



**Независимый консультант**

В 1993 году закончил факультет политологии/международных отношений Римского государственного университета. В 1998 году закончил степень магистра NOHA по международным гуманитарным вопросам.

С 1995 по 1997 годы работал в Генеральном Директорате Комиссии Европейского Союза по окружающей среде, в научно-исследовательском центре CEPS (Бельгия) и в фирме Agriconsulting (Италия) по управлению проектами программы Тасис и PHARE Европейского Союза.

С 1999 по 2009 годы работал в офисах ОБСЕ в Туркменистане и Таджикистане по вопросам прав человека, экономики, окружающей среды и координации программ.

С 2010 по 2013 годы работал политическим советником Специального Представителя Европейского Союза по Южному Кавказу, где курировал Секретариат Женевских дискуссии о Грузии.

В 2014 году работал консультантом по вопросам политического диалога и участия общественности с офисом ОБСЕ в Таджикистане и с Секретариатом ОБСЕ.

## **УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ КАК ПОДКРЕПЛЯЮЩИЙ ФАКТОР МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Принцип участия общественности**

Лица, на которых распространяется решение, имеют право участвовать в процессе, ведущем к его принятию

- *Обусловлено основополагающими правами*
- *Увеличивающаяся потребность в ответственности по всему миру*

### **Участие общественности в международном праве**

- *Представляет собой право или обязательную норму*
- *Не существует специального нормативного инструмента*
- *Закреплено в 25+ международных соглашениях и декларациях*

### **Несколько примеров**

- *Всеобщая декларация по правам человека*
- *Международные пакты*
- *Конвенция об изменении климата*
- *Декларация Рио-де-Жанейро*
- *Декларация ООН о праве на развитие*

## **Комплексный подход: Орхусская конвенция**

*Четкая связь между участием общественности и доступом к правосудию/информации являются необходимой для эффективного участия*

*Участие общественности осуществляется там, где правовое поле, где протекающие права (на свободу мнений и собраний) и связанные с ними права (на доступ к информации и правосудию) реализуются правильно*

## **ПЯТЬ КРИТЕРИЕВ МЕХАНИЗМА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

- 1. Эффективность / верховенство закона**
- 2. Инклюзивность**
- 3. Гибкость**
- 4. Независимость**
- 5. Прозрачность**

## **Эффективность / верховенство закона**

- Комплексные правовые рамки
- Специальный закон должен включать механизмы и/или учреждения
- Два основных компонента:
  - Поэтапное взаимодействие
  - Обязательство предоставлять ответы

## **Инклюзивность и Гибкость**

- Инклюзивность участия  
*Внимание уязвимым группам*
- Инклюзивность подхода  
*Реализация основанная на проблемах*
- Гибкость  
*Возможность и потенциал для использования широкого спектра инструментов*

## Независимость

- Общественные советы
- Контактные/ответственные лица
- Инструменты и механизмы
- Средства правовой защиты

## Прозрачность

- Учреждения, процедуры/механизмы и инструменты известные и доступные общественности
- Права на свободу и доступ к информации

## Институциональные инструменты: общественные советы и

### ответственные учреждения

*Общественные советы: постоянные консультативные институты, задача которых заключается в содействии участия общественности, диалога, сотрудничества между правительством и гражданским обществом*

*Контактные или ответственные: государственные учреждения, задача которых заключается в реализации законодательства по участию общественности (публикация информации, инициирование или организация механизмов, и т.д.)*

## Инструменты участия общественности

- Общественные слушания
- Наблюдательные советы граждан
- Исследовательские круги
- Контактные комитеты
- Формирование бюджета с участием граждан
- Общественные группы надзора

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

- Объединяет местное самоуправление с сообществом
- Достижение консенсуса и общественного согласия
- Обеспечивает прозрачность и подотчетность
- Сдерживание и управление конфликтами
- Связывает демократию с управлением и стабильностью



страницы 12-13

## **ВОПРОСЫ**

# УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ КАК ФАКТОР УСИЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Риккардо Лепри  
Независимый консультант

В последние десятилетия по всему миру все более важное значение придается механизмам и органам местного самоуправления.

Понятие местного самоуправления не новое: существует множество примеров политических структур, которые могут быть определены как местное самоуправление со времен древности, начиная от городов-государств древней Греции, «*comuni*» средневековой Италии и швейцарских кантонов. Многие традиционные структуры, которые все еще существуют, такие как *махалли* в Центральной Азии также попадают в эту категорию.

Однако, существует новый импульс в практике местного самоуправления. Несмотря на огромные исторические, политические и экономические различия между странами и регионами, сообщества и гражданское общество все больше ценят такие институты, призывая правительства и международные организации поддержать их создание и функционирование.

Причины этого процесса слишком многочисленны и слишком сложны, чтобы быть проанализированы в короткой презентации, как эта. Но одной из причин, безусловно, является **возрастающая потребность местных сообществ участвовать в принятии государственных решений**, параллельно с ростом интереса к роли гражданского общества в качестве партнера правительства. Как следствие, **принцип участия общественности в процессе принятия решений** находит многочисленные выражения на местном уровне.

Эта презентация будет предоставлять обзор принципа участия общественности, наиболее распространенных способов реализовать ее в жизни местных сообществ и основных причин, почему его реализация усиливает местное самоуправление, и, как следствие, политическую и социальную стабильность.

## Участие общественности: принцип, право и процесс

- **Принцип участия общественности**

Прежде чем описывать принцип и практику участия общественности, необходимо кратко остановиться на **основной концепции местного самоуправления**. Существует широкое разнообразие местных государственных систем и моделей, что провести тщательный анализ просто невозможно. Однако для того, чтобы лучше сформулировать цель данной презентации, целесообразно сосредоточить внимание на двух основных аспектах местного самоуправления: **размер и юрисдикция**. Местное самоуправление относится к наименьшим политическим и административным государственным единицам, другими словами – основа государственной пирамиды. Для того, чтобы эти единицы определить в качестве местного самоуправления, они должны иметь **общий мандат или юрисдикцию**, т.е. не быть созданными для выполнения определенной функции или предоставления конкретных услуг - а это независимо от степени их полномочий<sup>1</sup>. Участие общественности происходит, когда

---

<sup>1</sup> Недавнее исследование, опубликованное ООН, выработало основные характеристики местного самоуправления в контексте децентрализации. Согласно данному исследованию местное самоуправление должно быть: 1) установлено законодательством; 2) расположено в четких установленных границах, в рамках которых проживает сообщество; 3) управляться избранными должностными лицами; 4) быть уполномочено разрабатывать местное законодательство и

такие полномочия включают в себя механизм и правила для непосредственного участия населения в процессе, ведущем к принятию экономических, социальных и политических решений, которые подпадают под юрисдикцию этих учреждений. Здесь важно **различать участие общественности от права избирать органы местного самоуправления**. В идеальной демократии, выборы на всех уровнях являются самым важным инструментом для общественного влияния на процесс принятия решений. Однако, поскольку выборы проводятся регулярно на основе программ, которые разрабатываются во время выборов, существует риск потери связи из-за изменяющихся и возникающих потребностей. Поэтому, необходимо разработать механизм регулярного взаимодействия между выборными представителями и их избирателями. Это является ролью гражданского участия: оно не заменяет выборы и полномочия по принятию решений, которые возлагается на государственные власти. Вместо этого, оно оказывает поддержку лучшей реализации этой власти, так как оно предоставляет постоянную и более точную оценку потребностей сообщества и создает крепкое чувство ответственности.

**Участие общественности является в то же время политическим принципом, который постепенно приобретает статус права, практикой, и процессом.**

Принцип участия общественности вытекает из основных прав человека на **свободу мнений и собраний**, и подразумевает, что **те, кого затрагивает решение, имеют право участвовать в процессе, ведущем к его принятию**. Существует три основных составляющих этого принципа: **участие**, которое предполагает создание адекватных механизмов и процедур; **доступ к информации**, в целях обеспечения осведомленности о государственной политике, планах, инициативах, в которых нуждаются граждане или хотят повлиять; **доступ к правосудию**, как гарантия адекватной реализации двух других составляющих.

- **Участие общественности в международном праве**

В то время как участие общественности является юридически значимым понятием, принцип все еще выступает в качестве обязательной нормы международного права, и оно только начало широко реализоваться на практике. Как следствие, даже если нет юридического или политического документа, посвященного исключительно вопросам участия общественности в международном праве, этот принцип закреплен в растущем числе международных документов.

Как отмечалось выше, принцип участия общественности проистекает из основных прав человека, а его основы можно найти в некоторых всеобщих документах по правам человека. **Всеобщая декларация по правам человека** ссылается на *«право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей»*, а также, что *«воля народа должна быть основой власти правительства»*<sup>2</sup>. Всеобщая декларация также устанавливает право на доступ к информации, заявив, что *«Каждый человек имеет право ..... искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных*

---

соблюдать его; 5) быть уполномочено взимать местные налоги; 6) иметь возможности в управлении своим бюджетом и нанимать сотрудников (Cohen J.M., Petersen S.B., *Административная децентрализация: стратегии для развивающихся стран*, стр.18).

На мой взгляд, это дает исчерпывающее определение местного самоуправления, однако, как участие общественности может иметь место даже в отсутствии одного или более из этих характеристик, я использую более “минималистского” определения для целей этой презентации.

<sup>2</sup> Статья 21, Всеобщая декларация по правам человека, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

границ»<sup>3</sup>. Эти принципы повторяются в **Международном пакте о гражданских и политических правах**<sup>4</sup>.

Принцип участия общественности также отражен в ряде отраслевых международных договоров и деклараций, в частности, касающихся окружающей среды и устойчивого развития<sup>5</sup>. Цитируя **Конвенцию о биологическом разнообразии** в частности, упоминает участие женщин во «*всех уровнях разработки и осуществления политики*» и участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду<sup>6</sup>. **Конвенция об изменении климата**<sup>7</sup> также включает в себя положение, а также требует от сторон «*оказывать содействие и сотрудничать в области образования, профессиональной подготовки и повышения осведомленности общественности [...] и поощрять широкое участие ..... в том числе неправительственных организаций*». Согласно этой Конвенции, это обязанность государства «*способствовать и содействовать*» участию общественности в решении проблемы изменения климата. **Конвенция по борьбе с опустыниванием**<sup>8</sup> является еще более четкой, так как она отдельно отмечает:

- i) Важность участия женщин и молодежи на всех уровнях;
- ii) Принятие решений должно вовлекать местное сообщество;
- iii) Роль неправительственных организаций в содействии осведомленности.

Статья 10(f) описывает как национальные программы действий должны «*предусматривать эффективное участие на местном, национальном и региональном уровнях неправительственных организаций и местного населения как женщин, так и мужчин, в особенности пользователей ресурсами, включая земледельцев и животноводов, и их представительные организации, в планировании политики, принятии решений, осуществлении и анализе национальных программ действий*».

Участие общественности также воспринимается как необходимое средство для достижения устойчивого развития. **Декларация ООН о праве на развитие**<sup>9</sup> устанавливает участие общественности центральной задачей развития, когда она утверждает, что улучшение благосостояния всего населения будет основываться на «*активном, свободном и конструктивном участии*» и что «*каждый человек и все народы имеют право участвовать в [и] способствовать ..... развитию*».

Другие документы ООН включают **Декларацию Рио-де-Жанейро по окружающей среде**<sup>10</sup> и развитию, где 10-й принцип гласит, что «*экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан — на соответствующем уровне*» и четко указывает на доступ к информации и доступа к правосудию, строго связанных с участием общественности.

Наиболее полным международным инструментом является **Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к**

<sup>3</sup> Статья 19, Всеобщая декларация по правам человека, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

<sup>4</sup> Статьи 19, 21, 22 и 25, Международный пакт о гражданских и политических правах, [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

<sup>5</sup> Для комплексного, но не исчерпывающего списка международных инструментов, закрепляющих принцип участия общественности см. Приложение I.

<sup>6</sup> <http://www.cbd.int/convention/text/default.shtml>

<sup>7</sup> Статья 4 (1) (I) и Статья 6 (a) (iii), Рамочная Конвенция ООН об изменении климата, [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/6036.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php)

<sup>8</sup> Конвенция по борьбе с опустыниванием, <http://www.unccd.int/en/about-the-convention/Pages/Text-overview.aspx>

<sup>9</sup> <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>

<sup>10</sup> <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

**правосудию по вопросам окружающей среды, или Орхусской конвенции**<sup>11</sup>. Этот договор сосредоточен на вопросах окружающей среды, но содержит наиболее полное правовое выражение принципа участия общественности во всех его компонентах. На мой взгляд, Орхусская конвенция обеспечивает наилучший подход, которому необходимо следовать при разработке стратегии участия общественности, законодательства и механизмов на национальном, субнациональном и местном уровнях.

В заключение, существуют региональные документы, посвященные специально участию общественности, хотя ни один из них не имеет юридического статуса: Совет Европы и Европейская комиссия приняли кодекс добросовестной практики и минимальные стандарты, касающихся участия общественности<sup>12</sup>, в то время как Африканская хартия участия в развитии<sup>13</sup> была принята в 1990 году.

- ***Участие общественности на местном уровне: ключевые принципы и аспекты***

В практике, участие общественности является процессом, при котором государственные учреждения консультируются с общественностью в целях включения их проблем, потребностей и ценностей в правительственные решения. Это требует создания руководящих принципов и практики, которые позволяют общественности внести свой вклад в политические, экономические, социальные и другие решения, используя различные методы, такие как общественные слушания, консультативные комитеты, общественные советы, фокус-группы, анкетирование и интервью, которые помогают выявить и решить общественные проблемы. Общая цель участия общественности состоит из **согласования интересов государственных учреждений и различных социальных групп путем проведения консультаций**<sup>14</sup>.

Как указано выше, существует большой выбор механизмов участия общественности, хотя они часто имеют общие черты<sup>15</sup>. Вместо того, чтобы классифицировать это огромное богатство опыта, более практично определить принципы, критерии и основные правила, которые необходимо обеспечить для эффективного участия общественности на местном уровне, а также обеспечить краткий обзор наиболее распространенных инструментов. В связи с этим, можно выделить пять принципов, которые, на мой взгляд, должны характеризовать механизмы и институты участия общественности:

- **Эффективность / Верховенство закона:** этот принцип относится к правовым и институциональным рамкам участия общественности. Их правильное выполнение может быть измерено степенью легкости получения информации среди общественности, на самом деле участвовать и искать судебной защиты в случае необходимости.
- **Инклюзивность** имеет два аспекта: во-первых, возможность включать все соответствующие группы данного сообщества, в том числе уязвимых групп населения; второй аспект относится к подходу местных властей.

---

<sup>11</sup> Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды ([www.unece.org/env/pp/treatytext.html](http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html)): статьи 6-8 посвящаются гражданскому участию.

<sup>12</sup> Кодекс добросовестной практики гражданского участия в процессе принятия решений ([http://www.coe.int/t/ngo/code\\_good\\_prac\\_en.asp](http://www.coe.int/t/ngo/code_good_prac_en.asp)); Общие принципы и минимальные стандарты для консультаций заинтересованных сторон с Европейской Комиссии ([ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf))

<sup>13</sup> <http://repository.uneca.org/handle/10855/5673>

<sup>14</sup> В. Н. Руденко, Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности (<http://www.politex.info/content/view/271/30/>)

<sup>15</sup> Для более 100 механизмов, см Rowe и Frewer, A Typology of Public Engagement Mechanisms (типология общественных механизмы взаимодействия), 2005.

- **Гибкость**, которая состоит из возможности использования максимально широкого спектра инструментов и методологий для участия общественности.
- **Независимость** относится к статусу учреждений, созданных для содействия участию общественности в отношении государственных органов.
- **Прозрачность** относится к возможности общественности знать правила, механизмы и институты для участия.

Это принципы могут рассматриваться в качестве «минимальных стандартов» и в определенной степени взаимосвязаны.

- **Эффективность (верховенство закона)**

Роль законодательства в обеспечении нормативно-правовой базы является важным, чтобы гарантировать эффективность любого механизма участия общественности. В международной практике, участие общественности регулируется по-разному: согласно конституции или конституционных законов, обычных законов, подзаконных актов и административных кодексов, специальных нормативных актов, правил внутреннего распорядка государственных органов, политических документов. В большинстве случаев, механизмы участия общественности устанавливаются законами или актами, имеющие силу закона, в сочетании с подзаконными актами и административными регламентами.

Эти акты должны всегда включать в себя не только общие положения, но и четкие правила и механизмы регулирования реализации данного принципа в повседневной жизни сообщества. Существует два основных компонента, которые должны быть всегда включены в любую нормативно-правовую базу:

- **Поэтапное взаимодействие:** вовлечение общественности должно быть согласовано с целым процессом принятия решений. Другими словами, общественность не должна обсуждать только окончательные предложения, а должна быть вовлечена на всех этапах их подготовки. Этот принцип включен в документы по участию общественности Европейского Союза и Совета Европы.
- **Обязательство предоставлять ответы:** государственные органы обязаны учитывать общественное мнение, выраженное через соответствующие механизмы и давать разъяснения по какому-либо решению, которые они принимают по конкретному вопросу. Поэтому, правовая база должна включать в себя положения и механизмы для обеспечения такой подотчетности - обязательство отвечать формально и в определенные сроки. Здесь играет роль доступ к правосудию, хотя его анализ выходит за рамки данной презентации. Однако, возможно предвидеть несудебные пути регулирования случаев, когда органы местного самоуправления не уважают волю сообщества, нарушая положения об участии общественности, через посредничество и арбитраж. Интересный и часто цитируемый пример из Боливии: когда местные власти не следуют рекомендациям так называемых наблюдательных комитетов по исполнению местного бюджета, комитеты могут инициировать формальную процедуру, в результате которой местные власти могут быть призваны объяснить свое решение перед парламентом<sup>16</sup>.

С правовой точки зрения, важно понимать, что участие общественности не требует только специального правового акта. Законодательство о неправительственных организациях, о свободе собраний, на свободу и доступе к информации и доступе к правосудию необходимо чтобы обеспечить надлежащую реализацию принципа участия общественности. Если

<sup>16</sup> [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnaby243.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaby243.pdf) and [http://www.oas.org/juridico/spanish/blv\\_res16.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf)

создание групп гражданского общества или организация встреч с общественностью являются затрудненными, если разглашение информации чрезмерно ограничено, и если нет средств правовой защиты, когда принцип участия общественности нарушается властями, эффективность механизмов участия будет серьезно сокращена. Поэтому, правительства должны принять стратегии для реализации участия общественности, где в дополнение к созданию специализированного законодательства оно должно пересмотреть и при необходимости скорректировать, другие соответствующие законы для того, чтобы создать почву для реального и эффективного участия общественности.

- **Инклюзивность**

Общий характер участия общественности подводит нас к другому основному принципу - инклюзивности. Существуют различные аспекты этого принципа: первый состоит из обеспечения равного и полного участия всех групп в обществе - женщин, религиозных или этнических меньшинств, уязвимых или обездоленных групп, таких как бедные, или люди с ограниченными возможностями<sup>17</sup>.

Второй аспект заключается в подходах власти. Если вопрос является спорным, просто процедурная реализация участия общественности «для галочки» может быть недостаточно, чтобы найти решение. Факт, что «люди были услышаны» недостаточен для того, чтобы называть процесс консультацией с участием общественности, особенно, когда власти решают всё-таки принимать решение, несмотря на возражения значительной части сообщества. Это могут быть случаи, когда решение не приветствуется местными сообществами, но следует более широким (региональным или национальным) интересам, таких как инфраструктура (дороги, железные дороги, плотины), или, когда любое решение будет иметь негативное влияние на ту или иную группу (например, закрытие заводов, чтобы уменьшить загрязнение окружающей среды, приводит к потере рабочих мест, в то время как эти заводы наносят урон общественному здравоохранению). В таких случаях, законодательство часто не обеспечивает достаточного руководства, чтобы сделать выбор, а только инклюзивный и гибкий подход является ключом к достижению консенсуса для принятия решения со стороны власти в конечном счете.

- **Гибкость**

Строго связанная с инклюзивностью, гибкость является возможностью использовать различные инструменты или методологии, особенно когда инициатива исходит от самой общественности. Например, должна быть возможность сформировать инициативные или неформальные группы, минуя неизбежные административные и финансовые обязательства, которые регулируют создание постоянных неправительственных организаций; и органы местного самоуправления должны также иметь выбор, какой методологией пользоваться при консультации с общественностью. Такой выбор должен быть полностью оставлен на усмотрение сообщества и его органов местного самоуправления, и основываться только на требованиях<sup>18</sup>.

- **Независимость**

Участие общественности в первую очередь является формой постоянного представительства интересов гражданского общества правительству. С учетом этой особенности, участие общественности часто реализуется через создание специальных постоянно действующих органов или комитетов, члены которых избираются или назначаются организациями гражданского общества. Такие институты, известные в странах бывшего Советского Союза

---

<sup>17</sup> Например, Конвенция ООН по правам людей с ограниченными возможностями включает положения, связанные с их полным участием в общественной жизни, см. [www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml](http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml)

<sup>18</sup> Здесь мы можем видеть, как эти принципы взаимосвязаны: гибкость означает использование различных инструментов, которые работают лучше в случае применения инклюзивного подхода со стороны местного самоуправления, если законы не создают препятствия в их использовании и если они знакомы общественности.

как **общественные советы**, в принципе, сохраняют полную независимость от государственных органов, хотя они часто связаны с государственными органами и включают в себя государственные должностные лица, которые обладают координационными функциями. Тем не менее, общественные советы являются также «каналом связи и диалога» между гражданским обществом и правительством: как следствие, даже если представительство гражданского общества в принципе должно преобладать, доля правительства может быть предусмотрена. В общей практике, правительство назначает или утверждает часть членов общественного совета, а также представителей государственных органов в общественных советах в качестве наблюдателей или в «связующих» звеньев. В некоторых случаях, государственные должностные лица несут ответственность за организацию работы общественного совета. В любом случае, механизм формирования общественных советов играет ключевую роль<sup>19</sup>.

Другой механизм, который может быть объединен с общественным советом, состоит в установлении **контактного или ответственного лица** в государственных учреждениях, то есть специальных офисов, которым поручено оказать содействие в реализации процедур участия общественности и в общем, ответственных за связи с общественностью. Такие офисы также отвечают за предоставление информации о деятельности и планах правительства. Даже если они станут неотъемлемой частью структуры местного самоуправления, контактные/ответственные лица должны быть в состоянии выполнить свои задачи самостоятельно и только согласно соответствующему законодательству.

- **Прозрачность**

Механизмы, процедуры и инструменты, доступные для общественности, а также положения, касающиеся участия общественности должны быть видны и доступны для всех заинтересованных сторон и широкой общественности. Эффективное участие общественности зависит от доступа к понятной, точной и полной информации о деятельности правительства и принятия решений. Поэтому законы, касающиеся участия общественности часто связаны с правами доступа к информации и свободе информации. Международное право дает очень ясное разъяснение: например, Орхусская конвенция и Декларация Рио-де-Жанейро устанавливают тесную связь между доступом к информации и участием общественности. Декларация Рио-де-Жанейро утверждает, что: «...каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации [относительно окружающей среды], что в распоряжении государственных органов ... Государства должны развивать и поощрять информированность и участие общественности путем широкого предоставления информации»<sup>20</sup>.

- ***Основные инструменты участия общественности***

Инструменты для обеспечения участия общественности варьируются от консультаций с заинтересованными сторонами и общественных слушаний до надзорных или правозащитных организаций сообщества и государственно-частного партнерства. Общая черта различных инструментов заключается в обязательстве органов управления предоставлять обмен информацией и участвовать в открытом диалоге. Мнения граждан не должны быть только услышаны, но и отражаться в решениях, что делает власть ответственной и подотчетной перед сообществом.

---

<sup>19</sup> Среди множества примеров из стран бывшего Советского Союза, пример Общественного Совета города Саратов, общий мандат которого заключается в обсуждении любого муниципального вопроса и открыт для любой НПО легально зарегистрированной на территории. См. Постановление главы администрации города Саратова, 25 июля 2007 г. N. 603 ([www.saratovmer.ru/oksovet/13713](http://www.saratovmer.ru/oksovet/13713))

<sup>20</sup> Принцип 10 Декларации Рио-де-Жанейро, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

В предыдущем пункте я описал два институциональных механизма для содействия участию общественности: общественные советы и контактные или ответственные лица.

Однако, существует ряд инструментов, который могут быть использованы независимо от институционального устройства на местах. Как отмечалось выше, существует богатый опыт и передовые практические методы, поэтому я ограничусь лишь несколькими, наиболее часто используемыми инструментами.

- ***Исследовательские круги***

Исследовательский круг, называемый также “*круг диалога*” или “*диалог к действию*”, является ограниченным кругом людей, выбранных на основе их профессионального опыта. Этот подход подразумевает организацию обсуждения через ряд этапов, где участники обсуждают альтернативные взгляды на конкретные вопросы, а также обмен идеями и опытом с местными администрациями. Учебный круг регулярно встречается в течение определенного периода (несколько недель или месяцев) и, как правило, предоставляет два или несколько альтернативных подходов к вопросу, для дальнейшего обсуждения в более широком кругу. Таким образом, исследовательский круг является своего рода экспертной рабочей группой, где разнообразный опыт и профессиональная подготовка участников используется, чтобы лучше определить проблемы и предложить решения. Таким образом, исследовательский круг представляет хороший инструмент для разработки или оценки долгосрочных планов.

- ***Наблюдательные советы граждан***

Это группы граждан, созданные для решения конкретных вопросов, с тем чтобы обеспечить органы местного самоуправления соответствующей информацией и рекомендациями. Они могут образовываться по инициативе местного самоуправления или по требованию самих граждан. Как исследовательские круги, они также уделяют внимание конкретным вопросам, но используют более широкий спектр методов, включая исследования, показания свидетелей, опросы и интервью. Они могут быть постоянными или временными, и часто приобретают квази-институциональный статус, поскольку правила для их функционирования устанавливаются органами местного самоуправления, которые также обеспечивают административную поддержку. Участие, как правило, неформальное и добровольное.

- ***Контрактные комитеты***

Менее часто используемый инструмент, контрактные комитеты могут быть образованы, когда органы местного самоуправления имеют полномочия заключать договоры на поставку услуг, будь то строительство инфраструктуры или обслуживание, здравоохранение и т.д. Контрактным комитетам поручается осуществлять надзор всего цикла государственных контрактов от закупки до реализации.

- ***Общественные слушания***

Наверное, наиболее часто используемый инструмент, общественные слушания представляют собой открытые собрания граждан и должностных лиц, где население может выразить свое мнение и свои предложения в отношении правительственных решений. Общественные слушания обеспечивают доступ любому заинтересованному человеку с возможностью влиять на принятие решений и имеют решающее значение для создания открытых и демократических практик в органах местного самоуправления. Ответственность их организаций лежит на органах государственной власти, хотя граждане могут призвать к ним.

- **Группы надзора**

Это общинные организации или инициативные группы, ключевая роль которых заключается в гражданской активности и распространении информации, связанной с правительственными инициативами. Такие группы не имеют никакого формального отношения с государственными структурами. Они наблюдают за органами местного самоуправления, участвуют в общественных слушаниях, где они выступают за или против предложений государственной политики или формулируют свои собственные.

- **Формирование бюджета с участием общественности**

Формирование бюджета с участием общественности является процессом, посредством которого граждане играют непосредственную роль в принятии решения о том, как и где общественные ресурсы должны быть потрачены. Эти механизмы создают возможности для привлечения, обучения и расширения прав и возможностей граждан, которые могут способствовать более активному гражданскому обществу. Эта методика стала настоящей инновацией в вопросах муниципальных финансов, местной демократии и социального развития. Оно было принято широким рядом городов, в основном в Латинской Америке, где оно начало внедряться к концу 1980-х годов<sup>21</sup>.

## Заключение

Существование структур местного самоуправления в сочетании с местными организациями гражданского общества создает основу для плюрализма, который является главным фактором стабильного демократического развития. **Участие общественности соединяет эти два элемента** и, позволяя местным сообществам управлять своими собственными делами, позволяет более эффективно реагировать на потребности и приоритеты населения.

Участие общественности имеет важное значение для **достижения консенсуса и общественного согласия**. Эффективное участие общественности дает возможности гражданам быть более активным в процессах принятия решений, которые оказывают влияние на их сообщества. Таким образом, граждане могут совершенствовать свое понимание о том, как работает правительство, и приобретают способность влиять на его решения. Сообщества, которые активно участвуют в принятии какого-либо решения, затрагивающих их, также будут поддерживать их реализацию; и информированная общественность будет понимать решения, тем самым способствуя местной, а затем национальной стабильности.

Участие общественности также важно для обеспечения прозрачности и подотчетности действий правительства. На самом деле, механизмы участия общественности не могут функционировать без прозрачности, учитывая также их тесную связь с доступом к информации. Кроме того, они создают обязанность «сообщать общественности», тем самым повышая подотчетность правительства.

Таким образом, воздействие участия общественности выходит за рамки простых процедур принятия решений; прозрачность, которую оно требует, и подотчетность, которая стимулируется, также вносят вклад в противодействие плохому управлению и коррупции; содействует формированию позитивного, основанного на доверии, отношения; в решение социальных, экономических и политических конфликтов и управляет ими в законных рамках, тем самым помогая подавлять экстремистские тенденции.

---

<sup>21</sup> Подсчитано, что примерно 250 городов в текущее время применяют методологию формирования бюджетов с участием граждан, см. [http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/activities\\_7.asp](http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/activities_7.asp).

Таким образом, эффективная реализация права на участие общественности может играть очень важную роль в обеспечении жизненно необходимой связи между демократией, с одной стороны, и управления и стабильности с другой.

# Приложение I

## Список соглашений и деклараций, включая ссылки или положения по участию общественности

- **Соглашения и конвенции**

*Устав Организации Объединенных Наций*, 26 июня 1945 года,  
<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>

*Международная конвенция о регулировании китобойного промысла*, 2 декабря 1946 года,  
<http://www.iwcoffice.org/commission/convention.htm#convention>.

*Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод*, 11 ноября 1950 года,  
<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

*Европейская социальная хартия*, 18 октября 1961 года,  
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm>.

*Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, 19 декабря 1966 года,  
[http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_cescr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm)

*Международный пакт о гражданских и политических правах*, 19 декабря 1966 года,  
[http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

*Устав Организации Американских Государств*, 27 февраля 1967 года

*Африканская конвенция об охране природы и природных ресурсов*, 15 сентября 1968 года,  
<http://sedac.ciesin.org/entri/texts/african.conv.conserva.1969.html>

*Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия*, 23 ноября 1972 года,  
[http://whc.unesco.org/world\\_he.htm](http://whc.unesco.org/world_he.htm)

*Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры*, 3 марта 1973 года,  
<http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml>.

*Конвенция об охране природы в южной части Тихого океана*, принята 12 июня 1976 года,  
<http://www.intfish.net/treaties/southpacific1976.htm>.

*Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*, 18 декабря 1979 года, (вошла в силу 3 сентября 1981 года)  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>.

*Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных*, 23 июня 1979 года,

*Африканская комиссия по правам человека и народов в Банджуре*, 27 июня 1981 года,  
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm>.

*Конвенция ООН по морскому праву*, 10 декабря 1982 года

*Региональная конвенция по охране окружающей среды в Красном море и Аденском заливе*, <http://www.intfish.net/treaties/redsea.htm>.

*Конвенция об охране, управлении и освоении морской и прибрежной среды Восточно-Африканского региона (Найробийская конвенция)*, 21 июня 1985 года

*Соглашение об охране природы и природных ресурсов*, 9 июля 1985 года, (соглашение еще не вошло в силу).

*Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека, относящийся к экономическим, социальным и культурным правам (Сан Сальвадорский протокол)*, 17 ноября 1988 года

*Конвенция о правах ребёнка*, 20 ноября 1989 года, <http://www.unicef.org/crc/fulltext.htm>.

*Африканская хартия прав и благосостояния ребенка* (вошла в силу 29 ноября 1999 года), <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/afchild.htm>.

*Рамочная конвенция ООН об изменении климата*, 9 мая 1992 года, [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/background/items/1349.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1349.php)

*Конвенция ЕЭК ООН об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер*, 17 марта 1992 года, <http://www.unesco.org/env/water/pdf/watercon.pdf>.

*Конвенция о биологическом разнообразии Организации Объединенных Наций*, 5 июня 1992 года, <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp>.

*Североамериканское соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды*, 14 сентября 1993 года

*Марракешское Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации*, 15 апреля 1994 года, <http://www.wto.org>. см также [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm)

*Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке*, 17 июня 1994 года,

*Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (Орхусская конвенция)*, 25 июня 1998 года, вошла в силу 30 октября 2001 года).

*Протокол к Африканской хартии прав человека и народов, касающегося прав женщин в Африке* (принят 11 июля 2003 года), <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/protocol-women2003>.

- **Декларации**

*Всеобщая декларация по правам человека*, 10 декабря 1948 года, <http://www.un.org/Overview/rights.html>

*Декларация Организации Объединенных Наций о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, 24 октября 1970 года*

*Стокгольмская Декларация по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация).*

Декларации Генеральной Ассамблеи ООН:

- *Декларация по окружающей среде и развитию*
- *Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания*
- *Декларация о праве на развитие*
- *Охрана глобального климата в интересах нынешнего и будущих поколений*

*Повестка дня на XXI век*

*Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, (Декларация Рио-де-Жанейро).*

*Венская декларация и программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека, 12 июля 1993 года, (Венская декларация).*

*Тунисская декларация по народонаселению и развитию в Африке*

*Проект декларации о принципах прав человека и окружающей среды, 16 мая 1994 года, <http://fletcher.tufts.edu/multi/www/1994-decl.html>*

*Проект Международного пакта об окружающей среде и развитии, <http://www.iucn.org/themes/law>.*

*Копенгагенская декларация о социальном развитии и Программа действий Всемирной встречи в интересах социального развития, 12 марта 1995 года*

*Декларация Международной Организации Труда об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 19 июня 1998 года*

*Декларация Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, <http://www.fao.org>.*

*Йоханнесбургская декларация об устойчивом развитии, отчет Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, с 26 августа по 4 сентября 2002 года (Йоханнесбургская декларация).*

*Йоханнесбургский план выполнения решений, отчет Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, 4 сентября 2002 года*

*Монтеррейский консенсус по финансированию развития, 22 марта 2002 года*

*Ассоциация международного права, 2002 Делийская декларация о принципах международного права, касающихся устойчивого развития, [www.ila-hq.org](http://www.ila-hq.org)*