовании института ПС знали лишь 2,1 % опрошенных, которые характеризовали данный процесс следующим образом: «Результативность публичных слушаний нулевая. Сделали вид, что послушали народ,

¹ Постановление Правительства Самарской области «Об утверждении Порядка проведения публичных слушаний по проекту закона Самарской области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и по годовому отчету об исполнении областного бюджета за истекший финансовый год». URL: http://www.samregion.ru/documents/government_resolution/14.05.2018/skip/177/56070/.

² ФЗ № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/.

дали “выпустить пар”, и все». Отношение населения к органам местного самоуправления характеризуется, по преимуществу, отстраненностью от властей, неверием в их желание и возможности решать проблемы жителей, в бескорыстие их руководителей³.

В силу сказанного выше наш интерес к данному институту гражданского общества обусловлен тем, что в ходе публичных слушаний так или иначе фокусируется внимание на реализуемых социальных программах разного уровня, уже в силу того, что программный формат проводимой в стране политики стал нормой жизни [8]. Иными словами, включенность в работу института публичных слушаний – непосредственное или опосредованное – дает исследователю уникальную возможность для изучения социальной политики, способов и форм взаимодействия власти и общественности в ходе обсуждения названных выше программ. Ключевой задачей публичных слушаний является установление диалога между носителями различных мнений, включая «управляющих» и «управляемых», для обеспечения конструктивной коммуникации, направленной на выработку единого мнения по рассматриваемому вопросу⁴.

Организация и проведения подобных мероприятий, лишь в общих чертах описанные в нормативных актах, могут значительно отличаться друг от друга в зависимости от культурных особенностей и интересов населения, социально-экономической и политической обстановки в исследуемом регионе, сложившихся практик взаимодействия власти и общественности в поле социальной политики и т. п.

Заметим, что в свое время, в 2014 г., общественные эксперты инициировали ряд круглых столов, проведенных на площадках региональных министерств – здравоохранения, образования и науки, социально-демографической и семейной политики – именно по реализуемым ими программам. По сути, с тех пор в выступлениях региональных министерств на публичных слушаниях ими фокусируется внимание на реализуемых данными ГРБС программах.

Порядок проведения публичных слушаний четко регламентирован Постановлением правительства Самарской области «Об утверждении Порядка проведения публичных слушаний по проекту закона Самарской области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и по годовому отчету об исполнении областного бюджета за истекший финансовый год»⁵. Именно на основе данного документа организуется изучаемый нами процесс коммуникации институтов власти и общественности.

Исходя из описанной выше ситуации взаимодействия власти и общественности в поле публичных слушаний, можно констатировать, что в данном случае речь идет о подготовленном диалоге, организуемом в определенном пространственно-временном контексте лицом к лицу (в отличие от коммуникации на расстоянии, например, телефонный разговор); в аспекте констелляции участников ПС – данное взаимодействие осуществляется в больших группах. Что касается степени открытости, то в нашем случае речь идет скорее о высказывании на публику, подтверждением тому является само название изучаемой формы взаимодействия власти и общественности – публичные слушания.

Одним из важных элементов, определяющих контекст взаимодействия ГРБС и общественных экспертов в рамках ПС является организация и проведение соответствующих мероприятий. При этом под организацией мы понимаем подготовку к ПС и их проведение. Иными словами, подготовка есть серия запланированных в преддверии ПС мероприятий, в числе которых подготовка информации о распределении / расходовании бюджетных

³ Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем. Аналитический отчет Всероссийского Совета местного самоуправления. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/interesnyye-proekty/2722> (дата обращения 29.05.2018).

⁴ Отчет о проведенном анализе зарубежного опыта использования института публичных слушаний в местном самоуправлении № 1. URL: <http://xn----gtbnaknddesqfv.xn--p1ai/data/documents/1-Otchet-o-provedennom-analize-zarubezhnogo-opyta.pdf> (дата обращения 28.01.2018).

⁵ Постановление Правительства Самарской области «Об утверждении Порядка проведения публичных слушаний...».

средств в той или иной области, а также реестра расходных обязательств. Размещение данных материалов на официальном сайте министерств, если это итоговые ПС – на сайте Министерства финансов и экономического развития Самарской области – заблаговременно до проведения публичных слушаний с тем, чтобы общественность, пришедшая на эти слушания, могла заранее ознакомиться с информацией по бюджету и при необходимости сформулировать интересующие ее вопросы, а общественные эксперты, соответственно, могли подготовить свои экспертные заключения. Более того, уже сегодня применим формат предварительных вопросов распорядителям бюджетных средств, которые можно задать в электронном виде на сайте того или иного ГРБС, чтобы уже на обсуждениях / слушаниях получить ответ на заданный вопрос, связанный с бюджетными обязательствами данного ведомства.

К важным составляющим подготовки ПС мы относим и информирование населения об этих слушаниях посредством размещения соответствующей информации на сайте министерств и в других информационных источниках. Что здесь имеется в виду? Изучаемые нами ГРБС отличаются довольно высокой вовлеченностью в интернет-пространство, свидетельством чего является наличие у этих ГРБС, помимо официального сайта, как минимум пяти публичных страниц: Вконтакте, Facebook, Twitter, Instagram, канал Youtube.

Тем не менее, согласно нашим данным, исходя из анализа сайтов соответствующих министерств, информирование населения о предстоящих ПС через имеющиеся у министерств каналы фактически не происходит. Исключение – сайт Министерства образования и науки Самарской области, на котором регулярно появляется информация о предстоящих слушаниях.

Кстати, сравнительный анализ сайтов 2016–2018 гг. региональных социальных министерств на предмет размещения информации о предстоящих ПС показал, что Министерство образования и науки (далее МОиН) делает это за 12 дней до предстоящих общественных обсуждений, в то время как Министерство здравоохранения Самарской области (далее – МЗ) – за 8 дней до предстоящих обсуждений и за 3 дня до предстоящего круглого стола. Иными словами, МОиН, на наш взгляд, более продуманно, этически выдержанно, строит свое общение с общественностью.

Проведенный анализ показывает, что ролевой репертуар участников публичных слушаний разнообразен. Он включают в себя множество элементов, оказывающих существенное влияние на взаимодействие ГРБС и общественности, способствуя или препятствуя их диалогу. Подчеркнем, что конфронтации акторов от ГРБС и от общественности в изучаемой нами сфере не наблюдается, как и реального диалога. Но есть определенные контексты, тормозящие взаимодействие, ведущее к реальному диалогу, росту взаимопонимания, а значит, и партнерства. Здесь мы назвали бы прежде всего противоречивость понятийного поля взаимодействия, саму процедуру общественной экспертизы, порой, сводимую к ряду советов – рекомендаций с акцентом не столько на обосновании, сколько на их перечислении, пестрый состав самих общественных экспертов, проявляющийся в стаже экспертной деятельности – эксперты и эксперты-стажеры; в проигрываемых ролях и ролях, отводимых актерами друг другу (я эксперт – ты потребитель моего знания), сам регламент работы и установление его, осуществляемое ГРБС, что нашло яркое отражение в работе итоговых ПС от 25.05.2015.

Таким образом, процесс институционализации диалога власти и общественности в поле ПС – это процесс перехода от нерегулярных спорадических практик коммуникации к систематическим, упорядоченным, организованным и управляемым моделям взаимодействия между государственными институтами, с одной стороны, и организациями и институтами гражданского общества, с другой. Институционализация такого диалога есть относительно длительный поступательный процесс усложнения, дифференциации и интеграции системы разрозненных коммуникативных институций на основе интересубъективного взаимодействия власти и общественности. Процесс институционализации состоит из ряда этапов, отличающихся друг от друга динамикой и степенью (уровнем) институционализации диалога. Каждый из этапов способствует большему закреплению и хабитуализации диалога в социальном

муникативных практиках публичной политики, превращению его в норму интеракции власти, граждан и их ассоциаций в режиме диалогического дискурса.

Предназначение и смысл институционального диалога состоит в повышении качества и эффективности новой модели дискурсивного управления на основе партнерства власти и общественности в процессе совместного обсуждения, выработки и принятия социально и политически значимых решений. Понятие партнерства становится чрезвычайно важным в теории коммуникативного действия. Партнерство рассматривается Ю. Хабермасом как следствие коммуникативного процесса, в ходе которого его участники признают друг друга равноправными социальными партнерами, свободно и аргументированно высказывающими свои точки зрения и имеющими право на конструктивную критику [9. С. 115]. Создание диалогической системы требует значительных усилий и немалого количества времени со стороны органов государственной власти и организаций гражданского общества. В итоге устойчивое функционирование такой инновационной социокоммуникативной системы будет означать институционализацию диалога между государством и гражданским обществом, трансформацию нерегулярных и спонтанных коммуникативных практик в новый социальный институт диалога.

Список литературы / References

1. **Берто Д., Берто-Вильям И.** Наследство и род: трансляция и социальная мобильность на протяжении пяти поколений // Вопросы социологии. 1992. Т. 1, № 2.
Berto D., Berto-William I. Inheritance and genus: translation and social mobility over five generations. *Questions of Sociology*, 1992, vol. 1, no. 2. (in Russ.)
2. **Ярская-Смирнова Е. Р.** Нарративный анализ в социологии // Социологический журнал. 1997. № 3. С. 38–61.
Yarskaya-Smirnova E. R. Narrative analysis in sociology. *Sociological Journal*, 1997, no. 3, p. 38–61. (in Russ.)
3. **Хантингтон С.** Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004. 480 с.
Huntington S. Political order in changing societies. Moscow, 2004, 480 p. (in Russ.)
4. Большой толковый социологический словарь: В 2 т. / Сост. Д. Джерри, Дж. Джерри. Пер. с англ. Н. Н. Мапчук. М.: Вече-АСТ, 1999. Т. 1 (А–О). 544 с.
Large Explanatory Sociological Dictionary: In 2 vols. Comp. by D. Jerry, J. Jerry. Transl. from English by N. N. Marchuk. Moscow, Veche-AST Publ., 1999, vol. 1 (A–O), 544 p. (in Russ.)
5. **Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
North D. Institutions, institutional changes and functioning of the economy. Moscow, Foundation of economic book “Nachala”, 1997, 180 p. (in Russ.)
6. **Бергман П., Лукман Т.** Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М., 1995.
Bergman P., Luckmann T. The Social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge. Moscow, 1995. (in Russ.)
7. **Пестрикова В. И.** Самарская региональная общественная организация / Историко-экокультурная ассоциация «Поволжье». Общественная оценка эффективности бюджетных средств. Презентация. URL: <http://www.myshared.ru/slide/409824/> (дата обращения 29.05.2018).
Pestrikova V. I. Samara regional public organization. Historical-eco-cultural Association “Volga region”. Public evaluation of the effectiveness of the budget. Presentation. URL: <http://www.myshared.ru/slide/409824/> (accessed 29.05.2018). (in Russ.)

8. **Нездрюлов А. Л.** Публичные / общественные слушания как механизм социального партнерства. URL: <http://pandia.ru/text/78/244/49595.php> (дата обращения 29.05.2018).
Nozdrunov A. L. A Public hearing as a mechanism of social partnership. URL: <http://pandia.ru/text/78/244/49595.php> (accessed 29.05.2018). (in Russ.)
9. **Хабермас Ю.** Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб.: Наука, 2000.
Habermas J. Moral consciousness and communicative action. St. Petersburg, Nauka, 2000.

Материал поступил в редколлегию

Received

24.08.2018

Сведения об авторе / Information about the Author

Ламскова Наталья Николаевна, аспирант, Самарский национальный исследовательский государственный университет им. академика С. П. Королёва (Московское шоссе, 34, Самара, 443086, Россия)

Nataliya N. Lamskova, Post-Graduate Student, S. P. Korolev Samara National Research University (34 Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation)

verhovceva-natal@mail.ru