



Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses  
and International Lakes

## ВОСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ МАТЕРИАЛ ПО УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В СОТРУДНИЧЕСТВЕ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ

Подготовлен Центром Трансграничного Сотрудничества – Санкт-Петербург при участии  
Чудского Центра Трансграничного Сотрудничества и IW:LEARN



## Глава 1. Введение

Данный вспомогательный материал подготовлен с целью предоставления участникам Семинара по информационному менеджменту и участию общественности в сотрудничестве по трансграничным водным ресурсам (С.-Петербург, 8-10 июня 2005г.) общих сведений по участию общественности, а также краткого обзора текущей ситуации, продвижения и остающихся проблем в странах Восточной Европы, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА). В главе отчете представлены основные понятия, принципы и основы участия общественности в процессе управления водными ресурсами, кратко описаны плюсы и минусы подобного участия, проблемы организации участия и информирования общественности. В последней главе приводятся выводы и рекомендации. После семинара данный документ будет пересмотрен с целью включения в него дополнительных сведений по управлению информацией в регионе ВЕКЦА, материалов из документов других встреч и презентаций, а также выводов и рекомендаций семинара.

Семинар организован в рамках проекта "Укрепление потенциала водного сотрудничества (ПВС) в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии", разработанного по рабочей программе ЕЭК ООН "Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер" (Конвенция по водным ресурсам). Семинар является также частью ряда региональных мероприятий по управлению информацией и участию общественности, которые "Глобальный Экологический Фонд" (GEF), и "Международная сеть для обучения, обменов и информации по тематике международных вод" (IW:LEARN) совместно проводят во всем мире. Таким образом, опыт и уроки региона ВЕКЦА будут переданы другим регионам через последующие симпозиумы.

Более подробная информация по данному семинару и проекту ПВС приводится в вспомогательном материале по управлению информацией, подготовленному под руководством Секретариата ЕЭК ООН для семинара.

Долгие годы мы практически ничего не знали о той нагрузке, которую мы оказываем на окружающую среду, о долгосрочных последствиях нашей деятельности. Предполагалось, что окружающую среду можно использовать практически как угодно, игнорируя потенциально опасные последствия в угоду якобы более важным политическим или экономическим соображениям. В отдельных случаях последствия таких действий были очевидны, но ими пренебрегали, считая несущественными, или рассчитывая на исправление положения в будущем. Когда же такие последствия становились очевидны и оказывались в центре внимания общественности, то экологическую информацию и принятие решений по экологическим вопросам зачастую скрывали за завесой секретности. Необходимую информацию было трудно получить, а решения о мерах по охране окружающей среды, как правило, доводились до исполнителей сверху и определялись приоритетами того или иного правительства. Людей же, пострадавших от вредного воздействия на окружающую среду, часто держали в состоянии неведения, и они имели крайне ограниченные возможности отстаивать свои права.

Восприятие общественностью экологической угрозы зачастую отличается от мнения экспертов и руководящих работников. Поэтому последним необходимо понимать мнение общественности и то, как она реагирует на эту опасность. Без такого понимания, продиктованные благими намерениями решения и политика, могут оказаться бесполезными. Следует поощрять вовлечение общественности с тем, чтобы проводимая политика имела больше шансов на успех.

**"Общественность** — одно или несколько физических или юридических лиц", - это определение приводится в "Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в

трансграничном контексте", подписанной в Эспо в 1991 году. Таким образом, любой человек или группа лиц, любая организация или неформальное объединение представляют собой общественность.

**"Заинтересованная общественность"** - общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе. Это определение взято из "Конвенции о доступе к экологической информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды". Т.е. заинтересованная общественность — это не обязательно люди, непосредственно затронутые экологическими последствиями деятельности. Достаточно просто заявить о своей заинтересованности — и вы уже причастны к категории заинтересованной общественности.

Очевидно, что в центре внимания при разработке программы участия общественности будут люди, которые могут быть непосредственно или косвенно затронуты намечаемой деятельностью. Во многих случаях непосредственно затрагиваемые стороны могут быть выявлены довольно легко. Это могут быть лица, заинтересованные в реализации проекта, те, на кого может неблагоприятно повлиять осуществление проекта, или другие заинтересованные стороны. Выявление косвенно затрагиваемых сторон сложнее и в некоторой степени будет опираться на субъективное суждение. По этой причине хорошей практикой является очень широкое определение вовлекаемых сторон, а также включение в процесс любых лиц или групп, которые считают, что они являются заинтересованными. Иногда может быть легче взаимодействовать с конкретной заинтересованной группой через ее представителя (представителей). В этом случае выбор представителя должен быть оставлен на усмотрение самой группы.

### **Заинтересованные стороны**

В число заинтересованных сторон, вовлекаемых в процесс принятия решений, как правило, входят:

- местное население - отдельные лица или группы лиц
- инициатор проекта и другие лица, заинтересованные в реализации проекта
- государственные организации
- неправительственные организации
- прочие, например, финансирующие организации, частный сектор, научные организации

**Местное население.** Отдельные лица или группы лиц из местного населения хотят знать о проводимой или намечаемой деятельности; каковы вероятные воздействия; известны ли ценности местного населения, поняты ли они и учитываются ли; будут ли их предложения тщательно рассматриваться по существу. Они хотят, чтобы инициаторы выслушали их и приняли во внимание их интересы. Они также могут предоставить информацию о местных условиях, которая может быть использована при проектировании.

**Инициаторы деятельности.** Многие инициаторы разделяют некоторые из перечисленных целей, но имеют и другие цели. Инициатор стремится сформулировать проект таким образом, чтобы обеспечить ему наилучшие шансы на успех. Это часто требует достижения лучшего понимания со стороны общественности, а также повышения приемлемости намечаемой деятельности, что может быть достигнуто путем открытого предоставления информации. Проект также часто может быть улучшен за счет знания местных условий и понимания местных ценностей.

**Государственные органы.** Для администраторов и лиц, принимающих решения, эффективная программа участия общественности может обеспечить отсутствие конфликтов вокруг проекта на более поздних этапах процесса.

**Неправительственные организации.** Замечания неправительственных организаций (НПО) часто полезны как более широкий взгляд на намечаемую деятельность со стороны различных групп общества. Их точка зрения также может быть очень полезной в тех случаях, когда имеются трудности с привлечением местных жителей (хотя участие НПО не может полностью заменить непосредственного участия населения).

**Прочие.** Другие заинтересованные группы, такие как сотрудники сторонних учреждений и эксперты в конкретных областях, также могут внести существенный вклад в процесс экологическую оценку. Рекомендации и знания различных государственных органов, организаций-поставщиков коммунальных услуг также должны быть приняты во внимание.

При организации участия общественности важно иметь в виду, что ни общественность в целом, ни местное население не является чем-то однородным. Они состоят из различных групп, для которых могут быть характерны неодинаковые взгляды, ценности, интересы. Различные этнические, профессиональные, социальные, религиозные группы могут по-разному видеть и оценивать одну и ту же ситуацию. Очевидно, что разные группы населения могут быть затронуты воздействием намечаемой деятельности в неодинаковой степени и неодинаковым образом.

**Общественное участие** можно определить как непрерывный процесс взаимодействия между гражданами и учреждениями (организациями), ответственными за принятие решения. При этом:

1. Создаются условия для формирования у общественности ясного и полного представления о механизмах и процедурах выявления и решения экологических проблем и учета экологических потребностей соответствующими учреждениями и организациями.

2. Общественность имеет доступ к полной информации о ходе и текущем состоянии процесса разработки и осуществления проекта, плана, программы, о формировании политики и т.п.

3. Все заинтересованные граждане имеют возможность сообщить о своей точке зрения, потребностях и предпочтениях, связанных с использованием ресурсов, альтернативными вариантами решения, системой управления проектом, а также иную информацию, имеющую отношение к принимаемому решению.

#### **Цели общественного участия:**

- информирование заинтересованных сторон о намечаемой деятельности и обеспечение возможностей для формирования чувства причастности к проекту;
- обеспечение возможности представления точки зрения и ценностей тех, кто иначе не был бы представлен, что должно обеспечить более тщательное рассмотрение мер по снижению негативного воздействия и поиск компромиссов;
- предоставление организаторам намечаемой деятельности возможности максимизировать выгоды от осуществления деятельности и обеспечить, чтобы при экологической оценке не были упущены серьезные воздействия;
- предоставление общественности возможности конструктивно влиять на проектные решения;
- получение информации о местных условиях и традициях (с целью корректировки проекта или выработки дополнительных мер) до принятия решения;
- повышение общественного доверия к экспертам и лицам, принимающим решения;

- обеспечение большей прозрачности и ответственности в принятии решений;
- снижение конфликтности путем раннего выявления спорных вопросов.

Большие нематериальные выгоды от участия общественности возникают в тех случаях, когда участники видят, что их идеи могут быть реально использованы для улучшения проекта. В результате участия в процессе люди приобретают доверие к нему и чувство собственной значимости, а понимание ситуации расширяется при встречах, обмене мнениями и информацией между людьми, имеющими различные ценности и точки зрения.

При организации участия общественности требуется специальное внимание к тому, чтобы обеспечить справедливое и сбалансированное представление точек зрения, и чтобы интересы групп бедных или меньшинств не были подавлены интересами более влиятельных или богатых групп.

### **Уровни общественного участия:**

Уровень участия общественности, требуемый для конкретного проекта, зависит от социального и политического контекста. Участие общественности может изменяться от простого информирования ее о намечаемой деятельности до консультаций и далее до полномасштабного участия общественности в принятии решения. И процесс консультаций с общественностью, и участие общественности предоставляют много возможностей и путей для того, чтобы интересы и мнения различных сторон стали известны лицам, принимающим решения. И тот, и другой процесс могут оказать значительное влияние на принятие решения неформальным образом. Крайний случай полномасштабного участия общественности в принятии решения редок, потому что большинство лиц, принимающих решения, не склонны разделять свои полномочия с затрагиваемым населением, полагая, что они (лица, принимающие решения) несут ответственность за принятие решения от имени более широкого населения.

Уровни участия общественности:

- **Информирование**

однаправленный поток информации от инициатора к общественности

- **Консультация**

двусторонний поток информации между инициатором и общественностью; возможность для общественности выразить свое отношение к проекту

- **Участие**

инициатор и общественность вовлечены в совместный анализ и определение необходимых действий; вовлечены в принятие решения через достижение консенсуса по основным вопросам.

Степень общественного участия в планировании любой деятельности может быть самой разной:

- граждане не принимают в выработке и принятии решений никакого участия;
- общественное участие носит символический характер;
- участие граждан в подготовке решений вполне реально;
- весь процесс планирования управляется гражданами.

Первый пункт представляют ситуации, когда речь идет не о действительном участии общественности, а об имитации участия. Цель здесь – не привлечь граждан к участию в процессе планирования, а дать возможность тем, кто контролирует ситуацию, "обучать" или

"убеждать" граждан. Работа никогда не приводит к реальному согласованию интересов и часто сопровождается конфликтами. Подмена целей средствами, предопределенность всех решений (отсутствие альтернатив), отсутствие "обратной связи" (выхода на практические решения), как правило, сопутствуют манипуляционным подходам.

Второй пункт – это "символическое участие". Если соответствующие им подходы реализуются в полной мере, граждане имеют реальную возможность "слушать" (получать информацию о намечаемой деятельности) и "быть услышанными" (излагать свою точку зрения). Однако степень влияния, которой на этих уровнях располагает общественность, недостаточна, и граждане не могут быть уверены, что их точка зрения будет принята во внимание. Общественность имеет право предлагать рекомендации, но все еще не имеет возможности действительно участвовать в принятии решений.

В третьем пункте можно говорить о реальном участии граждан в процессе планирования. Общественное участие может принимать формы партнерства, позволяющего гражданам вести переговоры, добиваясь компромисса с теми, кто традиционно контролирует ситуацию.

Последний пункт – здесь граждане, не занимающие официальных позиций, имеют большинство голосов, необходимое для принятия решения, или всю полноту необходимых полномочий.

Большинство программ общественного участия не поднимается выше «символического участия». Ситуация, охарактеризованная как "гражданское управление", практически имеет место только в случае референдумов. Для проектов, социально не слишком значимых или не таящих потенциально существенной экологической опасности, можно ограничиться простым информированием. Если же проект грозит определенным социальным напряжением, имеет смысл перейти к более высоким уровням общественного участия. Это — вопрос планирования и менеджмента.

Не следует считать, что способы с высоким уровнем участия общественности всегда предпочтительнее – как правило, желательна комбинация способов. Например, неформальные встречи в малых группах могут быть лучшим способом обсудить с этими группами острые проблемы, в то время как кампании в средствах массовой информации с использованием рекламных объявлений может быть лучшим способом первоначального запуска программы участия общественности и объявления о ней.

### **Принципы вовлечения общественности**

Принципы, которые позволяют минимизировать конфликт, особенно в случае их последовательного применения, начиная с самых ранних этапов планирования намечаемой деятельности, включают:

- вовлекать всех, кто может быть затронут воздействием или имеет заинтересованность;
- сообщать цели намечаемой деятельности и предполагаемые пути их достижения;
- активно прислушиваться к проблемам сторон, подверженных воздействию, и интересам, которые стоят за этими проблемами;
- обращаться с людьми честно и справедливо, устанавливая доверие выдержанностью поведения;
- быть чутким, становясь на позицию другой стороны, и рассматривая предмет спора с ее точки зрения;

- быть гибким при рассмотрении альтернатив и модифицировать проект везде, где это возможно, чтобы лучше удовлетворить интересы других сторон;
- там, где проект не может быть приспособлен к интересам других сторон, максимально смягчать воздействия и искать способы компенсации ущерба;
- устанавливать и поддерживать открытые двусторонние каналы связи в течение всего этапа планирования и далее при реализации намечаемой деятельности;
- признавать обеспокоенность и предложения других сторон, обеспечивать обратную связь по мере того, как они рассматриваются, оцениваются и учитываются.

В целом, можно перечислить ряд **преимуществ** участия общественности:

1. Понимание проекта и уменьшение сопротивления общественности

Будучи пользователем системы, общественность является единственной стороной, которая может определить и оценить воздействие (возможных) мероприятий на функции береговой окружающей среды и водных систем.

2. Охрана окружающей среды

Проблемы окружающей среды можно решать, когда их оценила общественность. Важным является то, что при публичных дебатах одна из сторон представляет интересы окружающей среды. Если бы такой стороны не было, вопросы окружающей среды не были бы включены в обсуждение.

3. Устойчивое развитие

Устойчивое развитие может быть достигнуто только путем привлечения всех заинтересованных пользователей (стейкхолдеров) к процессу принятия решений

4. Менеджмент конфликтов

Хотя избежать конфликтов не удастся, при дебатах с участием общественности вопросы высказываются искренне. Это помогает более эффективно урегулировать такие конфликты.

5. Экономические преимущества

Когда общественность привлекается в течение всего процесса принятия решений, ее опасения могут быть приняты во внимание на ранней стадии планирования, когда вносить изменения легче. Это выгодней, чем вовлекать общественность на позднем этапе, когда даже небольшое изменение может обернуться затратами как времени, так и денег.

6. Эффективное использование имеющихся данных – например, о состоянии водных ресурсов и пр.

Участие общественности и общественная консультация - это возможность получить "скрытые" знания более широкого сообщества и узнать об их ключевых опасениях.

7. Другие преимущества

Принятие общественности как ценного партнера в может вдохновить граждан, правительство и предприятия на сотрудничество, что является вопросом первостепенной важности для успеха регулятивной системы.

Применяемые способы участия общественности должны соответствовать социальной среде. Имеется ряд **потенциальных ограничений эффективного участия общественности**. Они включают:

БЕДНОСТЬ	участие означает потерю времени, отрыв от работы, приносящей доход, поэтому дает преимущество состоятельным гражданам.
СЕЛЬСКАЯ МЕСТНОСТЬ	большие расстояния делают взаимодействие более трудным и дорогостоящим.
НЕГРАМОТНОСТЬ	вместе с недостаточным владением неместными языками может затруднить представительное участие, если используются печатные средства информирования.

МЕСТНЫЕ ЦЕННОСТИ/КУЛЬТУРА	сложившиеся нормы поведения или нормы культуры могут препятствовать вовлечению некоторых групп, которые могут считать себя обязанными не выражать открытого несогласия с доминирующими группами.
ЯЗЫКИ	в некоторых странах используется несколько различных языков или диалектов, затрудняя общение.
ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ	могут находиться в противоречии с традиционными системами управления, и создавать неоднозначность относительно прав и обязанностей, касающихся природных ресурсов.
ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ГРУППЫ	могут иметь противоречивые или различающиеся точки зрения, а также корыстные интересы.
КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ	может быть важной для инициатора и препятствовать раннему вовлечению общественности и рассмотрению альтернатив.

Планирование и осуществление намечаемой деятельности без конфликтов может оказаться возможным при условии, что приняты меры к вовлечению всех заинтересованных сторон на самых ранних этапах проектирования, а их интересы понимаются и соблюдаются. Выявление различных заинтересованных сторон и внимание к их интересам способствует достижению консенсуса. В большинстве случаев, однако, интересы и ценности участников настолько различаются, что достижение консенсуса маловероятно. Имеются некоторые общие принципы, применение которых может сузить круг спорных вопросов и сосредоточить внимание на тех ключевых вопросах, которые не могут быть решены.

Кроме того, участие общественности **может внести** некоторые **риски в процесс принятия решений** или выявить недостатки социальной организации, такие как;

- поляризация интересов
- преобладание узких секторальных интересов
- неправильный подход к решению конфликтов
- слабая культура участия

#### **Причины рисков:**

Традиционное участие общественности (привлечение общественности) часто организуется как внутреннее/внешнее, мы-против-них, отношение при конфликтах "выигрываешь в одном - проигрываешь в другом". В таких условиях учреждения и общественность скорее начнут **конкурировать**, чем сотрудничать, когда речь идет о распределении строго определенного набора ресурсов.

Кроме того, участие общественности имеет весьма **жесткие рамки**. Поскольку участие общественности в работе учреждений в основном является результатом внешних полномочий, существует значительное количество законов, подзаконных актов и случаев прецедентного права, которые все вместе определяют адекватность таких усилий общественности.

Требования, предъявляемые к общественному участию, обычно составляются специально, период, в течение которого общественность должна дать замечания, сводится к минимальному количеству дней, и указывается минимальное количество местных газет, в которых должны быть опубликованы обязательные по закону уведомления и т.д. Это совершенно понятно, обычно учреждения стремятся справиться с этим минимумом, а не организовывать дополнительные или другие виды участия общественности, связанные с риском дополнительных задержек или непредвиденных процессуальных ошибок.



Выходить за пределы буквы закона не запрещается, но мало кто это делает. Таким образом, практика привлечения общественности не настолько отвечает конкретной ситуации, насколько это рекомендуют и называют полезным многие литературные источники.

Для того, **чтобы снизить риск**, возникающий при участии общественности, вся общественность, включая основных стейкхолдеров, должна привлекаться **с самого начала и на всех стадиях проектов**. Более того, общественность должна быть хорошо информирована о деталях проекта, и связанные с проектом важные технические аспекты необходимо хорошо разъяснить. Интересы общественности должны быть соблюдены, это должно быть ясно и прозрачно показано, а должностные лица должны быть откровенными для того, чтобы общественность им доверяла.

В странах Европы существуют определенные **трудности** при реализации принципа участия общественности:

- не всегда достигается консенсус , часто решения становятся менее четкими , поскольку необходимо учесть разные точки зрения ;
- властные структуры могут относиться к ценности участия общественности с некоторым цинизмом (неприятие общественных инициатив );
- чаще всего люди занимают активную общественную позицию , когда им что -то угрожает , но , как правило , они пассивны ;
- часто общественность ожидает слишком многого от своего участия в принятии решений и поэтому разочаровывается, когда ее мнение учитывают не полностью;
- участие общественности замедляет процесс принятия решений и требует средств , которых , как правило , нет ;
- происходит диффузия ответственности : когда слишком много людей вовлечено в процесс принятия решений, никто не несет ответственности за эти решения ;
- представители общественности не являются экспертами ; необходимо быть достаточно информированным, чтобы проводить качественную экологическую экспертизу.

## **Часть 2. Принципы интегрированного управления водными ресурсами и участие общественности**

Система интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) - это процесс, способствующий скоординированному развитию и управлению водными, земельными и другими природными ресурсами в целях обеспечения максимального экономического и социального благополучия на равноправной основе, не ставя под угрозу устойчивость важных экосистем. Такое управление ведет к максимальной экономической отдаче и при этом не наносится вред окружающей природной среде. Комплексный подход рассматривается как интеграция естественных и человеческих систем, а также взаимосвязь внутри каждой из этих систем, например, между поверхностными и подземными водами, землепользованием и водопользованием, между секторами экономики.

Современное управление качеством воды и водными ресурсами должно быть основано на интегрированном подходе и участии управленческих структур разных уровней и разных секторов. Поддержка потребителей необходима для установления реалистичных цен за использование водных ресурсов и выполнения водоохранных мероприятий с максимальной отдачей и эффективностью. Широкая общественность должна быть проинформирована о качественном и количественном состоянии водных ресурсов, как водопользователь и партнер в сфере охраны водных ресурсов.

Таким образом, интегрированное управление качеством воды и водными ресурсами содержит существенный организационный компонент: предотвращение или разрешение противоречий путем участия заинтересованных сторон в процессе принятия решений.

Бассейновый подход и предотвращение противоречий между различными водопользователями требует полного участия и сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами. Чтобы достичь общего согласия по поводу принимаемых решений, необходимо вовлечение не только федеральных, региональных и муниципальных властей, но и частного сектора и общественности, и стремление к консенсусу. Реализовывать стратегию и юридические, административные и технические меры будет намного легче при хорошо организованных процедурах консультаций.

#### **Главные цели участия общественности в интегрированном управлении водными ресурсами:**

- обеспечить применение знаний и опыта общественности и других заинтересованных сторон в процессе планирования и менеджмента;
- гарантировать идентификацию качества решения и адаптацию его к конкретным условиям;
- обеспечить адекватное планирование и идентификацию проблем в ходе реального выполнения решений;
- обеспечить включение потребностей и приоритетов общественности в формулирование управленческих решений.

#### **Ключевые принципы участия общественности в интегрированном управлении водными ресурсами:**

- программы должны предоставлять адекватную возможность **для активного привлечения всех заинтересованных сторон** (стейкхолдеров), прямо и косвенно, а также более широкой общественности;
- процесс должен быть **открытым и прозрачным**, проводиться честно и беспристрастно на базе обмена информации, данными и знаниями, с использованием всех подходящих средств информации; следует предвидеть некоторые конфликты и решать их;
- подходящие механизмы должны быть **приспособлены к местным обстоятельствам**, проблемам и потребностям всех участников, уделяя основное внимание нахождению консенсуса;
- участники должны принять **долгосрочное видение приемлемого состояния** исследуемого водоема, водотока или побережья, признавая различия своих интересов, работая вместе и участь друг у друга;
- участие не должно заключаться только в решении проблем, необходимо обеспечивать возможности **экономического благосостояния и сохранения природы**, совместимых с более широкими приемлемыми целями развития.

Когда требуется принять решение о планах, таких как строительство порта или фабрики, или развитие туризма, все варианты должны открыто обсуждаться органами власти и общественностью, взвешивая все преимущества и определяя синергию.

Для **создания постоянно действующей системы общественного участия** - необходимо решить три задачи:

- «встроить» общественное участие в официальную систему принятия решений, чтобы гарантировать правовые последствия волеизъявления граждан;
- обучить организаторов и исполнителей в сфере общественного участия, помочь им наработать практические технологии информирования населения с целью создания организационной инфраструктуры;

- создать позитивный опыт участия у населения с целью преодоления психологических барьеров и повышения мотивации.  
Решение этих задач должно происходить параллельно и поэтапно.

### **Специфика интегрированного управления трансграничными водами и участия общественности**

Трансграничные водные бассейны, зачастую будучи сферой национальных политических интересов на самом высоком уровне, представляют определенные трудности с точки зрения применения всех требований ИУВР на практике. Национальные границы являются барьерами, как в прямом, так и переносном смысле, для применения бассейнового подхода и интеграции различных аспектов водного менеджмента.

С точки зрения участия общественности, проблемы возникают в связи со следующими факторами:

- приграничные территории часто имеют особый (ужесточенный) режим водопользования из-за наличия границы и связанных с этим ограничений свободы передвижения
- информация о состоянии трансграничных водных объектов и бассейнов часто рассматривается как секретная, т.е. доступ к ней зачастую затруднен
- решения в водном секторе на данных территориях часто принимаются исходя из внешнеполитических интересов стран, а не из требований рационального природопользования или местных потребностей, и влиять на принятие подобных решений крайне затруднительно
- граница представляет собой «разделитель», как языкового, так и социально-культурного и экономического характера, поэтому организация и координация участия общественности может быть объективно затруднена, особенно в случае отсутствия организаций, работающих на территории всего водосборного бассейна
- различное законодательство в странах-соседах, различные системы управления и участия общественности, различные приоритеты делают организацию общественного участия достаточно сложной для властей, поэтому административные органы ограничиваются минимально допустимым уровнем вовлечения общественности во избежание дополнительных временных и финансовых затрат.

Кроме данных факторов, на уровень участия общественности, естественно, оказывает прямое влияние состояние двусторонних/многосторонних отношений в бассейне, наличие прямого конфликта, желание стран-соседей сотрудничать и допускать в данное сотрудничество неправительственные круги, наличие/отсутствие законодательной базы для сотрудничества в бассейне и пр.

### **Часть 3. Законодательная база участия общественности в контексте управления трансграничными водами**

То, что в последнее время общественность играет все большую роль в решении проблем окружающей среды, нашло свое отражение в важнейших государственных и международных документах. В частности, в Декларации Рио, принятой в 1992 году на исторической Конференции ООН по окружающей среде и развитию, отмечено, что экологические вопросы решаются наиболее эффективно при участии всех заинтересованных граждан. Данный принцип гласит: «Экологические вопросы лучшим образом решаются при участии на соответствующем уровне всех заинтересованных граждан. На национальном уровне каждый гражданин должен иметь определенный доступ к содержащейся в органах власти информации, касающейся окружающей среды, включая информацию об опасных материалах и деятельности в месте его проживания, а также возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства должны обеспечивать и поощрять общественную

озабоченность и участие путем предоставления широкого доступа к информации. Должен обеспечиваться эффективный доступ к судебным и административным процедурам, включая правовую защиту и возмещение ущерба”. Этот принцип Декларации Рио был в наибольшей степени воплощен в **Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, обеспечивающей участие общественности в процессе принятия решений, и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды** (т.н. Орхусская конвенция), которая является важным вкладом в создание основы модели устойчивого развития общества.

**Орхусская Конвенция** представляет собой новый вид соглашений в области окружающей среды, признающий наличие обязательств ныне живущих перед будущими поколениями. Она устанавливает, что устойчивое развитие мирового сообщества возможно обеспечить только с привлечением к работе всех заинтересованных сторон. При этом охрана окружающей среды наиболее полно осуществляется только в условиях подотчетности органов управления обществу, при взаимодействии общественности и государственных органов в условиях демократии.

Уникальность этого документа состоит в том, что впервые в истории человечества сделана попытка урегулировать процедурные местные вопросы доступа граждан к информации, общественному участию и правосудию на высоком международном уровне, а также то, что международная конвенция впервые была подготовлена с широким и активным вовлечением экологических неправительственных организаций.

В общем, положения Орхусской конвенции регулируют, “кто и что должен делать при обращении с экологической информацией” и “как это должно быть сделано”. Конвенция призвана зафиксировать систему принципов и положений, относящихся к правам граждан в областях, перечисленных в названии документа. Конвенция отражает консенсус, достигнутый в этой области несколькими десятками европейских стран. Предметом соглашения являются три взаимосвязанных права общественности: на доступ к экологической информации, на участие в принятии экологически значимых решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Основные принципы в этой области, отраженные в документе, таковы:

- Уведомление общественности о предстоящем принятии решения и предполагаемых процедурах общественного участия. Это уведомление должно быть адекватным (т.е., содержать достоверную и достаточную информацию), своевременным (оставлять достаточно времени для реального участия общественности) и эффективным (т.е., распространяться таким способом, чтобы реально достичь заинтересованной общественности).
- Обеспечение участия общественности на самых ранних этапах, когда открыты возможности для рассмотрения различных вариантов.
- Разумная длительность различных этапов процесса принятия решения, достаточная для информирования и участия общественности.
- Доступность информации о намечаемой деятельности как необходимое условие общественного участия.
- Возможность для общественности представлять любые замечания, мнения, информацию или анализ, которые, с ее точки зрения, имеют отношение к намечаемой деятельности.
- Отражение результатов участия общественности в окончательном решении.
- Предоставление общественности текста окончательного решения, информации о причинах и соображениях, положенных в его основу.

Согласно данной Конвенции, граждане также имеют право оспаривать в суде или в другом независимом и беспристрастном органе отказ в предоставлении информации, а также решения, принимаемые в связи с намечаемой деятельностью. Для рассмотрения споров о

предоставлении информации должна быть предусмотрена также “быстрая, бесплатная или требующая минимальной оплаты” внесудебная процедура.

Также необходимо обратить внимание на **Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте**. Этот документ был первым международным соглашением, закрепившим права общественности на доступ к информации о предлагаемых видах деятельности и принятии решений, связанных с ними. Страны - партнеры в Конвенции разработали процедуру оценки воздействия на окружающую среду, дающую возможность участия общественности в этом процессе. Конвенция устанавливает:

- Возможность общественности принимать участие в процедурах оценки воздействия на окружающую среду;
- Необходимость обеспечения доступа общественности к информации (документации) о предлагаемых видах деятельности;
- Возможность общественности комментировать предлагаемые виды деятельности.

Конвенция касается видов деятельности, могущих оказать значительное трансграничное воздействие. Такие виды деятельности перечислены в приложении к Конвенции. Права относятся как к общественности "стран, из которых исходят воздействия", так и страны, подвергающейся воздействию.

**Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер** также имеет некоторые положения, касающиеся информирования общественности в сфере управления трансграничными водами.

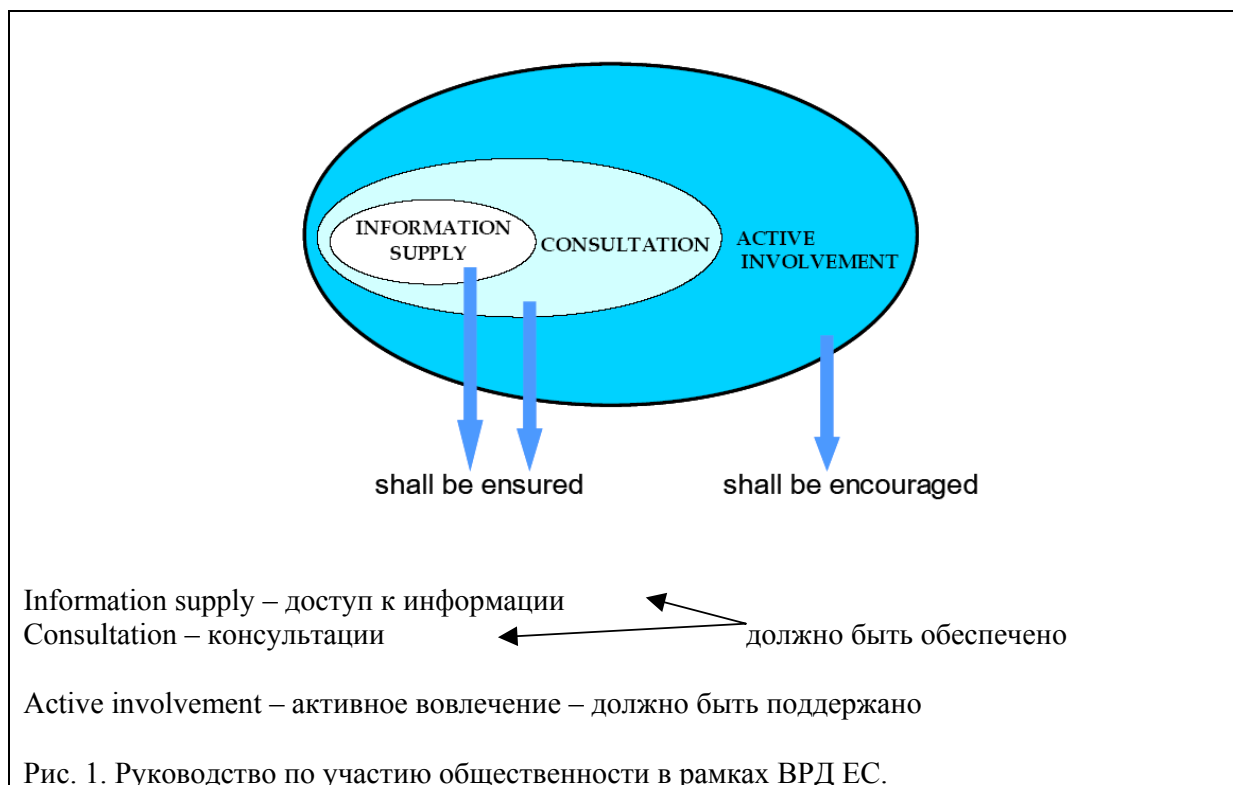
В связи с тем, что многие страны ВЕКЦА называют одним из своих приоритетов расширение сотрудничества с ЕС и гармонизацию национального законодательства с требованиями ЕС, необходимо рассмотреть европейский подход к ИУВР и участию общественности.

**Европейская Водная Рамочная Директива<sup>1</sup> (WFD)** - самая важная водная директива последних лет. Она требует применения интегрированного подхода к управлению водными ресурсами, т.е. чтобы государства - члены управляли своими бассейнами в целом (т.е. утверждает бассейновый подход к управлению водными ресурсами) и достигали хорошего водного статуса для своих вод к 2015. Основа ВРД - система планирования для управления речным бассейном. Государства - члены должны поощрять активное вовлечение всех заинтересованных сторон в данный процесс. Среди основных целей ВРД ЕС и вовлечение общественности в процесс ИУВР.

В Европе расширение участия общественности при разработке планов управления водными ресурсами стало одним из ключевых аспектов ВРД. "Участие общественности" в данном случае определяется как прямое участие в процессе принятия решений как организованными заинтересованными сторонами (стейкхолдерами), так и неорганизованными группами (широкими слоями общественности).

---

<sup>1</sup> Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза №2000/60/ЕС, устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики " была принята 23 октября 2000 г. на общем заседании Европейского Парламента и Европейского Совета в Люксембурге. Опубликована в Официальном журнале ЕС (Official Journal L 327) от 22/12/2000. Документ вступил в силу с декабря 2000 года.



### **Новая Директива ЕС по доступу к экологической информации:**

14 февраля 2005 года вступила в силу новая Директива Европейского Союза по доступу к экологической информации, обязательная для всех стран – членов ЕС.

Новый документ укрепляет существующие в ЕС правила в этой области, приводя их в соответствие с требованиями Орхусской конвенции по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

По словам Комиссара ЕС по окружающей среде, граждане Европы теперь имеют не только свободу доступа к экологической информации, но и право получать такую информацию от государственных структур.

Согласно новой директиве, любой гражданин, независимо от гражданства или национальности, имеет право доступа к экологической информации, которой располагают госорганы. Примером такой информации могут служить данные по эмиссии загрязняющих веществ в окружающую среду, сведения об их воздействии на здоровье и результаты проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Ключевыми положениями новой директивы можно считать следующие:

- ✓ гарантия права доступа к экологической информации и ее активное распространение среди общественности;
- ✓ более широкое определение экологической информации;
- ✓ установление срока в 1 месяц, в течение которого власти обязаны ответить на запрос об экологической информации;
- ✓ пояснение условий, по которым власти могут отказать в предоставлении информации.

### **Национальное законодательство многих стран региона ВЕКЦА**

Многие страны ВЕКЦА имеют законодательные акты, прямо или косвенно затрагивающие вопросы информирования общественности и доступа к информации, про более высокие уровни участия общественности, речь, как правило, не идет. Страны, ратифицировавшие

Орхусскую Конвенцию, в настоящее время внедряют в национальное законодательство соответствующие требования; но так как не все страны ВЕКЦА являются сторонами данной Конвенции, это не общий процесс.

Водное законодательство иногда имеет некоторые положения, косвенно указывающие на участие водопользователей и общественности в процессе управления водными ресурсами (например, существование бассейновых советов и пр.), но на практике данные положения реализуются крайне редко, в основном, как пилотные проекты при международном финансировании.

В целом, среди **основных проблем** в данной сфере, можно назвать следующие:

- участие общественности в управлении водными ресурсами напрямую не оговорено национальным законодательством
- отсутствуют методические/организационные положения по реализации общественного участия в управлении водными ресурсами
- законодательство не запрещает, но и не способствует активному вовлечению общественности в вопросы управления и защиты водных ресурсов
- сфера нормативного регулирования участия общественности обширна и неоднородна
- даже при наличии некоторых положений по участию общественности, многие из них не выполняются в силу либо отсутствия финансирования и соответствующего персонала, либо в силу общей слабости надзора за выполнением требований законов.

Представляется необходимым создание законодательного акта, который бы регулировал процедуру принятия эколого-значимых решений с участием общественности в том числе конкретно в управлении водными ресурсами, процедуру такого участия и процедуру доступа к экологической информации для оптимизации и формализации взаимоотношений между общественностью, водопользователями и административными структурами.

#### **Часть 4. Инструменты и механизмы**

##### **Формы общественного участия**

Для организации общественного участия нужна первоначальная информация. Ее можно получить приемами неформальными (например, посредством экспертной оценки или анализа документации), можно прибегнуть и к формальным методам социальной психологии. Если организация, учреждение или предприятие нуждается в поддержке общественности — важно выбрать подходящие формы и соблюсти определенные формальные процедуры. Сначала необходимо дать информацию — причем дать информации столько, чтобы оппоненты могли вести аргументированный диалог. А затем предоставить время осмыслить эту информацию.

Одна из общих задач, возникающих в процессе экологической оценки и принятия решений по вопросам защиты окружающей среды, — **информирование общественности**. Эту задачу решают обычно с помощью публикации информационных материалов в прессе, подготовки теле- и радиопередач, распространения информационных листовок, буклетов, аналитических брошюр. При подготовке публикаций следует учитывать местные особенности, уровень подготовленности населения к восприятию информации той или иной сложности, специфику социальных и этнических групп. Однако в случае масштабного проекта, вызывающего беспокойство общественности, этих форм может быть недостаточно даже для простого информирования. Полезными формами работы могут быть информационные семинары, организация посещений аналогичных объектов и т.п.

Ряд форм может использоваться в качестве инструмента получения информации от общественности. Это — различные формы **консультаций** (очные и телефонные), сбор

письменных комментариев, “горячие линии” и т.п. Можно упомянуть также опросы общественного мнения, социологические исследования. Но все эти формы информирования ориентированы на пассивное восприятие информации и могут обеспечить лишь низший уровень участия общественности, а именно — уровень информирования. Для более глубокого вовлечения общественности и перехода к уровню социального партнерства необходимы иные формы обсуждений. Такие как:

1. **Общественные слушания** — наиболее формализованная и структурированная форма работы с общественностью. Общественные слушания имеют целью информирование широких общественных кругов, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и выработку компромиссных, взаимоприемлемых решений. Общественные слушания предполагают четкую фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа — как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия.

2. **Круглый стол** — процедура менее формализованная, предназначенная в первую очередь для организации открытой дискуссии. Задачи общественных слушаний и встреч за круглым столом сходны; разница в масштабах и в оформлении.

3. **Неформальные встречи** в малых группах - эта форма работы отличается большей доверительностью. Неформальные контакты часто позволяют снизить общую конфликтность и при взаимном стремлении к компромиссу существенно облегчают формирование области сотрудничества.

4. **Семинары-тренинги** — эффективны особенно тогда, когда предстоит новый сложный проект. В ходе таких семинаров есть возможность не только дать необходимую информацию о будущем проекте, но и отработать “правила игры”. В качестве одного из вариантов представляет интерес прием деловой игры, участники которой смогут попробовать свои силы в ролях, для себя не свойственных (технологии деловых игр отработаны сегодня неплохо).

5. **Демонстрационные проекты** - в принципе эта форма не является специфической формой работы с общественностью, однако ее образовательная роль может оказаться неоценимой. Успешная демонстрация — важный шаг к будущему успеху.

6. **Референдум** - форма общественного участия, предполагающая непосредственное влияние общественности на принятие решений, то есть участие на уровне гражданского управления. проведение референдума регламентируется соответствующим законом. Референдум — мероприятие весьма дорогостоящее и достаточно жесткое. Он не предполагает сближения позиций сторон и возможности партнерства, а лишь прямое подчинение меньшинства большинству. Эту форму работы можно рекомендовать лишь в крайнем случае, только при наличии неразрешимых противоречий — например, при невозможности простого отказа от реализации проекта, чего требуют представители общественности.

7. **Консультативные или координационные советы** - важная форма прямого участия общественности в принятии экологически значимых решений. Практика приглашения в совет представителей общественности стала традицией, создающей реальные возможности взаимодействия, сменяющего противостояние прошлых лет.

8. В ряде стран также существуют **специфические формы** участия общественности, установленные национальным законодательством. Такова, например, общественная экологическая экспертиза в России.

9. и прочие.



В качестве **примера логической последовательности** использования различных методов и стадий вовлечения общественности, как в рамках проектов Глобального Экологического Фонда, так и в других случаях, можно привести достаточно стандартный метод:

- Изучение/анализ/картирование целевых групп с целью определения основных заинтересованных лиц/организаций. Здесь зачастую используются различные виды социологических исследований: опросы, анкетирование, непосредственные полевые исследования.
- Составление базы данных заинтересованных групп для усиления сетевых взаимодействий и стимулирования сотрудничества. Подобные базы данных часто издаются как в бумажном виде (для Западной Двины), так и в электронном (доступны на веб-сайтах – например, <http://talaschu.org/db> по рекам Чу и Талас) для их постоянного обновления.
- Анализ их потребностей и возможных форм вовлечения/информирования той или иной группы. В данном случае применяют и достаточно инновационные методы – например, фокус-группы, для более полного ознакомления и позицией определенной целевой группы.
- Составление Плана вовлечения общественности (например, для Псковско-Чудского озера) в обсуждение и реализацию водоохранных мероприятий, повышения ее информированности, потенциала и пр. Планы часто имеют различные названия, но преследуют, по сути, одну цель – определение стратегии взаимодействия общественности и органов власти в той или иной сфере, и определение конкретных действий, направленных на реализацию данной стратегии. Эффективность подобного Плана возрастает, если он включается в общую программу водоохранных мероприятий, как ее составная часть, для обеспечения реализации принципов ИУВР.
- Реализация Плана и мониторинг его эффективности. На данной стадии важным является стремление к оценке эффективности Плана и, при необходимости, его пересмотр или обновление – на основе мониторинга его реализации.

Спецификой трансграничных водных бассейнов является повышенная неоднородность заинтересованных групп и водопользователей из-за объективных различий в уровне и укладе жизни и пр. в разных странах, и затрудненный доступ к информации/сложности с коммуникацией. Поэтому некоторые из перечисленных форм участия общественности/ее информирования не работают в полную силу и представляют определенные сложности для использования.

### **Глава 5. Участие общественности в управлении трансграничными водными ресурсами в регионе ВЕКЦА**

В сентябре 2002 г., на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, Европейский Союз (ЕС) официально объявил о начале осуществления Глобальной водной инициативы: "Вода для жизни - здоровье, благополучие, экономическое развитие и безопасность". ЕС уже заключил соглашения со странами Африки и странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) – последнее нашло отражение в Йоханнесбургской Декларации о стратегическом партнерстве по воде в целях устойчивого развития. Компонент ВЕКЦА будет основываться на: 1) подготовке реализации решений Всемирного саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, 2) текущем процессе "Окружающая среда для Европы". Конкретные направления деятельности в рамках этого

компонента включают, в том числе, и поддержку расширения доступа общественности к информации, повышения уровня информированности о водных проблемах и вовлечения заинтересованных сторон и пользователей в процессы принятия решений,

Европейская экономическая комиссия ООН и Глобальное Водное Партнерство акцентируют внимание на том, что для решения проблем, касающихся интегрированного управления водными ресурсами в странах ВЕКЦА, необходимо создание семи основных условий. Одним из них является обеспечение свободного доступа к информации и участие общественности.

Среди предлагаемых мероприятий:

- Ратификация и реализация Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по экологическим вопросам.
- Увеличение степени осведомленности широких слоев населения о проблемах управления водными ресурсами путем активного распространения информации (например, через Интернет), включая предоставление информации о законодательстве, планах и программах в области управления водными ресурсами, соглашениях, качестве воды, принимаемых мерах и политических задачах.
- Усиление местного потенциала и потенциала НПО.
- Поощрение активного участия общественности, включая неправительственные организации, в подготовке и разработке соглашений.
- Привлечение заинтересованных кругов, включая неправительственные организации, для участия в межправительственных переговорах и обсуждении проектов соглашений.

Согласно результатам исследований Всемирного Фонда дикой природы (WWF), проведенных в 2003 году, были выявлены следующие проблемы обеспечения участия общественности в управлении водными ресурсами **в странах Европы:**

1. Участие общественности в вопросах управления водными ресурсами остается плохим или очень плохим почти в половине включенных в опрос стран, особенно в Южной и Восточной Европе. Наиболее слабым аспектом участия общественности является **недостаточное информирование** (плохое или очень плохое в 35% стран) и **качество методов вовлечения общественности в процессы принятия решений** (плохое или очень плохое в 45% стран).

2. Уровень информирования о проектах по водному менеджменту (например, создание новой водной инфраструктуры) является достаточным только в 40% стран, тогда как уровень информирования о законодательстве и стратегиях или программах по вопросам управления пресноводными ресурсами является достаточным в 69% и 60% стран соответственно.

3. **В 60% стран ответы на комментарии общественности или же результаты консультаций публикуются только в отдельных случаях** или вообще не публикуются до принятия каких-либо изменений в законодательстве, стратегиях или проектах.

4. Очень часто **документы** для консультаций с общественностью **становятся доступными только к концу процесса принятия решений**, поэтому общественности очень трудно по-настоящему участвовать и влиять на принятие решений. Более того, в некоторых странах проведение консультаций в отношении окончательных версий документов и проектов регулируется достаточно четко и ясно, тогда как в отношении рабочих вариантов этих документов консультации не являются обязательными и часто проводятся нерегулярно.

5. **Доступ к информации экологических НПО является ограниченным.** Доступ к информации представителей экономических секторов (промышленность, водоснабжение и сельское хозяйство) является достаточным в 70% стран, тогда как доступ к информации экологических НПО и научных кругов – в 50% стран.

**6. Общественность не имеет достаточных возможностей участвовать в принятии решений.** У НПО часто нет специальных знаний и /или людских ресурсов быть вовлеченными по настоящему в процессы принятия решений в отношении вопросов управления водными ресурсами. Менее чем в 60% стран есть хоть какая-то финансовая поддержка (главным образом оплата транспортных расходов) заинтересованных сторон и только в двух странах (Бельгия и Англия /Уэльс) в некоторых случаях оплачивается рабочее время.

7. Должностные лица имеют множество, иногда устаревших, **причин отказать в информации.** Во многих странах это в первую очередь - Конституция, которая определяет, когда право доступа к информации может быть ограничено. В большинстве стран нет никакой четкой законной ситуации в этом отношении. Вместо этого, есть множество отдельных законов, представляющих различные определенные тайны без большой корреляции между ними.

8. Граждане во многих странах испытывают трудности в доступе к правосудию из-за административных **барьеров**, из-за высокой судебной платы и медленных судебных процедур. За исключением нескольких стран, в большинстве стран Центральной и Восточной Европы нет никакой положительной общественной практики доступа к правосудию по вопросам участия в управлении природными ресурсами

#### **9. Существуют определенные недостатки законодательства.**

Есть только несколько стран, законы которых явно упоминают право участвовать в администрации общественных дел, право участвовать в государственном управлении или право участвовать в общественных делах через прямой или выборный представительские органы. Это право обычно понимается как право на референдум и на законодательную инициативу. Хотя от одной страны к другой ситуация меняется, общая тенденция показывает, что самые сильные инструменты для участия гражданина – ОВОС и местные референдумы.

Для трансграничных водных бассейнов данные проблемы, зачастую, становятся более комплексными из-за политизации процесса и дополнительных препон в виде государственных границ и определенной доли секретности, как в части информационного обмена, так и в сфере трансграничного сотрудничества.

## **Часть 6. Заключение и рекомендации**

### **6.1 Заключение**

- Информирование общественности и ее вовлечение в процесс принятия экологически-значимых решений является слабым и недостаточным в большинстве трансграничных бассейнов ВЕКЦА. Финансовые ограничения представляют собой одну из проблем, хотя не полностью обуславливают все возникающие проблемы. Зачастую имеется, скорее, нежелание взаимодействовать с общественностью из-за отсутствия четких требований в данной области, проистекающих из национального законодательства.
- Информационные потребности населения и НПО не удовлетворяются в силу ряда причин, основной из которых является отсутствие заинтересованности органов власти во взаимодействии с общественностью, и, вследствие этого, отсутствии механизмов предоставления информации и соответствующих ресурсов.
- Трансграничный характер водных объектов, зачастую, затрудняет участие общественности и обуславливает коммуникационные проблемы, недостаток взаимодействия разных заинтересованных групп и нежелание национальных органов власти прислушиваться к местным потребностям и пожеланиям. Также, доступ к информации и реализация совместных с общественностью мероприятий затруднены вследствие пограничного режима и определенных информационных ограничений,

обусловленных наличием государственной границы в водном бассейне, и связанных с этим процедур.

- Участие общественности часто осуществляется за счет внешнего финансирования, при прекращении которого процесс часто затухает из-за отсутствия поддержки со стороны властей.

## **6.2 Рекомендации**

Для оптимизации процесса участия общественности в управлении трансграничными водными ресурсами, целесообразным представляется выполнение следующих рекомендаций:

### **Правовая схема**

- Внутригосударственное водное законодательство должно содержать положения об информировании общественности и ее вовлечении в процесс принятия решений, как и международные соглашения по трансграничным водам;
- Необходимо законодательная формализация процедур и механизмов вовлечения общественности для определения и использования доступных путей информирования и участия общественности;
- Следует включать положения об общественном консультативном органе (например, о Бассейновом Совете) в соглашения по трансграничным водам для формализации системы обеспечения общественного участия.

### **Проблемы управления**

- При развитии трансграничного сотрудничества, государства, в случае отсутствия законодательной базы, могут использовать менее формализованные пути вовлечения общественности, например, круглые столы, неформальные обсуждения и пр. для обеспечения общественного участия. При подписании соглашения, могут быть созданы специальные структуры для учета общественного мнения и информирования общественности.
- Государственным структурам рекомендуется более активно вовлекать общественность и водопользователей в процесс развития сотрудничества, т.к. данные заинтересованные группы часто являются движущими силами трансграничного сотрудничества и способствуют институционализации и стимулированию двусторонних/многосторонних отношений.
- НПО могут служить поддержкой для сотрудничества в силу своей активности, наличия рабочих контактов в бассейне, готовности привлекать финансирование в регион и желанием способствовать улучшению экологической обстановки в бассейне.

### **Финансовые проблемы**

- Вовлечение общественности в процесс принятия решений часто подразумевает некоторые затраты, поэтому при ограниченных ресурсах необходимо использовать доступные коммуникационные каналы и формы привлечения общественности, не подразумевающие особых затрат. Например, информирование через Интернет, организация круглых столов, общественных слушаний и пр.