

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Руководство по участию общественности

в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья

Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции
по охране и использованию трансграничных водотоков и
международных озер



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Руководство по участию общественности

в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья

Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции
по охране и использованию трансграничных водотоков и
международных озер



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ



Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей либо относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций указываются прописными буквами в сочетании с цифрами. Наличие в тексте такого условного обозначения означает ссылку на документ Организации Объединенных Наций.

ECE/MP.WH/9

Издание Организации Объединенных Наций

ПРЕДИСЛОВИЕ

Целью Протокола по проблемам воды и здоровья является улучшение доступа к питьевой воде и санитарии, а также охрана здоровья человека за счет улучшения управления водными ресурсами и охраны экосистем. Поскольку эти вопросы имеют важное значение для общественности, оказывая влияние на повседневную жизнь, общественность должна быть включена в процессы, ведущие к принятию решений, планированию и осуществлению политики и программ, связанных с Протоколом.

Планирование, осуществление и учет результатов процесса участия общественности вызывают, тем не менее, трудности для большинства Сторон Протокола. Кто отвечает за организацию процесса? Какая часть общественности должна быть целевой группой? Какие инструменты и методы следует выбрать, и когда должны проходить консультации? Как общественность может в действительности повлиять на принимаемые решения?

Настоящее *Руководство* разработано специально для государственных служащих и органов, задействованных в управлении процессом участия общественности. Для них *Руководство* будет полезным тем, что в нем рассматривается передовой опыт в планировании, навыки и модели поведения, которые они, основываясь на примерах из панъевропейского региона, могут использовать в разработке и осуществлении полноценного процесса участия общественности.

Руководство также ставит своей целью помочь общественности в понимании процесса, чтобы люди, таким образом, могли более эффективно участвовать в принятии решений – от установления целевых показателей до предоставления отчетности о достигнутом прогрессе.

Мы надеемся, что *Руководство* поспособствует широкому проведению консультаций с общественностью в отношении осуществления Протокола, обеспечит принятие более обоснованных решений, и тем самым будет содействовать реализации мер по улучшению управления водными ресурсами, что приведет к снижению заболеваний, связанных с водой.

Люция Ана Варга

Министр-делегат по вопросам вод, лесов и рыболовства

Румыния



ROMANIAN GOVERNMENT
MINISTRY OF ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGES
DEPARTMENT FOR WATERS, FORESTS AND FISHERIES

Саша Габизон

Исполнительный директор
Женщины Европы за общее будущее





Photograph WECF

ВСТУПЛЕНИЕ

Протокол по проблемам воды и здоровья уделяет особое внимание доступу к информации и участию общественности, признавая привлечение общественности жизненно важной предпосылкой для успешной реализации его положений. Однако накопленный к настоящему времени опыт различных Сторон показывает, что обеспечение участия общественности в рамках Протокола зачастую сопряжено со сложностями, связанными, главным образом, с недостаточным пониманием процесса и его отдельных этапов.

Программа работы на 2011-2013 годы¹ Протокола по проблемам воды и здоровья предусматривала в качестве предстоящей работы разработку «механизма/ руководства/рекомендаций по вовлечению общественности в процессы консультаций и принятия решений в рамках Протокола».

Руководство по участию общественности в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья основано на опыте и передовых практиках в панъевропейском регионе. Оно разъясняет обязательства, связанные с участием общественности, и исследует примеры практики, используемой как различными Сторонами, так и в рамках других региональных документов. Настоящее Руководство призвано помочь улучшить планирование и осуществление процесса участия общественности в рамках Протокола, а также поощрить принятие во внимание его результатов, что является важным шагом для последующих практических действий.

Настоящее *Руководство* было разработано благодаря последовательной поддержке Румынии, длительной работе организации Женщины Европы за общее будущее (WECF) и финансовой поддержке Норвегии. Огромную пользу Руководству принесла работа редакционной группы, состоящей из представителей государственных и местных органов власти, НПО и международных организаций. Оно также учитывает многие замечания и предложения, высказанные представителями стран и научного сообщества.

Очень плодотворным для разработки Руководства явилось также сотрудничество между Целевой группой по участию общественности в процессе принятия решений Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), Протоколом по проблемам воды и здоровья, Румынией и WECF. Совместное мероприятие² по вопросам, касающимся участия общественности в процессе принятия решений в сфере окружающей среды, организованное в июне 2012 года, положило начало подготовке настоящего *Руководства*, в котором также отражены основные результаты данного мероприятия.

Руководство должно поддерживать Стороны и представителей общественности в улучшенном понимании их прав и обязательств в области организации или принятия участия в процессе участия общественности.

¹ Программа работы на 2011-2013 годы Протокола по проблемам воды и здоровья доступна на: http://www.unece.org/env/water/whmop2_documents.html

² Совещание по участию общественности в процессе принятия решений в сфере окружающей среды: внимание на проблемы воды и здоровья (6-8 июня 2012): http://www.unece.org/env/pp/meetings/ffpdm2_pwh.html



ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящее издание было подготовлено в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) / Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (ЕРБ ВОЗ). Публикация настоящего издания не была бы возможной без активного участия правительств, частных лиц и неправительственных организаций. Румыния, в частности Ана Драпа из Департамента по вопросам вод, лесов и рыболовства Министерства окружающей среды и изменений климата, и Женщины Европы за общее будущее (WECF), в частности Анке Шток, сыграли ведущую и стратегическую роль в разработке данного *Руководства*. Анке Шток, координатор по гендерным и правовым вопросам WECF и консультант ЕЭК ООН, является основным автором документа.

Совместный секретариат также хотел бы поблагодарить членов редакционной группы по участию общественности в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья за их активное участие в длившемся на протяжении года процессе разработки *Руководства* и за их большой вклад в исследование примеров практики и замечания, а также идеи по улучшению издания:

Григол Абрамия, Международный центр по исследованию окружающей среды, Грузия

Серик Ахметов, Министерство охраны окружающей среды, Казахстан

Эмма Анахасян, Армянские женщины за здоровье и здоровую окружающую среду

Диана Челак, Министерство окружающей среды, Республика Молдова

Биляна Филипович, Министерство природных ресурсов, горнодобывающей промышленности и территориального планирования, Сербия

Михай Кадар, консультант, Венгрия

Эльвира Марчидан, Национальная администрация "Румынские воды"

Одиль Ньювьер, город Париж, Франция

Татьяна Синяева, Эко-Тирас, Республика Молдова

Анна Цветкова, МАМА-86, Украина

Сергей Выхрист, Европейский ЭКО-Форум и член Комитета по соблюдению Протокола, Украина

Франческа Бернарддини и Франциска Илг, в прошлом Совместный секретариат Протокола, ЕЭК ООН

Николас Бонвуазан и Шанталь Демилекамп, Совместный секретариат Протокола, ЕЭК ООН

Фиона Маршалл, член Секретариата Орхусской конвенции ЕЭК ООН, способствовала редактированию *Руководства* и представила исключительно важные комментарии по его совершенствованию.

Дополнительные примеры практики и комментарии были представлены: Армине Арушанян, Министерство охраны природы, Армения; Евой Канковой, Ведомство здравоохранения, Словакия; Сабой Кисс, EMLA, Венгрия; Лейлой Тагизаде, Министерство здравоохранения, Азербайджан; Марой Тинино и Комланом Сангбана, Университет Женевы.

От ЕЭК ООН, Катри Велдре и Каммиль Марсело оказали административную поддержку. Ирина Козбан (консультант WECF), Надежда Хамракулова, Алишер Мамаджанов и Дильноза Нигмонова (ЕЭК ООН) оказали содействие в переводе на русский язык. Кристина О'Шонесси редактировала публикацию.

Объединенный секретариат выражает благодарность за финансирование, предоставленное правительством Норвегии.



ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	III
ВСТУПЛЕНИЕ	V
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	VII
ОГЛАВЛЕНИЕ	X
СПИСОК ПРАКТИЧЕСКИХ ПРИМЕРОВ	X
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	X
ТЕРМИНОЛОГИЯ	XI
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	XIII
ВВЕДЕНИЕ	1
Глава 1. ОСНОВА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ	3
1. Почему участие общественности необходимо?	3
2. Ключевые принципы участия общественности	3
3. Благоприятные условия	4
Глава 2. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РАМКАХ ПРОТОКОЛА – ОБЩИЕ АСПЕКТЫ	7
1. Проблемы	7
2. Положения в отношении участия общественности	7
3. Протокол по проблемам воды и здоровья и другие соответствующие международные и региональные документы	9
4. Что необходимо стране для участия общественности на национальном уровне?	9
(a) Национальное законодательство	9
(b) Повышение информированности	10
(c) Выявление заинтересованных сторон и создание координационных механизмов	10
(d) Стоимость, временные и человеческие ресурсы	12
Глава 3. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РАМКАХ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ПРОТОКОЛА	17
1. Установление целевых показателей (статья 6.2) и разработка плана управления водохозяйственной деятельностью (статья 6.5)	17
(a) Базисный анализ	18
(b) Уведомление и предоставление информации о процессе, составление проектов целевых показателей и разработка планов управления водохозяйственной деятельностью	18
(c) Привлечение общественности	22
(d) Учет результатов участия общественности и публикация итоговых документов	24
2. Отчетность	26
3. Международное сотрудничество – Интеграция трансграничного аспекта	27
4. Комитет по вопросам соблюдения	29
(a) Связь с общественностью	29
(b) Статус наблюдателя	30
Глава 4. ИНСТРУМЕНТАРИЙ	33
Инструменты определения заинтересованных сторон	34
Инструменты уведомления	34
Инструменты информирования	35
Инструменты консультирования	35
Инструменты учета	36
Описание инструментов	37

СПИСОК ПРАКТИЧЕСКИХ ПРИМЕРОВ

1	Кампания по повышению информированности (Сербия)	10
2	Координационный механизм (Венгрия)	11
3	Координационный механизм (Украина)	12
4	Затраты на участие общественности (Украина)	13
5	Затраты на участие общественности (Республика Молдова)	13
6	Затраты на участие общественности (Франция)	13
7	Время, необходимое для привлечения общественности (Венгрия)	14
8	Анализ ситуации (Франция)	18
9	Уведомление общественности (Армения)	19
10	Анкетирование о распространении информации (Республика Молдова)	19
11	Конференция по достижению консенсуса (Франция)	20
12	Средства обмена информацией (Финляндия)	21
13	Консультация на различных уровнях (Венгрия)	23
14	Реализация Водной Рамочной Директивы (Румыния)	24
15	Надлежащий учет (Украина)	25
16	Устная информация (Франция)	26
17	Сотрудничество в трансграничном бассейне реки Днестр (Республика Молдова и Украина)	28

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЕС	Европейский Союз
МКОРД	Международная комиссия по охране реки Дунай
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПУРБ	План управления речным бассейном
WESF	Женщины Европы за общее будущее
ВРД	Водная Рамочная Директива
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

ТЕРМИНОЛОГИЯ³

Общественность

Одно или несколько физических или юридических лиц и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации и группы.

Государственный орган

- (a) Администрация на национальном, региональном и других уровнях;
- (b) Физические или юридические лица, выполняющие государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством, включая конкретные обязанности, деятельность или услуги, имеющие отношение к окружающей среде, здравоохранению, санитарно-профилактическим мероприятиям, управлению водохозяйственной деятельностью или водоснабжению;
- (c) Любые другие физические или юридические лица, выполняющие государственные обязанности или функции или оказывающие населению услуги под контролем органа или лица, указанного в подпунктах а) или b) выше;
- (d) Учреждения любой упомянутой в статье 21 региональной организации экономической интеграции, которая является Стороной.

(Это определение не включает органы или учреждения, действующие в судебном или законодательном качестве)

Местный

Все соответствующие уровни территориальных единиц ниже государственного уровня.

План управления водохозяйственной деятельностью

План освоения, эксплуатации, охраны и/или использования конкретных водных ресурсов и объектов в пределах территориального района или зоны подпитывания подземных вод, включая охрану их экосистем.

Трансграничные воды

Любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают или пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.

³ Термины использованы в соответствии с определениями, содержащимися в статье 2 Протокола



КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Общественность наделена как правом, так и обязанностью участвовать в осуществлении ключевых положений Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Она должна участвовать в установлении целевых показателей и контрольных сроков, составлении планов управления водохозяйственной деятельностью и отчетности.

Участие общественности, однако, может быть сложно достижимой задачей из-за недостаточной информированности о правах общественности и обязанностях государственных органов, а также из-за несовершенства национальной правовой базы и недостатка межотраслевого сотрудничества. К тому же нежелание органов власти вовлекать общественность, недостаток доступа к информации и бюджетные ограничения затрудняют осуществление эффективного процесса участия общественности.

Для достижения успеха, процесс участия общественности требует конкретных институциональных механизмов:

- Создание благоприятных условий на национальном уровне
- Повышение информированности о проблемах воды, окружающей среды и здоровья
- Выявление широкой группы заинтересованных сторон
- Соблюдение баланса при создании координационного механизма
- Учет положений, таких как затраты, время и человеческие ресурсы.

Различные этапы необходимы на пути организации процесса участия общественности в соответствии с избранными ключевыми положениями Протокола, такими как установление целевых показателей и контрольных сроков и разработка планов управления водохозяйственной деятельностью.

Первый этап, заключающийся в анализе ситуации в стране и сборе ключевой информации для определения приоритетных задач, должен быть открытым для общественности. Государственные органы обязаны не только уведомлять общественность, но и информировать ее о том, как принимать участие. На этом этапе неправительственные организации могут играть важную роль в передаче информации.

Вопросы, как и когда делать информацию доступной, то есть бесплатной для ознакомления и предоставляемой на беспрепятственных условиях, являются решающими для успешных результатов процесса.

Подход к установлению временных рамок должен быть гибким: такие факторы, как характер и сложность рассматриваемых вопросов, действительно влияют на время, необходимое для процесса участия.

Без учета мнений заинтересованных сторон и результатов процесса, усилия, направленные на осуществление процесса участия общественности, могут оказаться бесполезными. Таким образом, весь вклад должен быть тщательно оценен и отражен в окончательном решении в прозрачном и доступном для отслеживания виде.

Элементы участия, связанные с отчетностью Сторон, международное сотрудничество в области трансграничных вод и деятельность Комитета по вопросам соблюдения следует также принимать во внимание.

Исходя из цели - определить заинтересованных сторон; уведомить; информировать, провести консультации, а также учесть результаты - могут быть использованы различные инструменты участия общественности. Выбор соответствующего инструмента зависит от конкретного контекста и целей.



ВВЕДЕНИЕ

Руководство по участию общественности в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья разработано с целью помочь Сторонам Протокола⁴ выполнить их обязательства по обеспечению участия общественности в осуществлении Протокола. Основная цель Руководства заключается в оказании поддержки государственным органам при соблюдении обязательств, в частности, обязательств по установлению целевых показателей и контрольных сроков и разработке программ мероприятий в соответствии со статьей 6 Протокола и анализу и оценке прогресса в соответствии со статьей 7.

Руководство дает рекомендации Сторонам по повышению информированности общественности (статья 9) и информированию общественности (статья 10) и содействует странам, подписавшим Протокол, и государствам, не являющимся Сторонами, в повышении уровня информированности общественности о Протоколе и обеспечении информирования населения. Руководство также обращено к представителям общественности, включая неправительственные организации, представителей гражданского общества, отдельных лиц и прибрежных общин. Это дает возможность обеспечить их средствами и знаниями для осуществления их прав и обязанностей.

Руководство дает рекомендации по необходимым шагам для обеспечения соблюдения положений Протокола и предлагает инструменты, направленные на превышение требуемых Протоколом стандартов.

Насколько это возможно, оно ссылается на существующие документы и методические материалы, в частности, изданные в рамках Орхусской конвенции.

⁴ Список Сторон Протокола доступен на вебсайте: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5-a&chapter=27&lang=en



Глава I.

ОСНОВА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

1. ПОЧЕМУ УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ НЕОБХОДИМО?

В 1992 году 178 правительств приняли Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию⁵. Принцип 10 Декларации гласит:

«Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан - на соответствующем уровне».

Один из ключевых договоров Организации Объединенных Наций по правам человека⁶, Международный пакт о гражданских и политических правах, закрепляет «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию» (статья 19).

После падения «железного занавеса» правительства государств панъевропейского региона⁷ определили участие общественности одним из семи ключевых элементов долгосрочной программы по окружающей среде в Европе⁸. Главным средством в развитии концепции участия общественности стало принятие в 1998 году Орхусской конвенции, в особенности для региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).

Помимо отражения потребностей общественности, участие общественности также усиливает двунаправленный поток информации между гражданским обществом и государственными органами и обеспечивает большую ответственность.

2. КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

В панъевропейском регионе Орхусская конвенция является главным международным соглашением, продвигающим принцип участия общественности в вопросах, касающихся окружающей среды⁹. Она предоставляет права общественности и возлагает обязанности на правительства и государственные органы.

Права и обязанности касаются:

- участия общественности
- доступа к информации
- доступа к правосудию

Их часто называют «тремя столпами». Для эффективности, участие общественности опирается на два других столпа: информирование, призванное обеспечить общественности возможность принимать участие, обладая информацией; и доступ к правосудию, призванный обеспечить процесс участия в действительности, а не только на бумаге.

Стороны Орхусской Конвенции должны обеспечивать своевременное и эффективное участие общественности в процессе принятия решений о выдаче разрешений на осуществление определенных видов деятельности, а также способствовать участию общественности в процессе разработки планов, программ и политики, касающихся

⁵ Текст Рио-де-Жанейрской декларации доступен по ссылке: www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm

⁶ Международный пакт Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах, 1966, статья 19: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

⁷ В целях этой публикации панъевропейский регион включает в себя 56 государств-членов ЕЭК ООН и 53 государства в европейском регионе ВОЗ.

⁸ На Второй Конференции министров в Люцерне в апреле 1993 года (доступно по ссылке: http://www.unece.org/env/efe/historyofefe/history.en2011_2.html)

⁹ Список Сторон Орхусской конвенции доступен по ссылке: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en

окружающей среды. Они должны делать это, когда еще все варианты открыты и еще не приняты окончательные решения. Сторонам конвенции также следует содействовать эффективному участию общественности в процессе подготовки подзаконных актов и других общеобязательных правовых норм.

Кишиневская декларация¹⁰ «Рио плюс Орхус – 20 лет спустя: Пожиная плоды и смотря вперед», принятая на четвертой сессии Совещания Сторон Орхусской конвенции в 2011 году, отмечает открытость, прозрачность, подход, подразумевающий широкое участие, и подотчетность как ключевые принципы и цели конвенции. Это соответствует принципам участия общественности, определенным заинтересованными сторонами в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья¹¹.

К ключевым принципам, связанным с участием общественности, относятся:

Справедливость и открытость для всех: обращение ко всем заинтересованным сторонам и предоставление им равных возможностей для участия;

Подотчетность и транспарентность: использование транспарентных и демократических механизмов, публикация результатов в понятном и доступном для отслеживания виде, и применение механизма восстановления нарушенных прав;

Гибкость: поддержание гибкости подхода с учетом различных проблем, участников, сроков, разнообразия ценностей, а также принимая во внимание взаимосвязи в процессе принятия решений;

Эффективность и оперативность: организация процесса таким образом, чтобы компетентность, функции и сроки определялись в понятной форме и реалистично;

Реагирование: процесс должен отвечать нуждам и требованиям заинтересованных сторон и должен учитывать их вклад.

3. БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ

Государство и государственные органы, включая правительственные органы всех секторов, местного и национального уровней, обязаны обеспечить реализацию права общественности на участие в процессах принятия решений, связанных с водой и здоровьем. Государство должно обеспечить необходимый стимул, инструменты, информацию и поддержку для прозрачного участия общественности.

Оно также несет ответственность за создание правовых, административных и экономических рамок и за образование и информирование общественности в отношении их прав¹², а также в отношении их ответственности и морального обязательства принимать участие. Это требует наличия транспарентных и ответственных институтов, надлежащей правовой, нормативной и политической базы.

Политические, социально-культурные и экономические факторы неизбежно оказывают влияние на создание такой среды. Различный исторический опыт государств панъевропейского региона подразумевает, что существует многообразие правовых, политических и экономических традиций¹³.

¹⁰ ECE/MRPPP/2011/CRP.4/rev.1 para. 3, доступно по ссылке: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/ece_mp_pp_2011_CRP_4_rev_1_Declaration_e.pdf

¹¹ ЕЭК ООН/ВОЗ-ЕРБ, Концептуальная записка по вопросам доступа к информации и участия общественности в соответствии с Протоколом по проблемам воды и здоровья, ECE/MB.WH/2010/4-EUDHP/1003944/4/1/10, 2010, стр. 7 (доступно по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2010/wat/MP_WH/wh/ece_mp_wh_2010_4_R.pdf).

¹² В статьях Протокола 4.5 и 9.1 (б)

¹³ См. Водное управление в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – Многоуровневый подход, 2011, р. 20 («пробелы» многоуровневого управления), доступный по ссылке: www.oecd.org/regional/regionalpolicy/48918283.pdf



Photograph OCHA

Глава II.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РАМКАХ ПРОТОКОЛА – ОБЩИЕ АСПЕКТЫ

1. ПРОБЛЕМЫ

Для обеспечения эффективного участия общественности на всех уровнях процесса принятия решений необходимо следующее:¹⁴

- (a) **Информированность о правах общественности и обязанностях государственных органов.** Выгоды не всегда вполне ясно понимаются государственными органами. И общественность часто бывает не в курсе осуществления процедуры участия общественности или может не быть мотивированной участвовать в общественном обсуждении. Это может быть связано с нехваткой времени, языковыми трудностями, неграмотностью, или ограниченным доступом к средствам связи. Это также может быть связано с дискриминацией по признаку пола или этнической принадлежности.
- (b) **Надлежащие правовые рамки или недостаточные сроки.** Препятствием может являться общее несовершенство правовых рамок, обеспечивающих эффективное участие общественности. В частности, участие общественности часто затрудняют сроки, отводимые для рассмотрения документов и для представления мнений и комментариев.
- (c) **Доступ к информации, касающейся процесса принятия решений.** Иногда участие общественности сдерживает предоставление несоответствующей или неправильной информации, либо непредоставление информации в связи с ее «конфиденциальностью».
- (d) **Политическая воля.** Органы власти часто считают участие общественности сложным и отнимающим много времени процессом.
- (e) **Межотраслевое сотрудничество.** Сотрудничество между различными министерствами и органами представляет собой сложную задачу и часто отягощено высокой текучестью кадров.
- (f) **Финансирование.** Потенциально высокие издержки при проведении более комплексных и дорогостоящих процедур участия общественности также могут являться препятствием.

2. ПОЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Протокол предусматривает различные обязательства и возможности для участия общественности в процессе принятия решений. Они относятся к Сторонам Протокола, а также другим заинтересованным сторонам, в частности к частному и государственному сектору.

Статья 5 (i) Протокола устанавливает принцип участия общественности в применении Протокола:

“Доступ к информации и участие общественности в принятии решений по вопросам воды и здоровья необходимы, в частности, для того, чтобы повысить качество и выполнение решений, обеспечения осведомленности общественности о вопросах предоставления общественности возможности выражать свое беспокойство и предоставления возможности государственным органам должным образом учитывать такое беспокойство”

¹⁴ См. например, доклад Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений о работе ее второго совещания, ЕЭК ООН, Июнь 2012 года (доступно по ссылке: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/wgp/WGP-15/ece.mp.pp.wg.1.2012.4.rus.pdf>)

Общие положения Протокола (статья 4.5) предусматривают, что Стороны:

«предпринимают все соответствующие действия для создания правовых, административных и экономических условий, которые являются устойчивыми и стимулируют реализацию имеющихся возможностей и в рамках которых государственный, частный и добровольный секторы могут вносить, каждый в своем собственном качестве, свой вклад в совершенствование управления водохозяйственной деятельностью в целях предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой».

Стороны берут на себя обязательства устанавливать целевые показатели и контрольные сроки и регулярно их пересматривать. При этом Стороны должны:

«предусматривать соответствующие практические и/или другие меры для участия общественности на транспарентной и справедливой основе и обеспечивают должный учет результатов участия общественности» (статья 6.2).

Подобного подхода следует придерживаться и при разработке планов управления водохозяйственной деятельностью. Отмечается, что

«такие планы могут быть составной частью других соответствующих планов, программ или документов, которые разрабатываются... при условии что они обеспечивают общественности полную осведомленность о предложениях по достижению целевых показателей... и о соответствующих контрольных сроках» (статья 6.5).

Стороны должны обеспечить информированность общественности в отношении вопросов, рассматриваемых в Протоколе, принимая

«меры, направленные на повышение информированности всех групп населения в отношении важности... управления водохозяйственной деятельностью и здравоохранения (и) касающихся воды прав и правомочий» и соответствующих обязательств (статья 9.1).

Протокол также напоминает общественности о «моральных обязательствах», неразрывно связанных с их правами и правомочиями, касающимися воды:

«их моральных обязательствах содействовать охране водной среды и сохранению водных ресурсов» (статья 9.1(b)).

Стороны обязаны публиковать и делать доступными для общественности результаты оценки достигнутого прогресса (статья 7).

Они также должны публиковать и делать доступной для общественности информацию, касающуюся проблем воды и здоровья и осуществления Протокола. Помимо обязательства публиковать конкретную информацию, касающуюся непосредственной угрозы для здоровья населения из-за болезней, связанных с водой (статья 8. 1 (a) (iii)), Протокол предусматривает, что Стороны принимают меры к тому, чтобы:

«предоставить в распоряжение общественности ту информацию, которая имеется у государственных органов и которая дает ей возможность получить разумно необходимые сведения для широкого обсуждения таких вопросов, как: (a) установление целевых показателей и контрольных сроков... и принятие планов управления водохозяйственной деятельностью...; (b) создание, совершенствование и обслуживание систем надзора и раннего предупреждения и принятие планов действий в чрезвычайных ситуациях...; (c) содействие повышению информированности общественности, образованию, подготовке, научным исследованиям, опытно-конструкторским работам и информации...». (статья 10).

Общественность также следует уведомлять и вовлекать в международное сотрудничество по трансграничным водам и разработку совместно согласованных целевых показателей и совместных планов управления водохозяйственной деятельностью (статьи 11 – 14).

Статья 15 Протокола содержит требование «надлежащего участия общественности» посредством права направлять сообщения в Комитет по вопросам соблюдения.

Стороны также обязуются предоставлять секретариату и Совещанию Сторон регулярные краткие доклады о собранных данных и прогрессе, достигнутом ими на пути к достижению целей, в соответствии с *Руководящими принципами для кратких докладов*¹⁵. *Руководящие принципы* содержат обязанность общественности и других заинтересованных лиц принимать участие в подготовке этих докладов (статья 7.5).

¹⁵ Руководящие принципы для кратких докладов в соответствии со статьей 7 Протокола по проблемам воды и здоровья, принятые Совещанием Сторон на второй сессии (Бухарест, 23-25 ноября 2010 года), доступны по ссылке: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/TFIR/Third%20meeting/guidelines_for_reporting_russian.pdf

3. ПРОТОКОЛ ПО ПРОБЛЕМАМ ВОДЫ И ЗДОРОВЬЯ И ДРУГИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Протокол, вероятно, является первым международным документом, который непосредственно принимает во внимание положения Орхусской конвенции.

В панъевропейском регионе Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), принятая в 1991 году, включает принцип участия общественности (статья 2.2).

На международном уровне итоговый документ саммита «Рио + 20» «Будущее, которое мы хотим»¹⁶ 2012 года подтверждает значимость участия общественности и связанных с ним принципов для продвижения концепции устойчивого развития (доступ к информации, судебным и административным механизмам).

Водная Рамочная Директива

На уровне Европейского Союза одним из главных региональных инструментов, связанных с решением проблем воды, является Водная Рамочная Директива. Директива¹⁷ имеет схожий с Протоколом подход, предполагающий участие. Так, например, статья 14 об информировании общественности и консультациях предусматривает «активное участие всех заинтересованных сторон в осуществлении данной Директивы». Она оказывает влияние на осуществление положений Протокола, связанных с участием общественности, в тех странах ЕС, которые являются Сторонами Протокола.

Руководства, разработанные в соответствии с данной Директивой, также могут служить полезным источником информации при осуществлении Протокола. Например, «Руководящий документ №8»¹⁸ предлагает теоретическую интерпретацию статьи 14 Директивы, тогда как «HarmoniCOP»¹⁹ предоставляет практические решения по стимулированию активного участия общественности

4. ЧТО НЕОБХОДИМО СТРАНЕ ДЛЯ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ?

(а) Национальное законодательство

Самого по себе заявления Стороны о том, что положения Протокола имеют прямое применение, недостаточно для создания требуемых стабильных и благоприятных правовых, административных и экономических рамок. Также и то обстоятельство, что в Конституции страны закреплен принцип, согласно которому международно-правовые документы имеют прямое действие и пользуются приоритетом по отношению к национальному законодательству, не освобождает Сторону от принятия необходимых мер для обеспечения эффективного осуществления Протокола.

На Стороны возложены обязательства по разработке законодательства, подзаконных актов и принятию других «целесообразных мер» для создания и поддержания стабильных и адекватных правовых и административных рамок. Другие возможные меры могут включать разработку стратегий, кодексов поведения и рекомендаций надлежащей практики.

Суды и другие надзирающие органы должны следить за тем, чтобы правовые и административные рамки являлись «стабильными и благоприятными», например, посредством прозрачного и последовательного применения закона. В целях осуществления Протокола каждый раз, когда принимается новое законодательство, необходимо убедиться в том, что оно согласуется с требованиями Протокола в отношении участия общественности и с установленной на национальном уровне правовой и административной базой.

Создаваемые условия не должны быть, однако, ограничены только правовыми и административными рамками; также должны быть созданы и соответствующие экономические условия. К тому же, странам предлагается рассмотреть возможность закрепления права на обращение в независимый орган или учреждение (например, омбудсмен) с правом и мандатом обзора реальной практики участия общественности, а также других вопросов, касающихся прав общественности.

¹⁶ A/RES/66/288, 11/09/2012 (доступно по ссылке:

¹⁷ Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года, устанавливающая рамки для действий Сообщества в области политики, касающейся водных ресурсов (доступно по ссылке: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:EN:PDF>)

¹⁸ Европейская Комиссия, Общая стратегия реализации Водной Рамочной Директивы (2000/60/ЕС), Руководящий документ №8, Участие общественности в рамках Водной Рамочной Директивы (доступно по ссылке: <https://circabc.europa.eu/sd/d/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20%28WG%202.9%29.pdf>).

¹⁹ Согласованное совместное планирование, Вместе учиться – вместе управлять: участие заинтересованных сторон в рациональном водопользовании, 2005 (доступно по ссылке: <http://www.harmonicop.uni-osnabrueck.de/HarmoniCOPRussian.pdf>)

(b) Повышение информированности

Информированность о Протоколе и его подходе, предусматривающем участие, является необходимым условием, гарантирующим эффективное участие общественности на различных этапах осуществления Протокола и большую поддержку общественности в определении и принятии целевых показателей и мер, а также в процессе осуществления Протокола и оценке достигнутого прогресса.

Хорошим примером повышения уровня информированности общественности служит кампания, организованная Сербией в преддверии ее присоединения к Протоколу.

Практический пример 1 КАМПАНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ИНФОРМИРОВАННОСТИ (Сербия)



За восемь месяцев до присоединения к Протоколу Сербия организовала кампанию с целью повысить уровень информированности государственных органов и общественности о значимости Протокола и его выгодах.

Министерство природных ресурсов, горнодобывающей промышленности и территориального планирования пригласило представителей правительства, местных органов власти, экспертов, учебные заведения, НПО и СМИ принять участие в различных мероприятиях на

региональном и местном уровнях. Мероприятия включали семинары, круглые столы и обсуждения в фокус-группах. Предполагалось, что участвующие, в свою очередь, будут информировать общественность и повышать информированность о значимости управления водными ресурсами в вопросах, связанных со здоровьем.

НПО были важным связующим звеном между органами власти и общественностью, и их участие в мероприятиях было жизненно важным для успешной кампании. Благодаря их работе общественность выразила большее желание участвовать в осуществлении Протокола.

Вся необходимая информация была доступна на веб-сайте Министерства. Личные контакты между заинтересованными сторонами и сотрудниками координационного центра Министерства по Протоколу осуществлялись по электронной почте.

Участие заинтересованных сторон, представляющих разные секторы, такие как здравоохранение, окружающая среда, сельское и лесное хозяйство, - помогло составить план для продвижения Протокола на национальном уровне, в том числе составить детальный график и перечень мероприятий.

Основными проблемами, возникшими в ходе кампании, были трудности в преодолении разногласий между сторонами, представлявшими разные секторы, так или иначе связанные с управлением водными ресурсами, а также недостаточное информационное взаимодействие между ними.

(c) Выявление заинтересованных сторон и создание координационных механизмов

Основные **заинтересованные стороны** могут включать:²⁰

- Государственные органы на национальном, региональном и местном (городском и сельском) уровне, в особенности те, которые отвечают за сферы водных ресурсов, окружающей среды, здравоохранения, финансов, туризма, экономики и иностранных дел (для того, чтобы получить основательную политическую поддержку, крайне важно задействовать как можно большее количество национальных министерств).
- Различные органы, комитеты и рабочие группы, занимающиеся вопросами окружающей среды, водных ресурсов и здоровья.
- Научное сообщество и научно-исследовательские институты.

²⁰ См. также здесь: ЕЭК ООН/ВОЗ-ЕРБ, Руководящие принципы по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности, 2010, стр.7-8 (доступно по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidelines_target_setting_ru.pdf).

- Частные ассоциации, такие как ассоциации поставщиков услуг в сфере водоснабжения и санитарии и ассоциации водопользователей.
- Гражданское общество, включая природоохранные НПО и НПО по вопросам здравоохранения.
- Население, которое может быть затронуто решением, или которое проявляет интерес к его принятию.
- Обособленные социальные группы, к которым сложно найти подход, или организационные структуры которых неизвестны.

Важно выявить общественность, включая НПО, для того, чтобы вовлечь их в процесс принятия решений. Должны быть включены заинтересованные стороны, хорошо понимающие ситуацию и работающие в сфере управления водными ресурсами и/или занимающиеся изучением проблем, связанных с водой, водоснабжением и санитарией, а также окружающей средой и здравоохранением. Проблема обращения к обособленным социальным группам может потребовать участия специализированных НПО и групп гражданского общества.

При определении «общественности» следует:

- Обеспечить равные возможности для всех заинтересованных сторон выражать свое мнение и вносить вклад, а также принять меры для того, чтобы никто не «монополизировал» процесс, таким образом, не давая другим возможности быть услышанными;
- Найти баланс между заинтересованными сторонами: то есть, между специалистами и неспециалистами;
- Планировать вовлечение общественности на разных уровнях (местном, региональном и национальном), а также межсекторально;
- Уделить особое внимание вопросу включения меньшинств и обособленных социальных групп, например, этнических меньшинств, женщин, людей с ограниченными возможностями и др.

Статья 6.5 Протокола предусматривает, что каждая Сторона:

«создает на национальном или местном уровне механизмы для координации работы своих компетентных органов».

Эти **координационные механизмы** предполагают объединение усилий всех заинтересованных сторон в установлении целевых показателей и контрольных сроков. При создании координационного органа могут быть использованы существующие сети сотрудничества или рабочие группы, или могут быть созданы новые. Во всех случаях должны быть приняты во внимание особенности институционального устройства страны.

Хорошо функционирующий координационный механизм может помочь продвижению процесса участия общественности. Эффективное участие общественности требует активного междисциплинарного и межведомственного подхода. Баланс представителей разных групп заинтересованных сторон в рамках координационного механизма обеспечивает прочную основу для справедливого и эффективного процесса.

Координационный орган, состоящий из представителей разных секторов и групп, имеет преимущество в охвате широкой базы знаний по обсуждаемым вопросам, накопленному опыту и сетям сотрудничества, а также по нахождению соответствующей дополнительной информации/профессиональных знаний. Включение обособленных социальных групп и обеспечение репрезентативности участников часто представляет собой сложную задачу.

Для того чтобы убедиться, что механизм координации является устойчивым и эффективным, следует применить несколько критериев. Они перечислены в публикации *«Руководящие принципы Протокола по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности»*. В частности, организация управления и справедливое и понятное распределение задач и ответственности внутри координационного механизма важны для беспрепятственного осуществления процесса.

Практический пример 2 **КООРДИНАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ** (Венгрия)

Венгрия представляет хороший пример межотраслевого сотрудничества, необходимого для осуществления Протокола. Правительством был создан технический комитет²¹ с целью содействия министрам в выполнении ими своих обязательств.

Комитет состоял из широкого круга экспертов по всем областям Протокола²². Несмотря на свой технический характер, Комитет имел четкий политический мандат. Были выделены ресурсы на функционирование комитета, и его деятельность была согласована с другими государственными программами и планами в рамках Протокола.

Комитет был создан в качестве официального органа с собственными правилами процедуры и кругом полномочий, которые были официально утверждены соответствующими министерствами. Комитет также следовал достаточно гибкому подходу, привлекая к своей работе внешних экспертов и обмениваясь информацией с другими органами (например, с научными комитетами, работа которых имела отношение к установлению/разработке и осуществлению целевых показателей в рамках Протокола).

Практический пример 3 **КООРДИНАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ** (Украина)

В 2006 году Министерство экологии и природных ресурсов создало Межведомственную рабочую группу по осуществлению Протокола. Она состоит из представителей министерств и государственных комитетов, НПО, научно-исследовательских институтов и речных бассейновых управлений.

НПО имеют равное положение с другими членами рабочей группы: они участвуют в обсуждениях, выражают свою позицию и имеют право голоса в данном органе.

(d) Стоимость, временные и человеческие ресурсы

Хорошо спланированный процесс участия общественности имеет больше преимуществ, чем недостатков. Несмотря на сложность определения точного соотношения затрат и выгод участия граждан, неспособность вовлечения общественности в процесс принятия решений может иметь значительные издержки упущенных возможностей²³.

Вовлечение общественности в процесс принятия экологически значимых решений, однако, имеет свою стоимость. Затраты включают оплату персонала, необходимого для разработки и осуществления процедуры участия общественности – как в случаях, когда ответственный государственный орган самостоятельно проводит данную процедуру, так и когда он поручает это посреднику.

Полезным может оказаться обращение за внешним финансированием для оказания финансовой поддержки и покрытия определенных расходов. Целевой бюджет, адаптированный к объекту и объему консультаций, может включать следующие затраты:

- Наем специалиста по процессу консультирования;
- Первичное уведомление через средства массовой информации (объявление, радио, телевидение);
- Возмещение участникам расходов на проезд;
- Предоставление всей необходимой информации: исследование и сбор данных/информации, составление текста, редактирование, публикация, распространение, технические средства, устный и письменный перевод;
- Предоставление всех средств, необходимых для проведения консультаций: например, помещений для проведения общественных слушаний, питания, оплаты услуг экспертов;
- Рассмотрение всех полученных комментариев, информации, оценок, мнений и пр. и учет итогов участия общественности в процессе принятия окончательного решения;
- Публикацию окончательного решения;
- Возможный пересмотр и обжалование решения.

²¹ Специальный комитет по воде и здоровью под эгидой Межминистерского Комитета по здравоохранению

²² От министерств и ведомств в области здравоохранения, окружающей среды и управления водными ресурсами, местного и регионального развития, экономики и транспорта, сельского хозяйства, промышленности и национального развития, а также представитель канцелярии премьер-министра, регионов и муниципалитетов, соответствующих ассоциаций, гидротехнических учреждений, канализационных работ, бассейнов и спа, туризма, экологических НПО и других заинтересованных групп.

²³ Доступ к информации, участию и правосудию по вопросам окружающей среды в странах Латинской Америки и Карибского бассейна: состояние, перспективы и примеры хорошей практики (доступно по ссылке: www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/4/49604/2013-247-PR10-Access_to_information.pdf (стр. 4))

Практический пример 4 **ЗАТРАТЫ, СВЯЗАННЫЕ С УЧАСТИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ** (Украина)



Природоохранные НПО организовали процесс участия общественности, связанный с установлением целевых показателей²⁴. Инициатором процесса выступила Всеукраинская экологическая общественная организация «МАМА-86», действовавшая при финансовой поддержке организации Women for Water Partnership и Совета по сотрудничеству в области водоснабжения и санитарии.

В 2009 году были проведены 4 региональных семинара и конференции, в которых приняли участие около 250 человек. Как только в 2010 году был разработан первый проект целевых показателей, для привлечения общественности к формулированию национальных целевых показателей были организованы консультации с общественностью, в том числе общественные слушания.

Проект документа был распространен в электронном виде вместе с уведомлением о процессе консультаций. На конференциях и по почте было распространено около 300 его печатных копий. Позднее в Киеве прошли двухдневные слушания, открытые для общественности, где приняли участие около 40 представителей заинтересованных сторон со всей Украины. Общая стоимость процесса составила около 10 000 евро.

Практический пример 5 **ЗАТРАТЫ, СВЯЗАННЫЕ С УЧАСТИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ** (Республика Молдова)

В процессе установления целевых показателей²⁵ Министерство окружающей среды совместно с Министерством здравоохранения организовали рабочую группу (координационный механизм), созданную как открытый орган. Параллельно с заседаниями рабочей группы в разных регионах страны (в центре, на севере и на юге) были проведены местные слушания с участием НПО и других заинтересованных сторон. Процесс был осуществлен при финансовой поддержке Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству и ЕЭК ООН.

В слушаниях приняли участие около 120 человек, в том числе ученые, преподаватели, врачи, частные лица и представители средств массовой информации. Повестка дня была установлена в соответствии с местной ситуацией и проблемами. Стоимость проведения каждого слушания составила менее 1 500 долларов США. В последующем, предоставленные устно или посредством электронной почты комментарии были собраны и включены в процесс.

Практический пример 6 **ЗАТРАТЫ, СВЯЗАННЫЕ С УЧАСТИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ** (Франция)

В 2009 году г. Париж организовал двухдневную конференцию для достижения консенсуса по вопросу развития сети технического водоснабжения (для дополнительной информации см. практический пример 11). Эти консультации с общественностью были запланированы с достаточным запасом времени и соразмерным бюджетом; потребовалось 6 месяцев и около 10 000 евро для планирования и проведения конференции.

Организация и проведение консультаций с общественностью может оказаться длительным процессом. Для того чтобы обеспечить достижение ожидаемых результатов, консультации должны планироваться тщательно и заблаговременно, с учетом всех соответствующих этапов.

²⁴ Целевые показатели, установленные Сторонами в соответствии с Протоколом по вопросам воды и здоровья (доступно по ссылке: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/water/Protocol_on_W_H/Target_set_by_parties/Ukraine_indicators_publication.pdf)

²⁵ Установление целевых показателей и контрольных сроков в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья в Республике Молдова, ЕЭК ООН и Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, 2011, доступно по ссылке: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidelines_R/W_H-book-MD-RU-2011.pdf

Практический пример 7 **ВРЕМЯ, НЕОБХОДИМОЕ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ** (Венгрия)



В Венгрии стратегия участия общественности была разработана в 2006-2007 годах и была применена в ходе подготовки Первого плана управления речным бассейном в рамках Водной Рамочной Директивы.

Были определены четыре основные группы заинтересованных сторон:

- центральные и местные органы власти;
- НПО;
- водопользователи;
- специалисты.

Все они были представлены в советах по управлению водохозяйственной деятельностью с мандатом по отслеживанию процесса планирования. В 2009 году проект Плана был вынесен на письменные и устные консультации. Также была предоставлена возможность направлять

письменные комментарии на официальную страницу с сети Интернет (www.vizeink.hu). Было представлено, рассмотрено и отражено в окончательном варианте около 3 800 комментариев.

Процесс занял 3 года и стал беспрецедентным для Венгрии, в результате усовершенствовав План и повысив информированность среди заинтересованных сторон.

Основные выводы

Основными проблемами в обеспечении участия общественности являются:

- недостаточная информированность об обязанностях государственных органов и правах общественности
- отсутствие на национальном уровне необходимых правовых рамок
- отсутствие доступа к информации, касающейся процесса принятия решений
- отсутствие политической воли
- отсутствие межотраслевого сотрудничества
- недостаточное финансирование.

Участие общественности должно быть обеспечено в процессе осуществления основных положений Протокола:

- установление целевых показателей и контрольных сроков (статья 6.2)
- разработка планов управления водохозяйственной деятельностью (статья 6.5)
- осуществление международного сотрудничества (статьи 11-14)
- предоставление отчетности (статья 7.5).

При создании координационного механизма важным является установление баланса между специалистами и неспециалистами, а также между заинтересованными сторонами, представляющими разные уровни и разные секторы.



József Gayler, GMP Hungary.

Глава III.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РАМКАХ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ПРОТОКОЛА

1. УСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ (СТАТЬЯ 6.2) И РАЗРАБОТКА ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ (СТАТЬЯ 6.5)

Установление целевых показателей и план действий

В соответствии со статьей 6.2, для достижения целей Протокола каждая Сторона:

«устанавливает и публикует национальные и/или местные целевые показатели в отношении норм и уровней результативности, которые необходимо достигать или поддерживать для обеспечения высокого уровня защиты от заболеваний, связанных с водой»

Целевые показатели должны быть установлены в ряде сфер, например, в отношении качества поставляемой питьевой воды (см. перечень рассматриваемых показателей в статье 6.2, пункты (a) – (n)).

Для применения установленных целевых показателей должны быть подготовлены планы действий.

Планы управления водохозяйственной деятельностью

Статья 6.5 (b) Протокола предусматривает, что

«В целях содействия достижению целевых показателей, указанных в пункте 2 настоящей статьи, каждая из Сторон разрабатывает ... планы управления водохозяйственной деятельностью» в трансграничном, национальном и/или местном контексте».

Такие планы могут быть самостоятельными документами, но могут также быть частью других документов, подлежащих применению в стране. Разработка любых других типов документов, направленных на осуществление Протокола, например, плана действий по достижению установленных целевых показателей, должна следовать такой же процедуре участия общественности.

Процедуры установления целевых показателей, создания соответствующего плана действий и разработки планов по управлению водохозяйственной деятельностью должны соответствовать «Руководящим принципам по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности».

(а) Базисный анализ

Главная цель базисного анализа заключается в оценке ситуации в стране (оценке правовых рамок и состояния вопросов, связанных с водой, здоровьем и окружающей средой), а также в определении сфер, где знания по вопросам, связанным с Протоколом, доступны, и сфер, где существует потребность в повышении компетентности.

Базисный анализ – это краткая характеристика ситуации в определенный момент времени, предоставляющая информацию для дальнейшего планирования, разработки программы или проекта и установления целевых показателей с учетом приоритетов. Таким образом, базисный анализ является предпосылкой для любого выявления проблем и определения задач, а также для повышения информированности среди экспертов и общественности с целью вовлечь их в обсуждение и процесс принятия решений.

Полезными интерактивными инструментами при этом могут служить общественные слушания, опросы общественного мнения, экспертные группы, анкетирование лидеров общин, семинары, круглые столы и фокус-группы (см. Инструментарий в разделе D).

Пример Франции представляет собой интересный опыт в проведении базисного анализа и выявлении заинтересованных сторон:

Практический пример 8 АНАЛИЗ СИТУАЦИИ (Франция)



В 2011 году г. Париж организовал несколько семинаров, позволивших гражданам принять участие в разработке городской политики водопользования.

Участниками этих рабочих групп стали волонтеры. Они сформировали «Общественный совет Парижа по надзору в сфере водоснабжения» (Observatoire parisien de l'eau) – орган, созданный городом как общественный совет горожан и состоящий из потребителей услуг и природоохранных НПО, местных комитетов,

владельцев социальной недвижимости, представителей бизнеса, выборных местных представителей, экспертов и организаций, участвующих в управлении водными ресурсами. Целью данного органа являлось предоставление информации по вопросам, связанным с водой, и организация общественных консультаций для достижения более справедливого и транспарентного управления водными ресурсами.

Проведившиеся семинары были разделены на три сессии. В ходе первого собрания участники получили информацию об управлении водными ресурсами; позднее им было предложено определить наиболее важные для них темы, по которым они бы хотели работать дальше.

Недостатком данной инициативы было то, что в Общественном совете были представлены не все группы местного населения. Горожане вызвались принять участие в работе Общественного совета вследствие изначально сильного интереса к данной теме, и так как уже получили информацию через его первые встречи.

Вклад со стороны обособленных социальных групп не мог быть получен, так как для них участие на добровольной основе было затруднительно. Тем не менее, с помощью данной инициативы были выявлены наиболее актуальные для города проблемы, и это способствовало тому, что политика водопользования, представленная в итоговом документе, отвечала нуждам части местного населения. Это стало возможным благодаря тому, что общественность могла выбирать вызывавшие ее интерес темы и получила платформу, чтобы озвучить их.

(b) Уведомление и предоставление информации о процессе, составление проектов целевых показателей и разработка планов управления водохозяйственной деятельностью

Доступ ко «всей информации, относящейся к процессу принятия решений», является необходимым условием эффективного участия общественности. В соответствии со статьей 10.1 (а) Протокола доступ к информации должен быть предоставлен в рамках процесса установления целевых показателей и контрольных сроков и во время разработки планов управления водохозяйственной деятельностью. Статья 10.3 устанавливает, что предоставление информации необходимо для процесса пересмотра целевых показателей и прогресса в их достижении.

«Вся информация, относящаяся к процессу принятия решений» подразумевает как всю информацию о процессе участия (уведомление), так и всю информацию, необходимую для участия. Уведомление должно включать в

себя описание процедуры участия общественности с указанием сроков и контактных данных ответственного органа. В нем также должно быть указано, каким образом следует предоставлять комментарии по документам, касающимся установления целевых показателей и планов управления водохозяйственной деятельностью: например, посредством письменных обращений/предложений, устно или в электронном виде и т.д. Информация должна быть ясной, хорошо подготовленной, доступной для понимания²⁶.

Практический пример 9 **УВЕДОМЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ** (Армения)

Публичное уведомление является необходимым условием для всех видов разрешений на водопользование (в отношении питьевой воды, ирригации, промышленного использования и для строительства гидроэлектростанций) в соответствии с Постановлением Правительства Республики Армения 217-N от 07.03.2003 г.

Публичное уведомление органом, ответственным за управление и охрану водных ресурсов, представляет собой документ с информацией для заинтересованных сторон о планируемой деятельности. Минимум 1000 печатных экземпляров уведомлений должны быть изданы и распространены среди физических и юридических лиц.

Публичное уведомление должно включать краткую информацию о решении в отношении планируемой деятельности и краткое описание его возможных последствий. Кроме того, уведомление должно прояснять, где можно найти информацию о планируемой деятельности, куда могут быть направлены письменные комментарии, а также как они должны быть оформлены.

В уведомлении также должны указываться даты и места проведения общественных слушаний.

Предоставление информации является обязанностью государственных органов. Тем не менее, НПО могут содействовать в передаче информации (см. практический пример 4). Они также могут предлагать инновационные инструменты по предоставлению информации и оценке работы государственных органов по распространению информации среди общественности (см. практический пример 10):

Практический пример 10 **АНКЕТИРОВАНИЕ О РАСПРОСТРАНЕНИИ ИНФОРМАЦИИ** (Республика Молдовы)



Перед началом процесса установления целевых показателей, в 2008-2009 годах, неправительственная организация Eco-Tiras с помощью анкетирования организовала информационную кампанию с целью выявления уровня знаний общественности о Протоколе.

Результаты были собраны и предоставлены государственным органам, которые приняли соответствующее решение о распространении информации по Протоколу при планировании

общественных слушаний и т.д.

Был сделан вывод, что для эффективного взаимодействия с общественностью необходим информационно-координационный механизм. Информационно-координационный механизм будет создан Национальным центром общественного здоровья.

Анкеты содержали следующие вопросы:

1. Знакомы ли Вы с Протоколом по проблемам воды и здоровья?
2. Если да, где Вы получили информацию о Протоколе? (Медицинские учреждения, Министерство окружающей среды, средства массовой информации, НПО, международные организации, другое)
3. Как вы оцениваете уровень информации, которую вы получили от государственных органов?
4. Вы бы хотели узнать больше о Протоколе и его продвижении в Республике Молдова?
5. Как Вы думаете, должны ли НПО иметь представителей в рабочей группе по установлению целевых показателей в рамках Протокола?
6. Вы бы хотели принять участие в информационных слушаниях, связанных с осуществлением Протокола в Республике Молдова?

²⁶ По вопросам, касающимся перевода, см. документ Целевой группы Орхусской конвенции ЕЭК ООН по участию общественности в процессе принятия решений «Проект рекомендаций по участию общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды», Третий проект, март 2013, пункт 53 (с), доступный по ссылке: www.unece.org/tfppdm4.html

Практический пример 10 **АНКЕТИРОВАНИЕ О РАСПРОСТРАНЕНИИ ИНФОРМАЦИИ** (Республика Молдова) - продолжение

7. Какого рода информацию о Протоколе Вы бы хотели получить на таком слушании?

(Общая информация о Протоколе, информация об установлении целевых показателей и контрольных сроков, информация о процессе реализации Протокола в Республике Молдова, информация об опыте других стран, информация об участии общественности в ходе осуществления Протокола, информация о доступе к информации, другое)

Использование анкет дало следующие результаты:

1. Было получено представление об уровне информированности НПО и общественности о Протоколе;
2. Были определены приоритеты общественности и включены в повестку дня последующих совещаний/слушаний с участием общественности;
3. Был выявлен уровень эффективности распространения информации министерствами;
4. Был определен круг заинтересованных и компетентных сторон.

Статья 10.3 Протокола также содержит руководство по тому, как должно быть осуществлено распространение информации:

«возможность бесплатного ознакомления в разумные сроки ... в целях ее проверки».

Передовой практикой является предоставление информации таким образом, чтобы ее всегда можно было получить бесплатно, например, через Интернет-сайт. Тем не менее, Интернет доступен не всем группам общественности; чаще всего Интернет доступен не имеют люди, проживающие в отдаленных районах (например, в сельской местности), а также обособленные социальные группы. Таким образом, чтобы обратиться к определенным группам заинтересованных сторон, возможно, необходимо задействовать и другие средства, например, средства массовой информации, доски объявлений или собрания общественности (для получения дополнительной информации см. Инструментарий в разделе D). Хорошим примером является организация конференции по достижению консенсуса во Франции.

Практический пример 11 (см. также практический пример 6) **КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ДОСТИЖЕНИЮ КОНСЕНСУСА** (Франция)

В 2009 году г. Париж организовал конференцию по достижению консенсуса по вопросу будущего сети технического водоснабжения. Целью конференции было определение актуальности сохранения двойной системы водоснабжения.

Париж имеет две разные системы водоснабжения – одна поставляет питьевую воду, а другая – (непитьевую) техническую воду для прочих целей (например, уборки улиц, полива общественных садов, питания рек и озер в городских парках).

Хотя данный вопрос являлся техническим, экономические, культурные и экологические аспекты были не менее важны для принятия решений. В связи с этим жюри конференции было сформировано из различных представителей общественности, в соответствии с их интересами в вопросах, связанных с водой, и профессиональным опытом. В него, например, входили журналисты, архитекторы, историки, представители бизнеса и природоохранных НПО, члены местных комитетов, градостроители и студенты. Целью конференции было получить рекомендации в отношении городской политики.

Перед 14 членами жюри выступили эксперты с докладами по таким вопросам, как технологии, санитария, окружающая среда, история и культура; также было представлено краткое содержание результатов исследований в письменном виде. Была создана групповая онлайн дискуссия, что позволило членам жюри отправлять сообщения и задавать вопросы, а также общаться друг с другом. Второй день конференции был посвящен совещанию жюри и презентации его рекомендаций. Обсуждения проводились при содействии профессионального модератора.

Несмотря на то, что результаты исследований свидетельствовали, главным образом, за отмену системы технического водоснабжения из-за отсутствия инвестиций в предыдущие годы и снижения потребления такой воды, лишь меньшинство жюри поддержало это мнение.

Практический пример 11 (см. также практический пример 6) **КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ДОСТИЖЕНИЮ КОНСЕНСУСА (Франция) - продолжение**

Большинство же рассматривало двойную систему водопровода как возможность диверсифицировать водоснабжение, что таким образом могло улучшить качество воды в долгосрочной перспективе. Члены жюри рекомендовали, чтобы город поддерживал и модернизировал эту службу за счет поиска новых водопользователей и новых источников непитьевой воды (которыми могли стать, например, речная вода, дождевая вода и бытовые сточные воды).

Как только экономические и технические исследования подтвердили возможность сохранить и модернизировать сеть, голосование муниципальных чиновников последовало рекомендациям горожан. Технический водопровод был сохранен в активном режиме.

Результаты и основные трудности:

1. Данные консультации с жителями города повысили интерес к поднятому вопросу посредством привлечения общественности. Решение сохранить водопровод было поддержано большей частью населения. Интеграция культурных, исторических, социальных и природоохранных аспектов помогла в поиске комплексного решения.
2. Консультации предоставили заинтересованным сторонам возможность понять техническую составляющую вопроса, которая до того момента была освещена только городскими инженерами.
3. Предоставление информации и повышение компетентности были крайне важны для достижения ожидаемых результатов.

Письменная информация, находящаяся в распоряжении государственных органов

Информация должна быть предоставлена общественности в разумные сроки, и ознакомление с данной информацией в помещениях государственных органов должно быть бесплатным. Помещения должны быть открыты в течение недели вне обычного рабочего времени для того, чтобы обеспечить возможность людям со стандартным графиком работы посетить соответствующий государственный орган.

Статья 10.3 Протокола уточняет, что государственные органы

«предоставляют представителям общественности практические возможности для получения копий такой информации у Сторон за разумную плату».

Информация должна быть доступна общественности на беспрепятственных условиях, и общественность должна иметь возможность делать копии информации за разумную плату. Любая новая информация, поступающая в ходе процесса, также должна быть предоставлена.

Проекты целевых показателей и контрольных сроков должны регулярно обновляться на основе комментариев и предложений общественности и повторно предоставляться (повторное информирование).

Информация может быть распространена различными способами, чтобы, таким образом, охватить наиболее широкие слои общественности (см. приведенный практический пример 12):

Практический пример 12 **СРЕДСТВА РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ** (Финляндия)

В Финляндии²⁷, информация была доступна для общественности благодаря использованию разнообразных средств, таких как листовки, газеты и Интернет. Общественность имела возможность высказывать замечания и предложения по осуществлению законодательства о воде для купания, и в особенности – по перечню мест для купания.

²⁷ Целевые показатели, установленные Финляндией в соответствии с Протоколом по проблемам воды и здоровья (доступно по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/Protocol_on_W_H/Target_set_by_parties/Finland_Targets_and_target_dates_15022008.pdf).

(с) Привлечение общественности

Активное привлечение общественности начинается с уведомления о процессе и предоставления соответствующей информации, например, о целях, которые должны быть установлены, и Плана управления водохозяйственной деятельностью, который должен быть разработан или пересмотрен (см. выше раздел (b)).

Установление сроков участия общественности должно осуществляться в соответствии с национальным законодательством. Тем не менее, выгодно использовать гибкий подход, принимая во внимание такие факторы, «как характер, сложность, масштабы и потенциальное воздействие на окружающую среду»²⁸ предлагаемых целевых показателей и/или деятельности в рамках плана управления водохозяйственной деятельностью.

Руководящие принципы из других сфер:

- Период примерно в шесть недель для изучения общественностью документации и подготовки запросов и еще дополнительно 45 дней для представления замечаний, информации, анализа и мнений в отношении предлагаемой деятельности (строительство мусоросжигательного завода) может рассматриваться как разумный срок²⁹ в соответствии с принципами Орхусской конвенции.
- Предложенный срок консультаций с общественностью по экологической отчетности в соответствии с предлагаемой поправкой к Директиве 2011/92/EU составляет не менее 30 дней и не более 60 дней (статья 6(7)).³⁰

Возможны различные формы консультаций (см. Инструментарий в разделе D). Распространенными методами являются консультации с общественностью (устные, письменные, или в обеих формах), включая консультации в режиме онлайн. Приведенные ниже примеры представляют опыт практической реализации консультаций с общественностью из нескольких стран.

²⁸ См. сноску 29, пункт 63.

²⁹ См. сноску 26, пункт 65 и сноску 33, относящиеся к Соблюдению в отношении Франции (практика Комитета по соблюдению Орхусской конвенции)

³⁰ Предложение по внесению поправки в Директиву 2011/92/EU об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, COM (2012) 628 final, 26.10.2012, стр. 17 (доступно по ссылке: <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/COM-2012-628.pdf>).

Практический пример 13 **КОНСУЛЬТАЦИИ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ** (Венгрия)



Венгерский национальный План управления речным бассейном был утвержден 5 мая 2010 года. Процесс привлечения общественности начался в 2006 году с подготовки стратегии и методологии участия общественности на местном, региональном и национальном уровнях (см. также практический пример 7).

На первом этапе были проведены консультации по программе работы процесса планирования управления водными ресурсами. Были получены 62 письменных замечаний и предложений от отраслевых объединений

(например, поставщиков воды) и НПО, а также от частных лиц. Было принято Постановление Министерства о Советах по управлению водными ресурсами (2007).

На втором этапе общественности было предложено представлять комментарии по локальному управлению водными ресурсами на уровне подразделений и по концепции, касающейся основных вопросов управления водными ресурсами на национальном уровне речного бассейна и уровне четырех территорий водосбора притоков.

Было представлено около 60 письменных комментариев. В то же время продолжилось общественное обсуждение программы мероприятий.

Широкий и легкий доступ к информации был предоставлен через специальный сайт www.vizeink.hu (что означает «наши воды»), где были размещены все материалы каждого консультационного этапа, с учетом каждой единицы планирования (региональных структур на основе водосборных площадей). А также была проведена информационная кампания с использованием электронных и печатных средств массовой информации и были организованы национальные и региональные пресс-конференции.

В процессе консультаций с общественностью было использовано четыре основных инструмента:

- письменные консультации (размещенные на сайте);
- региональные форумы во всех подразделениях с приглашением всех задействованных в управлении водными ресурсами государственных органов и представителей общественных организаций (например, имеющих отношение к сельскому хозяйству, лесному хозяйству, деятельности муниципалитетов, рыболовству, термальным водам);
- 25 консультаций, где приняли участие более 1000 человек, представлявших 700 организаций. Представлено и рассмотрено с обратной связью (в устной или письменной форме) более 1500 замечаний или вопросов;
- созданы Советы по управлению водными ресурсами (на национальном уровне, уровне водосборов притоков и уровне административных подразделений) с участием большинства заинтересованных сторон.

Все комиссии и комитеты собрались для обсуждения и утверждения окончательных планов. В соответствии с положениями Постановления, решения и предложения этих органов были включены и систематизированы.

Участие общественности не ограничилось подготовительным этапом; оно также предусмотрено как составная часть детального планирования, осуществления программы мероприятий и регулярного пересмотра через каждые 6 лет.

Практический пример 14 Реализация Водной Рамочной Директивы (Румыния)

Когда осуществлялось внедрение Водной Рамочной Директивы общественность была задействована на различных уровнях посредством 11 Комитетов речных бассейнов (представляющих собой консультативные органы). Процесс был основан на руководящих принципах, разработанных на национальном уровне и соответствующих положениям Общей стратегии реализации Водной Рамочной Директивы и Стратегии участия общественности в районе бассейна р. Дунай.

В соответствии с Оперативным планом (2005-2010) Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД), Министерство окружающей среды и лесного хозяйства и национальная администрация "Apele Romane" организовали общественные слушания на национальном уровне и на уровне соответствующих администраций речных бассейнов. При этом особое внимание уделялось конкретным – в зависимости от обсуждаемых вопросов – целевым группам заинтересованных сторон. Были разработаны и распространены среди всех участников информационные материалы: листовки, брошюры, DVD-диски и анкеты.

На национальном уровне было организовано 70 совещаний для подготовки Планов управления речными бассейнами. В них приняли участие около 2400 представителей заинтересованных сторон; 1819 анкет были распространены среди основных заинтересованных сторон и водопользователей, и около 550 из них были заполнены и возвращены. Из 270 полученных предложений и комментариев около 200 были приняты во внимание, что позволило, таким образом, усовершенствовать Планы.

Основные извлеченные уроки:

1. Процесс консультаций с общественностью может оказаться более плодотворным, если число заинтересованных групп расширено в соответствии с конкретными обсуждаемыми проблемами;
2. Инструменты должны быть приемлемыми для привлечения особых целевых групп;
3. При обращении к широкой общественности необходимо использование нетехнического языка;
4. Тесное взаимодействие между лицами, принимающими решения, и ключевыми заинтересованными сторонами, НПО и широкой общественностью должно быть сохранено в ходе всего цикла составления Планов;
5. Должны быть обеспечены достаточные финансовые ресурсы, чтобы содействовать процессу при помощи местных/региональных и национальных средств массовой информации.

Результаты данного процесса были учтены при определении целевых показателей в соответствии с Протоколом.

Потенциальные проблемы

Общественность иногда выражает низкую заинтересованность в участии. Либо отдельные участники могут пытаться препятствовать процессу, нарушить или замедлить его, что может быть связано с отсутствием доверия данных заинтересованных сторон к государственным органам, с социальными проблемами между различными группами заинтересованных сторон или, в отдельных случаях, с поведением конкретных лиц.

HarmoniCOP предлагает полезное руководство по тому, как справиться с такими проблемами, возникающими в ходе процесса участия общественности.

(d) Учет результатов участия общественности и публикация итоговых документов

Государственные органы юридически обязаны должным образом учитывать итоги участия общественности в решениях, связанных с проблемами воды и здоровья, в рамках Протокола. Они также обязаны делать это в недискриминационной и справедливой форме.

Отказ учесть итоги участия общественности в процессе принятия решений может привести к разочарованию общественности, препятствовать эффективному осуществлению принятия решений, а также предотвратить любые будущие консультации с общественностью.

Некоторые страны разработали руководящие принципы, разъясняющие, что на практике является «должным учетом». В 2008 году, например, в Австрии для содействия государственным служащим Совет Министров Австрии утвердил документ «Принципы участия общественности». Согласно данному документу:

«учет» подразумевает рассмотрение различных аргументов, высказанных в процессе консультаций, с технической точки зрения; при необходимости – их обсуждение с участниками, оценку доступным для контроля образом и принятие во внимание при составлении проектов политики, плана, программы или правовых инструментов»³¹.

Процесс установления целевых показателей в Украине предлагает хороший пример учета результатов участия общественности при определении национальных целевых показателей (см. практический пример 15).

Практический пример 15 **Надлежащий учёт** (Украина)



20 и 21 октября 2010 года в Киеве – на втором этапе консультаций с общественностью по проекту национальных целевых показателей – были проведены общественные слушания.

В данном мероприятии приняли участие представители украинско-норвежского проекта, Министерства экологии и природных ресурсов Украины, Министерства здравоохранения и других органов исполнительной власти и НПО, включая 11 представителей власти, 17 представителей НПО и

средств массовой информации, а также представителей 14 украинских городов.

В ходе мероприятия были представлены и обсуждены различные замечания и поправки к проекту. Дальнейшие консультации и сбор комментариев были завершены к 10 ноября 2010 года. В результате данного процесса природоохранная НПО «МАМА-86»³² получила 23 письменных обращения с многочисленными замечаниями и поправками от заинтересованных сторон, включая ответственные министерства и ведомства разных уровней, экспертов и НПО.

«МАМА-86» подготовила сравнительную таблицу к проекту документа, включив в нее все комментарии, и предоставила ее на рассмотрение редакционной группы (Межведомственной рабочей группы, см. Практический пример 3), ответственной за завершение процесса установления целевых показателей. Большинство предложенных поправок были приняты во внимание в ходе трех совещаний Межведомственной рабочей группы и включены в окончательный вариант 15 Национальных целевых показателей.

Стороны самостоятельно, в соответствии с национальным законодательством, решают, каким образом опубликовать установленные целевые показатели и контрольные сроки или планы по управлению водохозяйственной деятельностью. Тем не менее, определенные минимальные требования при этом должны быть соблюдены.

«Проект рекомендаций по участию общественности в процессе принятия решений» Орхусской конвенции предусматривает, что «общественность [должна быть] оперативно проинформирована о решении и о том, как она может получить доступ к тексту решения, а также о мотивах и соображениях, лежащих в его основе».

Стороны, как правило, публикуют такие сведения на официальном сайте и/или в официальном издании. Другой формой распространения информации может быть информирование в рамках специализированного собрания (см. практический пример 16):

³¹ Совет Министров Австрии, Принципы участия общественности, 2008, стр. 13 (доступно по ссылке: http://www.unece.org/env/pp/pppeg/Austria_pp_standards.pdf)

³² Курирующая процесс участия общественности в рамках украинско-норвежского проекта.

Практический пример 16 (см. также практический пример 8 для получения основной информации)

Устное информирование (Франция)

Практический пример 8 Франции подчеркнул необходимость обеспечения механизма обратной связи для того, чтобы вовлечь все заинтересованные стороны. В связи с этим, после составления проекта городской политики водопользования, было проведено последнее собрание для того, чтобы проинформировать участников о принятых во внимание рекомендациях, а также о причинах отклонения некоторых предложений.

Основные выводы

Оценка ситуации в стране, осуществляемая путем сбора основной информации, определения приоритетных задач и заинтересованной общественности, является необходимым условием для подготовки процесса участия общественности.

1. Предоставление информации относится в компетенции государственных органов. Тем не менее, НПО могут играть важную роль в передаче необходимой информации.
2. Предоставление «всей необходимой информации» включает уведомление о процессе участия общественности, а также предоставление всей информации, необходимой для участия, включая новую информацию, поступающую в ходе процесса.
3. Информация должна быть доступна для ознакомления на беспрепятственных условиях, бесплатно и в удобное время.
4. Определение сроков участия общественности должно быть адаптировано к конкретным условиям и сложности процесса участия общественности.
5. Учет мнений и комментариев, полученных от заинтересованных сторон, юридически обязателен для каждого процесса участия общественности. Он требует транспарентной оценки всех полученных материалов и данных; и результат процесса участия общественности должен быть отражен в окончательном решении.

2. ОТЧЕТНОСТЬ

Статья 16.3 (b) Протокола предусматривает, что Сопредседатели Сторон:

«оценивают прогресс в области осуществления настоящего Протокола на основе информации, представляемой Сторонами в соответствии с руководящими принципами, установленными Сопредседателями Сторон».

С этой целью, в соответствии со статьей 7.5:

«каждая Страна представляет секретариату, упомянутому в статье 17, для распространения среди других Сторон краткий доклад, содержащий собранные и проанализированные данные, а также оценку достигнутого прогресса».

При подготовке национальных кратких докладов Стороны проводят межведомственные консультации, а также привлекают общественность и другие заинтересованные стороны.

Те же координационные механизмы, которые отвечают за процесс установления целевых показателей и разработку планов управления водохозяйственной деятельностью, должны нести ответственность за отчетность.

Руководящие принципы по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности рекомендуют включать общественность, НПО, местные общины, представителей бизнеса и средств массовой информации в проведение консультаций по проектам кратких докладов. Они предусматривают установление сроков продолжительностью 30-60 дней для этих консультаций.

Неправительственные организации могут служить полезным источником данных, особенно на местном уровне³³. Для обеспечения достаточного времени для представления комментариев по проектам национальных докладов, страны призваны публиковать проекты своих докладов онлайн как можно раньше.

3. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО – ИНТЕГРАЦИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО АСПЕКТА

В соответствии со статьей 13.1 (b) Протокола:

«В тех случаях, когда какие-либо Стороны граничат с одними и теми же трансграничными водами, они, в дополнение к своим другим обязательствам по статьям 11 и 12 [Протокола] ... стремятся к введению в действие вместе с другими Сторонами, граничащими с теми же трансграничными водами, совместных или согласованных планов управления водохозяйственной деятельностью в соответствии с пунктом 5 b) статьи 6».

Это подразумевает, что Стороны:

«при этом предусматривают соответствующие практические и/или другие меры для участия общественности на транспарентной и справедливой основе ... и обеспечивают должный учет результатов участия общественности».

Положения Протокола требуют тесного сотрудничества между прибрежными Сторонами Протокола в достижении его целей. Такое сотрудничество должно учитывать возможность заключения двусторонних и многосторонних соглашений или других договоренностей, или, если необходимо, доработки уже существующих, с тем чтобы устранить любые противоречия с основными принципами Протокола и определить взаимоотношения и действия прибрежных Сторон.

Прибрежные Стороны должны рассмотреть возможность предоставления доступа общественности к тексту проектов соглашений или других договоренностей и обеспечить участие общественности, включая НПО, в их разработке. НПО должны быть приглашены для участия в межправительственных переговорах и комментирования проектов соглашений и других договоренностей.

Создание совместного органа

Вышеупомянутые соглашения и договоренности должны предусматривать создание совместного органа. В случаях, когда Стороны Протокола также являются Сторонами Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам и согласно ее предписаниям имеют совместные органы, последние могут быть использованы в качестве организационной структуры, содействующей сотрудничеству в рамках Протокола.

Совместному органу поручается выполнение задач, связанных с осуществлением Протокола, то есть установление совместных целевых показателей и контрольных сроков и разработка совместных планов управления водохозяйственной деятельностью. Также должны быть предоставлены возможности для участия общественности в деятельности совместных органов.

³³ Отмечено на Втором семинаре по отчетности в соответствии с Протоколом, проходившем в Женеве в феврале 2013 года (см. http://www.unece.org/env/water/meetings/second_reporting_workshop.html)

Практический пример 17 **СОТРУДНИЧЕСТВО В ТРАНСГРАНИЧНОМ БАССЕЙНЕ РЕКИ ДНЕСТР**³⁴ (Республика Молдова и Украина)



Уполномоченные Республики Молдова и Украины способствовали реализации двустороннего Соглашения 1994 года о совместном использовании и охране пограничных вод. В 2007 году они приняли Регламент, направленный на обеспечение участия общественности в деятельности данного совместного органа.

Это стало первым для региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии примером правил распространения информации и участия общественности в деятельности совместных органов, получивших официальный статус.

Регламент по обеспечению участия заинтересованных сторон в деятельности института Уполномоченных предусматривает разработку Реестра заинтересованных сторон. Заинтересованные стороны определены как любые государственные органы, неправительственные организации и их объединения и юридические лица, проявляющие интерес к вопросам управления трансграничными водами.

Данный Реестр состоит из молдавской и украинской частей. Уполномоченные обеих стран ответственны за ведение своих частей Реестра. Реестр доступен в сети Интернет.

За тридцать дней до своей очередной встречи Уполномоченные информируют заинтересованные стороны обо всех решениях, принятых со времени последнего совещания, и о планах работы. За двадцать дней до встречи Уполномоченные информируют заинтересованные стороны о дате, повестке дня и документации предстоящего совещания.

Регламент предоставляет заинтересованным сторонам права выступать с предложениями относительно тем для обсуждения Уполномоченными и представлять письменные и/или устные комментарии к проектам документов, а также вносить предложения и дополнения к проектам текстов. Проекты документов и предложение оставить к ним комментарии должны быть опубликованы в Интернете.

Комментарии заинтересованных сторон должны быть учтены при принятии окончательного решения.

В декабре 2007 года Уполномоченные также договорились о поддержании работы совместного сайта по бассейну реки Днестр (см. www.dniester.org).

В течение 2005-2011 годов в Республике Молдова и Украине, при поддержке ЕЭК ООН и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), был реализован проект «Сотрудничество в трансграничном бассейне реки Днестр». Его целью было поддержать региональное сотрудничество между Республикой Молдова и Украиной в сфере устойчивого использования бассейна реки Днестр через создание межправительственного соглашения. Такое соглашение должно было помочь всем заинтересованным сторонам в управлении речным бассейном.

Одна из задач проекта состояла в создании эффективной модели сотрудничества в целях объединения усилий санитарно-эпидемиологических служб региона для организации совместного мониторинга качества воды, чтобы избежать распространения заболеваний, связанных с водой. В рамках проекта была создана смешанная рабочая группа, состоящая из представителей санитарно-эпидемиологических служб обеих стран; для координации данной рабочей группы был избран представитель НПО.

Было важно привлечь к деятельности рабочей группы и представителей Приднестровского региона Республики Молдова. Данная группа разработала и согласовала совместный Регламент по оценке санитарно-эпидемиологического качества воды, который стал приложением к существующему Соглашению между Правительствами Республики Молдова и Украины по пограничным водам и был основан на статье 6 данного Соглашения.

Некоторые совместные органы создали рабочие группы для взаимодействия с НПО и другими заинтересованными сторонами (см. практический пример 17). Например, экспертная группа по участию общественности действует в рамках Международной комиссии по охране реки Дунай.

³⁴ Материал взят из документа «Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам» (доступно по ссылке: http://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/Wat/mp_wat/ECE_MP.WAT_2009_L2_R.pdf).

Права и обязанности наблюдателей при МКОРД включают:

- Право участвовать в совещаниях, включая совещания экспертных групп, с возможностью выражать свою позицию и взгляды,
- Право предоставлять документы и предложения на рассмотрение Комиссии,
- Право принимать участие в программах и содействовать проектам, инициированным в рамках Конвенции по охране реки Дунай³⁵.
- Свободный доступ к документам и его органам.

Многие совместные органы разработали Интернет-сайты с информацией о своей деятельности. В Румынии все протоколы совещаний совместных органов по трансграничным водам публикуются в Официальном Журнале – периодическом издании, которое публикует все законы и нормативные акты в стране.

4. КОМИТЕТ ПО ВОПРОСАМ СОБЛЮДЕНИЯ

Статья 15 Протокола предусматривает, что:

«Стороны рассматривают соблюдение Сторонами положений данного Протокола на основе обзоров и оценок, упомянутых в Статье 7. Многосторонние меры по контролю за соблюдением, имеющие неконфронтационный, несудебный и консультативный характер, устанавливаются Сторонами на их первом совещании. Эти меры должны обеспечить надлежащее участие общественности».

Механизм рассмотрения соблюдения³⁶, разработанный в рамках Протокола, должен послужить Сторонам серьезным стимулом к соблюдению их обязательств. Конечной целью применения данного механизма является содействие всем Сторонам в разрешении проблем. Сам механизм соблюдения и любые меры, предпринятые в его рамках, или в результате процедуры рассмотрения соблюдения, по своему характеру являются неконфликтными, неконфронтационными, несудебными и консультативными.

Члены Комитета по вопросам соблюдения не являются представителями правительств; они работают в личном качестве, объективно и беспристрастно. Они избираются Совещанием Сторон Протокола из числа кандидатов, выдвинутых Сторонами, принимая во внимание любые предложения по кандидатам со стороны НПО.

Важным отличием механизма соблюдения является то, что он предоставляет возможность представителям общественности направлять в Комитет сообщения в случаях предполагаемого несоблюдения Протокола, которые Комитет в дальнейшем обязан рассмотреть.

(а) Связь с общественностью

«Сообщение общественности» – это документированное утверждение представителя общественности о том, что Страна не соблюдает Протокол, будучи неспособной эффективно перенести, внедрить или обеспечить исполнение своих обязательств по Протоколу. Доступно Руководство о том, как направлять сообщения.³⁷

К особенностям, связанным с участием общественности, относятся³⁸:

- Любой представитель общественности или группа лиц могут направлять сообщения в Комитет по вопросам соблюдения;
- Представитель общественности необязательно должен быть пострадавшей стороной для того, чтобы иметь возможность направить сообщение;
- Нет необходимости ни в том, чтобы лицо, направившее сообщение, представлял адвокат, ни в том, чтобы сообщение готовилось с помощью юристов;

³⁵ Текст доступен по ссылке: <http://www.icpdr.org/main/icpdr/danube-river-protection-convention>.

³⁶ Решение о рассмотрении соблюдения, ECE/MP.WH/2/Add.3-EUR/06/5069385/1/Add.3, доступно по ссылке http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/wat/wh/ece.mp.wh.2_add_2.r.pdf

³⁷ ЕЭК ООН/ ВОЗ-Европа, Руководство по сообщениям с общественностью, доступно по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/CC/Guidelines_on_communication_revised_cleaned.pdf

³⁸ См. также брошюру по улучшению соблюдения Протокола по проблемам воды и здоровья, доступную по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/documents/Russian/Protocol_on_Water_and_Health-Russian.pdf

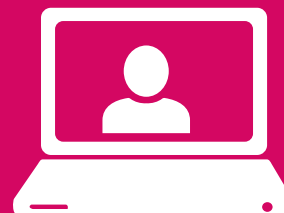
- В сообщениях может быть отражена общая или конкретная неспособность Стороны принять требуемые законодательные, регуляторные, институциональные, административные, операционные, бюджетные/финансовые, технические, инфраструктурные или иные меры, необходимые для осуществления Протокола. Также сообщения могут касаться конкретного события, действия, бездействия или ситуации, которая демонстрирует неспособность государственных органов власти исполнять или обеспечить исполнение Протокола, а также конкретных случаев нарушения предусмотренных Протоколом правил индивидов, что может включать неспособность вовлечь общественность.

Все совещания Комитета по вопросам соблюдения, как правило, открыты для общественности.

(b) Статус наблюдателя

Субъекты, не являющиеся Сторонами, межправительственные организации и НПО, имеющие статус наблюдателей при Совещании Сторон Протокола, также имеют статус наблюдателей при Комитете по вопросам соблюдения. В каждом конкретном случае Комитет может также предоставить статус наблюдателя другим субъектам, включая НПО и представителей общественности.

Наблюдатели также имеют право на получение копий распространяемых публично документов, а также представлять письменные документы и делать устные заявления на заседаниях Комитета.



Глава IV.

ИНСТРУМЕНТАРИЙ

Данный раздел детально описывает инструменты в отношении различных этапов участия общественности. Участие общественности важно не только для определения заинтересованных сторон, установления целевых показателей и контрольных сроков и составления планов управления водохозяйственной деятельностью. Оно также необходимо для разработки самого процесса участия общественности, а также для мониторинга, отчетности и процесса реализации Протокола.

Решения принимаются на различных уровнях (международном, национальном, федеральном, областном и местном) и в этой связи требуют применение различных инструментов для организации процесса участия общественности в принятии решений. Даже в рамках одного уровня можно применять разные схемы процесса.

Выбор наиболее подходящих инструментов и техник для участия общественности зависит от характера ожидаемого решения и сопутствующих обстоятельств. Например: для крайне противоречивых вопросов или вопросов, имеющих чрезвычайную значимость в отношении окружающей среды, более формализованные и тщательно разработанные методы могут быть наиболее подходящими для обеспечения эффективного участия общественности (например, опросы населения, общественные обсуждения или общественные слушания с предоставлением материалов в установленной форме).

При рассмотрении вопросов по менее спорной или потенциально менее вредной для окружающей среды деятельности могут оказаться достаточными предоставление доступа ко всей соответствующей информации и возможность представления письменных комментариев с их последующим учетом³⁹.

Спектр видов участия общественности широк – от невозможности влиять на процесс (информирование) до частичной способности оказывать влияние (пассивные консультации, вовлеченность) и до полного влияния на результат (активные консультации). Разные уровни участия общественности играют ключевую роль в выборе правильного инструмента⁴⁰.

При обращении к сельским жителям, обособленным социальным группам и этническим меньшинствам следует учитывать вопросы языка (например, грамотность населения, особенности толкования, перевод) и времени (например, привлечение к участию не во время сбора урожая; составление расписания встреч, которое позволяет широкое участие общественности, в частности, учитывающее рабочие часы, религиозные праздники и условия ухода за детьми).

Данный инструментарий представляет собой неполный перечень инструментов, которые могут быть использованы для определения заинтересованных сторон, уведомления, информирования, консультаций и учета. Инструментарий располагает эти инструменты в соответствии с предлагаемым уровнем их значимости, для каждого отдельного этапа участия общественности. Тем не менее, предлагаемый порядок не относится ко всем возможным контекстам, и используемые инструменты должны быть адаптированы к конкретным случаям. Ниже следует описание инструментов.

³⁹ См. сноску 26.

⁴⁰ Агентство по охране окружающей среды США, Руководство по участию общественности (доступно по ссылке: <http://www.epa.gov/international/public-participation-guide/Tools/index.html>).



Инструменты для определения заинтересованных сторон

Доски объявлений

Интернет-сайты

Серверы рассылки, сообщения по электронной почте и другие средства электронной связи, например, социальные сети

Средства массовой информации

Группы экспертов

Горячие линии

Общественные слушания

Социологические опросы

Гражданские жюри

Письменные обращения

Исследования общественного мнения

Анализ заинтересованных сторон



Инструменты для уведомления

Доски объявлений

Интернет-сайты

Печатные информационные материалы

Серверы рассылки, сообщения по электронной почте и другие средства электронной связи, например, социальные сети

Средства массовой информации

Подразделения на местах

Фокус-группы



Инструменты для информирования

Доски объявлений

Интернет-сайты

Печатные информационные материалы

Серверы рассылки, сообщения по электронной почте и другие средства электронной связи, например, социальные сети

Средства массовой информации

Общественные слушания

Группы экспертов

Подразделения на местах

Горячие линии

Гражданские жюри

Социологические опросы

Исследования общественного мнения

Рабочие группы / семинары

Фокус-группы



Инструменты для консультирования

Письменные обращения

Общественные слушания

Исследования общественного мнения

Рабочие группы / семинары

Круглые столы

Создание групповых моделей

Фокус-группы

Совещания советов и комитетов речных бассейнов

Референдумы

Интернет-сайты

Серверы рассылки, сообщения по электронной почте и другие средства электронной связи, например, социальные сети

Группы экспертов

Подразделения на местах

Горячие линии

Социологические опросы

Гражданские жюри



Инструменты для учета

Общественные слушания

Интернет-сайты

Группы экспертов

Гражданские жюри

Письменные обращения

Исследования общественного мнения

Круглые столы

Создание групповых моделей

Совещания советов и комитетов речных бассейнов

Матричный анализ

ОПИСАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ

Могут быть использованы для...

ИНСТРУМЕНТЫ	ОПИСАНИЕ	Определения	Уведомления	Информирования	Консультаций	Учета
ГРАЖДАНСКИЕ ЖЮРИ	Создание небольшой группы из простых граждан для изучения вопроса, опроса очевидцев и предоставления рекомендаций ⁴¹ .	●	●	●	●	●
ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ	Собрание общественности, созданное в формате «встречи с прессой». В ходе мероприятия участники обращаются к экспертам с вопросами. Также может проводиться нейтральным модератором, задающим вопросы от участников группы.	●	●	●	●	●
ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ НА МЕСТАХ	Отделениям предписывается в установленные часы работы распространять информацию и отвечать на запросы.	●	●	●	●	●
ФОКУС-ГРУППЫ	Обсуждения с отобранными случайным образом представителями целевой аудитории.	●	●	●	●	●
СОЗДАНИЕ ГРУППОВЫХ МОДЕЛЕЙ	Подход, при котором группа из примерно десяти человек собирается для одного или нескольких совещаний и под руководством моделирующей группы создает модель. Цель данного инструмента – способствовать лучшему пониманию проблемы, прийти к консенсусу и разработать общую стратегию ⁴² .	●	●	●	●	●
ГОРЯЧИЕ ЛИНИИ	Выделение отдельной линии, через которую общественность может прослушать заранее записанную информации о проекте/ программе или непосредственно связаться с персоналом, который сможет ответить на вопросы и/или принять информацию.	●	●	●	●	●
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ОПРОСЫ	Индивидуальные встречи с заинтересованными сторонами с целью получения информации для разработки или оптимизации программ по вовлечению общественности и достижению согласия.	●	●	●	●	●
СЕРВЕРЫ РАССЫЛКИ, СООБЩЕНИЯ ПО ЭЛЕКТРОННОЙ ПОЧТЕ И ДРУГИЕ СРЕДСТВА ЭЛЕКТРОННОЙ СВЯЗИ, НАПРИМЕР, СОЦИАЛЬНЫЕ СЕТИ	Сервер рассылки и электронные адреса представляют собой электронный список рассылки. Любой желающий может зарегистрироваться на сервере рассылки для того, чтобы получать все сообщения, отправляемые на сервер. При использовании электронных адресов необходимо, чтобы кто-то создал и поддерживал список электронной рассылки по соответствующим темам.	●	●	●	●	●
МАТРИЧНЫЙ АНАЛИЗ	Метод, где всю входящую информацию и комментарии оформляют в виде матрицы, в соответствии с выбранными вопросами. Это обеспечивает общий обзор всех получаемых данных и ясно показывает, какие аспекты были и не были учтены в процессе принятия решения.	●	●	●	●	●
СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	- Пресс-релизы, пресс-конференции, пресс-туры и другие мероприятия с привлечением представителей прессы; - Печатные объявления; - Телевизионные сюжеты; - Статьи; - Документальные ленты.	●	●	●	●	●
ДОСКИ ОБЪЯВЛЕНИЙ	Информация может быть опубликована на официальных и прочих досках объявлений (расположенных, например, в государственных органах, муниципальных центрах, административно-территориальных единицах).	●	●	●	●	●

⁴¹ Международная Ассоциация участия общественности, Инструментарий для участия общественности, 2006, стр. 9 (доступно по ссылке: <http://www.healthissuescentre.org.au/documents/items/2010/05/318999-upload-00001.pdf>)

⁴² Жак А.М. Вيني, Создание групповых моделей в системной динамике (Jac A.M. Vennix, Group Model-Building in System Dynamics), Том 2, 1996, стр.1.

ПЕЧАТНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ	- Информационные бюллетени; - Информационные рассылки; - Листовки/брошюры; - Исследовательские доклады; - Отчеты о ходе выполнения работ/реализации мероприятий.		●	●			
ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ	Форма информативного собрания, проводимого на ранней стадии процесса. Государственные органы приглашают общественность (все заинтересованные стороны), информируя их о планируемом действии и предлагая им выразить свои мнения и опасения в отношении данных планов. Несмотря на то, что созыв на общественные слушания является ответственностью государственных органов, гражданское общество также может инициировать данный процесс. Органы власти должны рассматривать комментарии со стороны общественности в процессе оценки планируемого действия ⁴³ .	●		●	●	●	
ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ	Исследование общественного мнения предоставляет возможность на ранней стадии процесса опросить общественность и таким образом собрать данные для анализа различных аспектов меры, программы или плана. Может быть проведено при личном контакте (очно), посредством телефона, интернета или почты.	●		●	●	●	
РЕФЕРЕНДУМЫ	Голосование по предлагаемому мере/проекту, например, уже прошедшему обсуждению в законодательном органе или только предоставляемого для дальнейшего обсуждения.				●		
СОВЕЩАНИЯ СОВЕТОВ И КОМИТЕТОВ РЕЧНЫХ БАССЕЙНОВ	В Российской Федерации, Украине, Республике Молдове и Румынии действуют советы/комитеты речных бассейнов, имеющие статус консультативных органов. Во Франции интересы общественности представляет Речной парламент.				●	●	
КРУГЛЫЕ СТОЛЫ	Небольшая по размеру группа (участники приглашаются) начинает работу с коротких презентаций по проекту, за которыми следует более продолжительное обсуждение. Участники встречаются на равных условиях. Метод идеален для получения желаемой информации.				●	●	
АНАЛИЗ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН	Анализ заинтересованных сторон помогает получить общее представление о существующих заинтересованных сторонах, а также исследует отношения между ними ⁴⁴ .	●					
ИНТЕРНЕТ-САЙТЫ	Интернет-сайты служат электронным вариантом доски объявлений, где может быть размещена информация.	●	●	●	●	●	
РАБОЧИЕ ГРУППЫ / СЕМИНАРЫ	Неформальное собрание общественности, которое может включать презентации и фокусируется на интерактивных рабочих группах. Работа в интерактивных группах осуществляется при помощи подготовленного модератора.			●	●		
ПИСЬМЕННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ	Обращения общественности по поводу определенной программы или плана. Общественности предлагается предоставить свой информационный вклад в определенный срок и часто в определенном формате (определенный объем текста, язык).	●		●	●		

⁴³ Онлайн-словарь Уэбстера (Webster's Online Dictionary)

⁴⁴ WWF, Сквозной инструмент, Анализ заинтересованных сторон (Cross-cutting Tool, Stakeholder Analysis), октябрь 2005 г.

Руководство по участию общественности в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья

Протокол по проблемам воды и здоровья подчеркивает важность вовлечения общественности в процесс принятия решений по вопросам, касающимся воды и здоровья.

Доступ к информации и участие общественности необходимы для того, чтобы обеспечить информированность общественности о проблемах, предоставлять общественности возможность выражать свои интересы и беспокойство, обеспечить должный учет государственными органами высказанных соображений, а также для того, чтобы обеспечить исполнение решений наиболее справедливым из возможных способов.

Руководство по участию общественности предлагает объяснения правовых обязательств в отношении участия общественности и доступа к информации в соответствии с Протоколом и другими международными нормами. Оно может быть использовано в качестве инструмента, помогающего улучшить планирование и проведение процесса участия общественности.

Руководство призывает государственные органы учитывать результаты участия общественности на разных стадиях: при установлении целевых показателей и контрольных сроков, при составлении планов управления водохозяйственной деятельностью и при предоставлении отчетности.

Оно включает рекомендации и примеры, которые, мы надеемся, вдохновят Стороны и представителей общественности на то, чтобы эффективнее отстаивать свои права и исполнять обязанности в ходе организации процесса участия общественности или участия в таком важном процессе.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Website: <http://www.unece.org>