

# Проведение общественных обсуждений: барьеры и способы повышения эффективности (результаты онлайн-опроса)



2021 г.

[Исследование “Практика участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений”](#), проведенное в 2020 году, показало, что одной из значимых проблем, мешающей повышению эффективности общественных обсуждений как инструмента участия граждан в принятии экологически значимых решений и решений в градостроительной области, остается проблема информирования и организации. Эксперты и активисты, которые участвовали в исследовании, отмечали такие недостатки в системе информирования, как понятность информации, каналы информирования, полнота информации, доступность информации о результатах и принятых решениях и пр. Кроме того, отмечались разного рода недостатки в организации процесса и отдельных мероприятий в ходе общественных обсуждений.

Для того, чтобы понять, насколько значимы эти барьеры для обычных граждан, и как их можно было бы преодолеть, [Центром “Живая Библиотека”](#) и [ОО “Экодом”](#) был проведен онлайн-опрос. Приглашение принять участие в опросе распространялось через сайты и социальные сети экологических организаций, поэтому можно предположить, что респондентами исследования стали люди, которые как минимум интересуются экологической повесткой или повесткой местного развития. Всего в опросе приняли участие *115 человек*. Исследование не претендует на репрезентативность, нас интересовало скорее описание ситуации и идеи по возможному ее улучшению, чем количественные показатели и распределения.

Для понимания результатов исследования нужно отметить, что у участников опроса очень разный уровень знакомства с основным предметом исследования. Около трети опрошенных никогда не слышали об общественных обсуждениях, которые проводятся местными исполкомами (администрацией района), на которых обсуждаются планы развития города, района, проекты строительства и т.п. (что само по себе уже говорит об уровне информирования о них). Более или менее богатый опыт участия в общественных слушаниях (от одно-двух раз до регулярного участия) имеет примерно четверть опрошенных, еще около 40% ответили, что обычно узнают о таких слушаниях только постфактум. Исследование “Практика участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений”, проведенное в 2020 году, показало, что одной из значимых проблем, мешающей повышению эффективности общественных обсуждений как инструмента участия граждан в принятии экологически значимых решений и решений в градостроительной области, остается проблема информирования и организации. Эксперты и активисты, которые участвовали в исследовании, отмечали такие недостатки в системе информирования, как понятность информации, каналы информирования, полнота информации, доступность информации о результатах и принятых решениях и пр. Кроме того, отмечались разного рода недостатки в организации процесса и отдельных мероприятий в ходе общественных обсуждений.

## Информирование о проведении общественных обсуждений

По существующим нормам, информация об общественных обсуждениях должна быть размещена на сайте исполкома, который является организатором общественных обсуждений, и в СМИ. Чаще всего организаторы общественных обсуждений выполняют эту норму без отклонений: на сайте исполкома размещается объявление, оно же печатается в местной газете. Несмотря на то, что неэффективность этих каналов информирования очевидна, сами организаторы общественных обсуждений очень редко предпринимают дополнительные усилия по распространению информации, и если она и распространяется шире, то благодаря местным активистам, общественным организациям или журналистам.

Опрос показывает, что сайты администраций и печатные СМИ являются далеко не главным источником информации о проводимых общественных обсуждениях: только 18 участников опроса (около 15%) отметили, что получают информацию с сайтов администрации города или района, и только 3 человека – из печатных газет.

## • Каналы распространения информации

Гораздо более распространённым источником информации о проведении общественных обсуждений выступают онлайн-СМИ (сайты СМИ, телеграмм-каналы), их назвали более половины опрошенных. Люди узнают об общественных обсуждениях от знакомых и соседей, из обсуждений в местных телеграм-чатах, почти каждый десятый из тех, кто принял участие в опросе, использует бот про общественные обсуждения в Телеграме (ТГ - @LocalPowerBot).

Неудивительно, что при обсуждении вопроса, в каких местах лучше было бы размещать информацию об обсуждениях, чтобы больше людей узнавали о них, наиболее популярными ответами являются чаты района, дома, двора в Телеграм или Вайбер, и объявления на подъездах. Также довольно широкую поддержку у опрошенных нашли такие способы донесения информации, как использование телеграм-ботов и рассылка уведомлений через почту или смс-сообщения. Около половины опрошенных поддержали идею распространения информации об общественных обсуждениях с использованием жировок.

Меньшую поддержку вызывают предложения размещать информацию в социальных сетях местной администрации и на остановках общественного транспорта. Кроме того, в ходе опроса высказывались отдельные идеи о том, что информация об общественных обсуждениях могла бы транслироваться по ТВ, а также – через специальный сайт, на котором собиралась бы информация по всем общественным обсуждениям.

Таким образом, участники опроса считают, что информация об общественных обсуждениях должна размещаться там, где местные жители могут ее увидеть, не прилагая для этого дополнительных усилий, не разыскивая ее специально на сайтах гос.органов и т.п. При этом наиболее эффективными каналами для этого они видят либо наиболее распространённые и приспособленные для этого социальные сети (телеграм и вайбер), либо «прямую доставку» по месту жительства: объявления на подъездах, информация в жировках.

## • Сроки информирования об общественных обсуждениях

Еще один проблемный вопрос в проведении общественных обсуждений – это временной период от публикации объявления о проведении обсуждений до их начала. Отвечая на вопрос «За сколько на ваш взгляд необходимо информировать о начале общественных обсуждений?» только каждый пятый респондент выбрал вариант «за 10 дней», остальные считают, что этот период должен быть более длинным и занимать как минимум две недели (15 дней), четверть опрошенных считает, что информация должна публиковаться минимум за месяц. Кроме того, в ходе опроса высказывались мнения о необходимости перехода к системной работе с информированием о проведении общественных обсуждений, не ограниченной одноразовой публикацией объявления. *«Было бы удобнее делать несколько объявлений, например, за 30 дней, за 7 дней и за день до обсуждения», «за 2 месяца, потом за месяц, потом за неделю», «лучше дважды: за месяц и напоминка за 5 дней»* – такие варианты информирования, по мнению респондентов, могут обеспечить более полное участие граждан в общественных обсуждениях.

Наибольшее количество рекомендаций по поводу того, что могло бы улучшить процесс информирования об общественных обсуждениях, связано с каналами распространения информации. Прежде всего это интернет-СМИ и социальные сети: люди предлагают размещать там информацию, предлагают государственным органам вести свои социальные сети и размещать информацию там, рассылать объявления в локальные ТГ-каналы и чаты (нужно помнить, что опрос проводился онлайн, то есть среди людей, которые активно пользуются социальными сетями и интернет-изданиями). Встречаются предложения по использованию смс-рассылок, расклейки объявлений на подъездах, листовок, жировок. Основных посылов в этих рекомендациях два: 1) использовать больше разных каналов информирования, а не ограничиваться одним-двумя, чтобы обеспечить доступность информации для широкого круга заинтересованных; 2) перейти от формально-пассивной стратегии

информировании (исполнить требования законодательства, разместив информацию там, где ее может найти только тот, кто знает, где искать), к активной стратегии, целью которой является широкое информирование и вовлечение граждан в процесс общественных обсуждений.

Улучшить процесс информирования, по мнению некоторых респондентов, могло бы создание «единой интернет-платформы для всех общественных обсуждений с простым интерфейсом и поиском», или некой «карты» с привязкой к местности. Вряд ли такой сервис может решить задачу информирования широкого круга заинтересованных граждан – однако он был бы очевидно полезен для активистов, профильных НГО, специалистов, которые работают со смежными темами, администраторов местных чатов, журналистов, то есть всех тех, кто сегодня обеспечивает вовлечение жителей территорий в процессы общественных обсуждений.

С проблемами вовлечения связан следующий блок рекомендаций, в котором респонденты отмечают необходимость просветительской и информационной работы о том, что вообще такое общественные обсуждения, зачем они проводятся, зачем в них нужно участвовать. Сюда же можно отнести рекомендацию по большему вовлечению в процесс НГО и местных активистов, публикацию мнений экспертов – то есть все те шаги, которые сделают для людей более понятным смысл и назначение общественных обсуждений.

Довольно много рекомендаций по улучшению процесса информирования об общественных обсуждениях связаны с необходимостью изменения установок и отношения местных властей к самому этому процессу («желание организовать процесс реально, а не формально», «чтобы работа была не по принципу «ради галочки», а чтобы действительно к толковым идеям прислушивались и применяли»), а иногда – и с изменением базовых принципов функционирования системы власти и управления (реформа системы местного самоуправления, выборность руководителей местных администраций и пр.). За этими рекомендациями стоит понимание того, что если реального учета мнений не происходит, и обсуждения устраиваются не для реального диалога и учета мнений граждан, а для исполнения законодательных норм – то никакое улучшение информирования ситуацию не изменит.

## Полнота и ясность информации, организация экспозиций, презентаций, собраний

Базовыми мероприятиями при проведении общественных обсуждений являются публикация и экспозиция проекта планируемых изменений, его презентация, в отдельных случаях проводятся специальные собрания по обсуждению проекта, отчета об ОВОС и пр. Залог эффективности общественных обсуждений – это полнота и понятность информации, которая представляется гражданам: на сайте исполкома, во время экспозиции и презентации проекта, в ходе подготовки к проведению собрания.

### • Сайты исполкомов

Самым первым и широко доступным шагом для человека, заинтересованного в общественном обсуждении того или иного проекта, является ознакомление с материалами, размещенными на сайте исполкома. Причины неэффективности сайтов исполкомов в качестве инструмента информирования прежде всего в том, что люди без особой необходимости **вообще на них не заходят**. Около половины опрошенных ответили, что вообще никогда не посещали сайт своего исполкома. Из тех, кто пользуется этими сайтами, считанные единицы удовлетворены качеством предоставления информации. Основные проблемы, которые называют респонденты, это недостаток визуального представления информации, большое количество информации технического характера, которую сложно понять без специального образования или подготовки. Отмечаются также сложность навигации по сайтам, расположение информации об общественных обсуждениях «в глубинах» сайта, где ее трудно найти, а также – неполноту размещаемой информации, отсутствие доступа к архивам, когда через какое-то время нельзя найти документы прошедших обсуждений.

## • Экспозиция проекта

Следующий шаг – это экспозиция проекта. Среди тех респондентов, которые посещали экспозиции, большая часть также не удовлетворены качеством представленных материалов. Причем претензии к экспонируемым материалам иногда диаметрально противоположны. Отсутствие визуализации, технический язык, сложность и непонятность материалов для неспециалиста, большие объемы информации – это один блок претензий. Другой блок – это отсутствие проработанных комментариев к визуальным материалам, неполнота информации, невозможность ознакомиться со всеми деталями проекта. То есть, и условные «обыватели», и условные «эксперты» не удовлетворены качеством экспонируемых материалов: для одних они недостаточно упрощены и переведены на понятный язык, для других – представлены не полно или не систематично. В результате, граждане, которые не имеют соответствующих компетенций, но являются заинтересованной стороной, не могут принять полноценного участия в общественном обсуждении, и эксперты или специалисты, которые имеют профессиональный или гражданский интерес к тому ли иному объекту, так же не могут полноценно включиться в процесс обсуждения. А между тем, наиболее актуальной потребностью во время посещения экспозиции для многих участников опроса была именно потребность в комментарии эксперта.

## • Рекомендации по организации экспозиций

Все пожелания и идеи участников опроса о том, что можно было бы улучшить при организации экспозиций в рамках общественных обсуждений, можно разделить на несколько групп.

1. Повышение уровня информативности, понятности, изменение формы представления материалов: *«визуальную информацию сделать доступней и понятней»; «подготовка нормальных презентационных материалов – а не советских агиток»; «сменить принципы ‘школьной наглядности’ (невидно, нечитаемо, бессистемно, мелко, чрезмерно, низкая пропускная способность читателей) на принципы билбордов»; «эксперты должны сделать техническую информацию понятной для простых граждан».* Здесь же находятся предложения использовать современные технологии, делать визуализации в 3D и т.п.
2. Обеспечение полноты информации: *«Часто визуальные материалы очень схематические и не подробные. Было бы хорошо рядом размещать информационные материалы, обоснования принимаемых решений», «четко обозначить риски и выгоды проекта», «детализация и описание экспозиций»* и др.
3. Расширение круга экспертов, возможность получить экспертный комментарий во время посещения экспозиции: *«дежурство экспертов, которые могли бы комментировать представленную экспозицию», «обязательно должны присутствовать эксперты, которые заранее были ознакомлены со всеми материалами, по которым проходит обсуждение», «добавить негосударственных экспертов в области урбанистики, жилого строительства».*
4. Создание версий экспозиции, с которыми можно ознакомиться дистанционно: электронных версий презентаций, которые можно скачать, видео-презентаций, материалов экспозиции в электронном виде, буклетов. Очевидно, что эти пожелания связаны, с одной стороны, с эпидемиологической обстановкой, когда люди хотели бы минимизировать риски для собственного здоровья, а с другой – с желанием более полно и подробно разобраться с материалами проекта «в спокойной обстановке» или на досуге.
5. Обеспечение доступности экспозиций для людей с инвалидностью, в том числе, связанной со зрением и слухом.

## • Время и место проведения презентаций, экспозиций, собраний

В ряду сложностей, с которыми сталкивались участники опроса при участии в общественных обсуждениях, кроме описанных выше проблем с информированностью, понятностью и полнотой информации, надо отметить время и место проведения презентаций, экспозиций, собраний. Как можно понять из комментариев респондентов, эти мероприятия проводятся или доступны в основном в будние дни и рабочее время, экспозиции и собрания устраиваются в неудобных для посетителей местах, часто выделяемые площади не предполагают большого количества участников, в результате чего возникает переполненность помещений, что в ситуации распространения эпидемии COVID-19 выглядит вдвойне неприемлемо.

Еще один ряд проблем и претензий связан с регламентом и процедурой проведения презентация и собраний: респонденты отмечают, что часто *«не хватает времени на вопросы»*, *«вопросы отсекаются как незначимые»*, непонятен регламент обсуждения, жалуются на отсутствие грамотной модерации обсуждений, которые в отдельных случаях превращаются в «базар».

Среди барьеров физической доступности при посещении общественных обсуждений чаще всего называют отсутствие понятной навигации в зданиях и нехватку сидячих мест, также довольно часто отмечается отсутствие пандусов, лифта для подъема на верхние этажи, реже – наличие высоких порогов, узкие проходы и дверные проемы.

Отдельно нужно обозначить претензии, связанные с непонятностью и непрозрачностью процедуры принятия решений: непонятно, кто, как и на каких основания учитывает или не учитывает высказанные мнения и предложения, каковы полномочия чиновников, которые участвуют в презентации или собраниях, кто вообще отвечает за результаты общественного обсуждения.

# Общие рекомендации по совершенствованию организации общественных обсуждений

В конце опроса участники отвечали на вопрос «Что важно учесть организаторам общественных обсуждений для вашего комфортного участия?». Ответы на этот вопрос являются результирующими, и во многом обобщают те аспекты, которые мы анализировали до этого. Обозначим основные направления работы, которые считают важными участники опроса.

1.

Эффективное информирование, которое описывается респондентами как заблаговременное, своевременное, масштабное, проактивное, интересное, вовлекающее, максимально приближенное к человеку, доступное.

2.

Время и место проведения экспозиций, презентаций, собраний. Время проведения мероприятий должно позволять обычному работающему человеку принять в них участие, место проведения должно быть доступным и удобно расположенным (*«Нормальная легкодоступная и знакомая локация, а не актовЫй зал исполкома»*).

3.

Понятность информации, доступность экспертной помощи, комментариев, которые помогли бы разобраться со всеми аспектами проекта изменений.

4.

Более тщательный подход к организации презентаций и обсуждения: достаточное количество мест для участников (в актуальной ситуации здесь добавляются меры по соблюдению социального дистанцирования), обеспечение равного доступа и возможностей участия для всех заинтересованных: микрофоны, возможность увидеть и услышать все происходящее; обеспечение безбарьерности среды; понятный регламент и профессиональная модерация обсуждений.

5.

Обеспечение возможности полноценного дистанционного участия в общественных обсуждениях: оцифровка материалов, трансляция мероприятий, организация онлайн-обсуждений.

6.

Изменение стиля общения со стороны организаторов общественных обсуждений (*«уважение к простым людям»*), *«быть дружелюбнее, прислушиваться к обозначаемым проблемам»*, *«способность услышать людей не разделяющих позицию властей, уважение к альтернативному мнению»*).

7.

Реальный учет мнений людей, повышение действенности общественных обсуждений. Многие участники опроса высказываются в том духе, что пока людям не очевидно, что их мнение принимается во внимание и они не видят реальных результатов от своего участия в общественных обсуждениях, их эффективность будет оставаться низкой. Наиболее лаконичное и четкое пожелание из этой серии звучит следующим образом: *«Чтобы это предприятие не было формальным, а действительно предотвращало ошибки, разрешало проблемы и недопонимания»*.