

МОНИТОРИНГ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ ИХ РЕЗУЛЬТАТАМИ**

В статье анализируются результаты социологического опроса участников публичных слушаний по поводу их удовлетворенности результатами слушаний. Прослеживается позитивная динамика в организации и содержании слушаний, выявляются возможности повышения их результативности.

Ключевые слова: публичные слушания, мониторинг, удовлетворенность результатами слушаний.

Основными субъектами общественных слушаний по формированию и исполнению областного бюджета являются, с одной стороны, общественные эксперты и широкая общественность, а с другой – представители соответствующих министерств. Оба субъекта связывают со слушаниями определенные ожидания, которые могут оправдываться или не оправдываться по результатам этих слушаний. Чем в большей степени совпадают ожидания участников слушаний с их результатами, тем выше удовлетворенность участников этими результатами. Таким образом, изучение удовлетворенности участников слушаний их результатами в режиме мониторинга позволяет получить информацию о тех возможных недоработках, которые были сделаны при подготовке к слушаниям, и принять меры по их устранению при подготовке к последующим слушаниям.

Опрос представителей обеих сторон общественных слушаний предполагается сразу по окончании слушаний, «по горячим следам». Подобный опрос был проведен по итогам бюджетных слушаний в мае-июне 2013 года в трех министерствах Самарской области: назовем их министерство «А», министерство «В» и министерство «С», а также на итоговых слушаниях [1–3].

Рассмотрим результаты опроса по указанным министерствам.

На слушания в министерство «А» большую часть общественности прийти побудил интерес как к мероприятиям, проводимым министерством, так и желание узнать, «куда идут бюджетные деньги». При этом представители общественности сошлись во мнении, что слушания не оказывают реального воздействия на то, как планируется и тратится бюджет. Доклады представителей министерства они оценили как скучные, сложные для понимания, уходящие от рассмотрения сложных проблем. Напротив, выступления общественных экспертов были охарактеризованы как интересные, понятные и освещающие важные проблемы. Все респонденты единогласно оценили взаимодействие общественных экспертов и министерства в ходе слушаний как взаимодействие противодействующих (борющихся) сторон. Тем не менее большинство опрошенных оказались удовлетворены в целом содержанием общественных слуша-

* © Авдошина Н.В., 2013

Авдошина Наталья Владимировна (natalsun@yandex.ru), кафедра социологии социальной сферы и демографии Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

** Тезисы выполнены по гранту в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., соглашение № 14.В 37.21.0024.

ний. В ходе обсуждения представителям общественности понравились соблюдение регламента выступающими, поднимаемые проблемы, предварительное размещение материалов слушаний на сайте министерства и их рассылка экспертам. Не понравились «сухие цифры со стороны министерства», качество докладов министерства, малая по времени продолжительность обсуждения. Изменения по сравнению с предыдущими слушаниями, по мнению опрошенных, относятся к тому, что более гласным стал областной бюджет (как проект, так и его наполнение). Все опрошенные считают, что к подобным обсуждениям целесообразно более широко привлекать общественность, тогда обсуждение будет более результативным.

Результаты опроса по итогам слушаний в министерствах «В» и «С» существенно отличаются от описанных выше. Прежде всего тем, что представители общественности считают, что слушания имеют реальную практическую пользу, все участники (и общественность, и чиновники) изменяют свои взгляды на некоторые моменты планирования и расходования бюджета, доклады представителей министерств интересны, понятны и освещают важные проблемы. Также были оценены и выступления общественных экспертов, а взаимодействие общественных экспертов и министерств в ходе слушаний было охарактеризовано как взаимодействие партнеров. Участники опроса продемонстрировали высокую удовлетворенность содержанием общественных слушаний. Особенно им понравилась «*практическая направленность вопросов и полнота ответов*», важность поставленных проблем, то, что были учтены предложения, высказанные в ходе предыдущих слушаний, корректные и аргументированные ответы министерства на вопросы экспертов, предварительная подготовка по тексту бюджета обеих сторон, «*достаточно заинтересованный и в некоторых случаях конструктивный диалог*». Не понравилось представителям общественности, что «*с техническими ошибками чиновники соглашаются, а общий подход не пересматривается*». Респонденты отметили, что общественным экспертам удалось кое-что изменить в результате слушаний, а именно «*подход чиновников к оценке эффективности своей деятельности в сторону большей открытости, критичности и осмысленности*», а представители министерства старались донести информацию о своей деятельности и прислушиваться к мнениям и вопросам общественности. Все опрошенные считают, что к подобным обсуждениям целесообразно более широко привлекать общественность. Для повышения результативности обсуждения «*следует предоставить возможность оформлять комментарии экспертов не только как рекомендации, но и как законодательные инициативы и поправки в будущие бюджеты*», а также проводить перед слушаниями круглый стол для обсуждения вопросов экспертов и участников и заблаговременно предоставлять материалы для обсуждения на слушаниях.

Итоговые слушания стали самыми многочисленными по количеству участников. Представители общественности отмечали, что прийти на эти слушания их побудило «*беспокойство за будущее области, России, своих детей*», «*неравнодушие к судьбе региона*», «*гражданская позиция*», «*ответственность*». Большинство респондентов указали, что слушания имеют реальную практическую пользу, и все участники (и общественность, и чиновники) изменяют свои взгляды на планирование и расходование бюджета. Доклады представителей министерств оцениваются представителями общественности как интересные и освещающие важные проблемы, но сложные для понимания. Выступления общественных экспертов были охарактеризованы как интересные, понятные и освещающие важные проблемы. Респонденты оценили взаимодействие общественных экспертов и министерств в ходе слушаний как взаимодействие партнеров и выразили удовлетворенность в целом содержанием общественных слушаний. В ходе обсуждения им понравились «*глубина раскрытия вопросов*», «*открытость и прозрачность информации и ее обсуждение*», «*серьезность, ответственность*»,

«деловая обстановка и умение слышать». Не понравилось – *«отсутствие подготовительного периода – «круглого стола», «много «воды», «немного переборщили с терминами».* Все опрошенные отметили, что хотели бы в дальнейшем принимать участие в подобных обсуждениях. Они считают, что общественным экспертам удалось кое-что изменить, а именно *«отношение к мнению общественности»* и *«обратить внимание на проблемы».* Оценивая вклад министерства в результат слушаний, респонденты отмечают, что представители министерства старались донести информацию о своей деятельности и прислушаться к мнениям и вопросам общественности. Все респонденты считают, что целесообразно более широко привлекать общественность к подобным обсуждениям. А чтобы обсуждение стало более результативным, следует *«увеличить время подготовки всем присутствующим в обсуждении», «проводить круглые столы по промежуточным этапам работы», «вовлечь общественность в реализацию задач, стоящих перед министерствами».*

Мнение респондентов – представителей общественности, полученное в ходе анкетного опроса, было дополнено материалами полуформализованных интервью. Информанты подчеркнули взаимную пользу сторон от проведения таких слушаний. Хотя, как подчеркнул один из них, *«можно кричать сколько угодно, но если чиновник упрется, то ничего не сделаешь».* Для самих чиновников польза заключается в том, что знание и учет общественного мнения является для них серьезной поддержкой при обосновании бюджета в ходе его утверждения.

В качестве значимого момента было отмечено присутствие на всех слушаниях наряду с ответственными сотрудниками министерств самих министров, что повышает как статус мероприятия, так и ответственность за качество предоставляемых к обсуждению материалов и демонстрирует заинтересованность первого лица в содержании общественных слушаний.

Еще один положительный момент – высокий уровень выступлений и заинтересованность общественных экспертов. Как отметил один из информантов, *«большое спасибо общественным экспертам, потому что если бы не они, чиновники остались бы наедине с бюджетом, а им очень трудно с деньгами наедине, понимаете? Им нужен еще кто-то, чтобы подсказывал, помогал».*

В целом представители общественности отметили позитивную динамику в проведении ежегодных слушаний. Они считают, что сами эксперты становятся более профессиональными, более четко понимают, какие именно вопросы нужно затрагивать в оценке реализации бюджета. Наряду с этим и государственные распорядители бюджетных средств (далее – ГРБС) становятся более открытыми, потому что начинают понимать, *«что общественность не старается уличить их в чем-то там... в коррупции... Задача эксперта состоит в том, чтобы влиять на бюджет, причем влиять таким образом, чтобы этот бюджет рационально использовался, именно на те статьи, которые необходимы для нормального уровня жизни».* Обе стороны становятся, по мнению представителей общественности, в определенной степени партнерами в вопросах обсуждения бюджета, и если они еще станут партнерами и в вопросах формирования бюджета на начальной стадии, то это существенно улучшит эффективность расходования бюджетных средств. Как отметил один из общественных экспертов, *«общественные слушания заставляют сотрудников министерств более тщательно подходить к планированию, к отчету об исполнении бюджета, все меньше возможностей остается для какой-то коррупциогенной составляющей».* Эксперт считает, что повысить результативность слушаний можно за счет определенной предварительной работы: заблаговременного размещения материалов слушаний на сайтах министерств и представления в министерства вопросов в письменном виде до слушаний.

Другой общественный эксперт подчеркнул, что Самарская область долгое время была единственным регионом в России, в котором началась отработка процедуры общественных слушаний. И до сих пор остается единственным регионом, где осуществляется столь развернутая процедура проведения публичных слушаний, которая фактически длится три месяца и практически вся строится на инициативах и предложениях общественности. Во многих регионах вообще нет таких практик, и общественность не владеет информацией, как планируется и расходуются бюджет.

В качестве существенного недостатка прошедших слушаний экспертом был назван тот факт, что итоговые слушания по областному бюджету состоялись через два дня после того, как бюджет был принят Губернской думой, и рекомендации общественности, высказанные в ходе этих слушаний, оказались, по сути, бесполезными.

Говоря о том, состоялся ли диалог между министерством и общественностью на прошедших слушаниях, эксперт отметил: *«Диалоги все развиваются очень по-разному, надо сказать. Качество диалога зависит от разных причин, но в первую очередь от степени понимания предмета с той и другой стороны, от степени понимания неизбежности этого диалога, можно от него уклониться или нельзя. Ну и от того, что каждая сторона хочет получить в результате. А не секрет, что многие ГРБС в результате хотят получить чисто формальный «одобряем-с», т.е. все замечательно, хорошо, и отсутствие какой-то критики со стороны общественности. Не секрет, что некоторые люди идут в общественные эксперты вовсе не за идею, а просто потому, что они хотят понять, как выйти на то, чтобы получать бюджетные деньги. Это тоже нормальный мотив. Хороший способ изнутри понять процедуру. Да, у нас очень разные мотивы, с которыми мы вступаем в этот диалог. У нас очень разный уровень понимания конечных целей этого диалога, поэтому он, соответственно, строится очень по-разному. А у нас все общество находится в состоянии обучения либо необучения диалогу. Мы стараемся под все подкладывать нормативные правовые акты, какие-то публичные договоренности, что, конечно, ставит стороны в рамки именно цивилизованного диалога».*

Эксперт отметил позитивную тенденцию в развитии диалога между министерствами и общественностью: *«Диалог развивается достаточно нормально, потому что все больше и больше структур органов власти понимают, что нужно воспринимать всерьез общественность. Главное, что мы научились и дальше продолжаем внимательно и доброжелательно друг друга слушать, не поступаясь при этом какими-то принципиальными интересами и позициями, которые у нас есть».*

Таким образом, представители общественности и общественные эксперты, раскрыв проблемы, которые еще предстоит решить для повышения результативности общественных слушаний, тем не менее подчеркнули позитивный характер динамики отношений между сторонами общественных слушаний, которые в той или иной степени можно считать диалогом.

Представители министерств в ходе интервью также отметили, что от слушаний к слушаниям происходят позитивные изменения: более тщательной становится подготовительная работа (проводятся круглые столы), выступления общественных экспертов становятся более конструктивными. В целом все опрошенные представители министерств прошедшими слушаниями удовлетворены. Ими были высоко оценены выступления общественных экспертов, и они считают, что слушания очень полезны, так как на них представители общественности доносят те мысли, которые могут вообще не дойти до министерства. Кроме того, слушания демонстрируют открытость министерств для общества. Министерства «сверяют» свою деятельность по реакции на нее представителей общественности. Наряду с этим общественные слушания могут ока-