

ОПУБЛИКОВАНО  
В ПАРТНЕРСТВЕ:



# **Общественное участие:**

**теория и практика  
взаимодействия  
заинтересованных сторон  
в развитии местного  
сообщества**

Настоящий документ подготовлен при финансовом содействии Европейского Союза. Содержание данного документа является исключительно ответственностью авторов и издателей и ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться как отражающее позицию Европейского Союза.

Для реализации проекта предоставлено финансирование Европейского Союза в рамках программы «Усиление роли гражданского общества в укреплении прав человека и демократических преобразованиях, поддержка процессов мирного урегулирования интересов различных групп населения и усиление участия и представительства граждан в политической жизни».



Разделы из пособия:

**Общественное участие: теория и практика взаимодействия заинтересованных сторон в развитии местного сообщества/ Авт.-сост.: Е.В. Перфильева, Н.В. Мальцева, К.И. Степаненко, О.С. Чиликова, К.В. Шипилова. – Петропавловск-Камчатский, 2011.- 46 с.**

Данная брошюра представляет собой второе издание методического пособия по организации процедур общественного участия при принятии экологически значимых решений и в процессе территориального планирования. В пособии представлены основные термины и понятия, законодательные аспекты, этапы и методы, примеры процедур, для закрепления полученных знаний предложены практические задания.

При подготовке пособия использован опыт организации процедур общественного участия как в некоммерческих, так и в коммерческих проектах, реализуемых Информационным экологическим агентством / ИнЭКА (г. Новокузнецк).

Брошюра будет полезна различным представителям местного сообщества: представителям общественности, власти, бизнеса, некоммерческих организаций, средств массовой информации всех регионов России.

Подготовка текста данного пособия стала возможна благодаря финансовой поддержке фонда Чарльза Стюарта Мотта.

Второе издание пособия при финансовом содействии Европейского Союза в рамках реализации проекта «Усиление потенциала местных сообществ и гражданского общества Камчатского края в защите прав на благоприятную окружающую среду и осуществление традиционного природопользования».

Электронная версия пособия доступна на сайте: <http://www.common-in-web.ru>.

© Текст 2011 ИнЭКА

© Издание декабрь 2011 WWF России

## СОДЕРЖАНИЕ:

<b>ПЕРЕЧЕНЬ ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ .....</b>	<b>5</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>6</b>
<b>ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО ПОСОБИЮ.....</b>	<b>7</b>
<b>Общественное участие: основные положения .....</b>	<b>9</b>
1. Основные понятия.....	9
2. Уровни общественного участия .....	11
3. Принципы общественного участия .....	12
4. Плюсы и минусы общественного участия .....	13
<b>Законодательные аспекты .....</b>	<b>14</b>
1. Участие граждан в местном самоуправлении.....	15
1.1. Публичные слушания при разработке генерального плана территории .....	16
1.2. Публичные слушания при намечаемом строительстве .....	17
2. Общественные обсуждения материалов ОВОС .....	18
3. Общественная экологическая экспертиза.....	20
<b>Этапы и методы .....</b>	<b>22</b>
<b>Примеры и графики процедур.....</b>	<b>29</b>
1. Проекты строительства крупных промышленных объектов .....	29
1.1 Пример № 1. Проект строительства 2-ой очереди металлургического завода .....	29
1.2 Пример № 2. Проект строительства шламонакопителя.....	35
2. Проекты стратегических документов.....	39
Пример № 3. Проект «Генеральный план городского округа г. Новокузнецка» .....	39
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>43</b>

## ПЕРЕЧЕНЬ ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ГЭЭ	– Государственная экологическая экспертиза
ЗС	– Заинтересованные стороны
ИД	– Итоговый документ
ЛПР	– Лицо, принимающее решение
НКО	– Некоммерческая организация
ОВОС	– Оценка воздействия на окружающую среду
ОУ	– Общественное участие
ОЭЭ	– Общественная экологическая экспертиза
ПР	– Принятие решений
СМИ	– Средства массовой информации
ТЗ	– Техническое задание
УМЗС	– Учёт мнения заинтересованных сторон
ФЗ	– Федеральный закон

## **ВВЕДЕНИЕ**

Общественное участие в большинстве публикаций рассматривается с точки зрения обеспечения прав граждан на получение достоверной информации, участие в процессе принятия решений и т.п.

В данном пособии мы предлагаем рассмотреть общественное участие как необходимое условие для улучшения проектов, обсуждения альтернатив, снижения социальных, экономических и экологических рисков при принятии управленческих решений. В пособии приведены соответствующие техники менеджмента, при использовании которых общественное участие становится эффективным инструментом при поиске наиболее эффективных решений на самых разных уровнях, и в результате их реализации создаются условия для обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду. Эти техники универсальны и могут использоваться как в случае законодательно регламентированных процедур общественного участия, так и при разработке любых проектов (корпоративных документов, концепций, благоустройства дворов и территорий, некоммерческих социальных проектов и т.п.). Они могут использоваться как представителями общественности, так и разработчиками проектов и лицами, принимающими решение.

Опыт Информационного экологического агентства / ИнЭкА (г. Новокузнецк) в организации процедур общественного участия показал, что лучший результат для всех участников этого процесса достигается при грамотном использовании техники выделения заинтересованных сторон (стейкхолдеров), техники консультирования и учета их мнения при обсуждении проблем, принятии управленческих решений.

При обсуждении любого вопроса можно использовать 5-ти шаговый цикл, включающий следующие этапы:

- 1) информирование;
- 2) выявление мнений;
- 3) обсуждение;
- 4) принятие решений;
- 5) обратная связь.

Для реализации каждого этапа существуют определенные методы и инструменты. Использование тех или других зависит от целей, наличия ресурсов и квалификации организаторов процедуры учета мнения.

Из опыта ИнЭкА следует, что развитие и эффективность данной процедуры зависит как от активности гражданского общества, так и от готовности лиц, принимающих решения, использовать результаты консультаций и обсуждений для улучшения своих проектов, решений, поиска альтернатив.

Наиболее действенным способом развития практики процедур общественного участия мы считаем реализацию пилотных проектов на территориях муниципальных образований, привлечение молодежи к этим проектам, разработку учебных спецкурсов по общественному участию и внедрение их в образовательные программы вузов.

## ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО ПОСОБИЮ

Методическое пособие включает в себя основных 4 блока: «Общественное участие: основные положения», «Законодательные аспекты», «Этапы и методы», «Примеры и графики процедур». Содержание блоков отражено в таблице: даны ответы на ключевые вопросы и ссылки на разделы пособия, в которых можно ознакомиться с более подробной информацией. В первых трех блоках представлены теоретические аспекты общественного участия: основные термины и определения, законодательные аспекты, техники и методики реализации процедур ОУ. Четвертый блок – опыт ИнЭКА в реализации различных процедур общественного участия: проведение общественных обсуждений, публичных слушаний, общественной экологической экспертизы (описание примеров и календарные графики реализации процедур) в г. Новокузнецке и Кемеровской области. Этот опыт применим и при участии общественного участия и в других регионах России.

Пособие сформировано таким образом, что в дальнейшем его можно будет дополнять новыми блоками с учетом изменения законодательства, опыта реализации процедур общественного участия в регионах и пр.

Ключевые вопросы	Описание		Раздел пособия
ЧТО такое «общественное участие в принятии решений»?	Инструмент выявления и учёта мнения заинтересованных сторон по обсуждаемому вопросу, обеспечивающий принятие эффективного управленческого решения. Представляет собой процесс взаимодействия лица, принимающего решение, и заинтересованных сторон.		«Основные понятия» «Уровни ОУ» «Принципы ОУ»
КТО участвует?	Субъектами являются: лицо, принимающее решение (ЛПР); заинтересованные стороны (ЗС). Общественность получает общую информацию об обсуждаемом вопросе и может самоопределиваться как группы ЗС.		«Основные понятия»
ЗАЧЕМ нужно общественное участие в ПР?	<u>Для ЛПР:</u> принятие наиболее эффективного управленческого решения, снижение вероятности возникновения рисков.	<u>Для ЗС:</u> получение своевременной информации, представление своего мнения по обсуждаемому вопросу, возможность влияния на формирование решения.	«Плюсы и минусы ОУ»
КАК организовать общественное участие в ПР?	Использование 5-ти этапной процедуры учета мнения заинтересованных сторон (информирование, выявление мнений, обсуждение, принятие решений, обратная связь) обеспечивает эффективную организацию общественного участия в ПР.		«Этапы и методы»
ЧЕМ РЕГЛАМЕНТИРОВАНО общественное участие в ПР?	Порядок участия граждан в принятии решений устанавливается федеральным законодательством, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления: – при осуществлении местного самоуправления; – при выполнении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) намечаемой		«Законодательные аспекты»

	<p>хозяйственной деятельности; – при проведении общественной экологической экспертизы.</p> <p><u>Типы процедур общественного участия:</u> общественные обсуждения, публичные слушания, общественная экологическая экспертиза.</p>	
<p>Пример организации публичных слушаний</p>	<p>Особенности организации и проведения публичных слушаний при разработке стратегических документов (генеральный план городского округа) на базе опыта ИнЭКА.</p>	<p>«Примеры и графики процедур» (Пример №3)</p>
<p>Пример организации общественных обсуждений в процедуре ОВОС</p>	<p>Особенности организации и проведения общественных обсуждений в процедуре ОВОС строительства крупных промышленных объектов (шламонакопитель) на базе опыта ИнЭКА.</p>	<p>«Примеры и графики процедур» (Пример №2)</p>
<p>Пример организации общественного участия при проведении общественной экологической экспертизы</p>	<p>Особенности организации общественного участия при проведении общественной экологической экспертизы в процедуре ОВОС строительства крупных промышленных объектов (2-ая очередь металлургического завода) на базе опыта ИнЭКА.</p>	<p>«Примеры и графики процедур» (Пример №1)</p>



## **Общественное участие: основные положения**

### **1. Основные понятия**

В литературных источниках существует множество различных определений «общественного участия в принятии решений» [23-40]. Большинство из них рассматривает ОУ как инструмент обеспечения прав и возможностей общественности для участия в процессе принятия решений.

Основной целью данного пособия является рассмотрение общественного участия с точки зрения эффективной техники организации этой процедуры (принятия эффективного решения). Поэтому в рамках целей данного пособия мы предлагаем следующий синтезированный вариант определения:

**Общественное участие в принятии решений** – это процесс взаимодействия между лицом, принимающим решение (индивидуум или группа лиц), и заинтересованными сторонами с целью принятия наиболее эффективного управленческого решения.

**Цель:** принятие управленческого решения с учетом мнения заинтересованных сторон, позволяющего предотвратить или снизить до минимума возможные экономические, социальные и экологические риски.

#### **Задачи:**

- предоставление информации заинтересованным сторонам о намечаемой деятельности, принимаемом решении;
- выявление заинтересованных сторон и учет их мнения при принятии решений;
- обеспечение большей прозрачности и ответственности при принятии решений;
- снижение конфликтности путем раннего выявления спорных вопросов;
- обеспечение обратной связи.

**Лицо, принимающее решение (ЛПР)** – это субъект, наделенный полномочиями принимать решения и несущий ответственность за последствия принятого решения.

**Заинтересованные стороны (ЗС)** – группы общества (жители, НКО, представители бизнеса, власти и пр.), интересы которых могут быть напрямую или косвенно затронуты в результате принятого решения.

К заинтересованным сторонам можно отнести 4 категории лиц [19]:

- 1) те, на кого решение и его последствия окажут воздействие;
- 2) те, на кого, возможно, будет оказано воздействие;
- 3) те, кто будет влиять на решение;
- 4) те, кто имеет интерес в решении и/или его последствиях.

Выявление и привлечение ЗС происходит целенаправленно. Изначально жители местного сообщества получают общую информацию по обсуждаемому вопросу. После оценки полученной информации жители могут определить свой интерес и отнести себя к определенной заинтересованной стороне.

Рассмотрим более подробно понятие «заинтересованные стороны», или «стейкхолдеры».

Понятие «стейкхолдеры» пришло из английского языка – *stakeholders*.

Ряд исследователей называют «стейкхолдерами» только те лица или группы лиц, которые могут влиять на будущее, на достижение целей организации, без этой власти они не являются стейкхолдерами [20].

Однако основы гражданского общества предполагают создание условий для равноправного вовлечения всех заинтересованных групп лиц, в том числе и тех, кто номинально лишен власти. Р. Фриман в концепции стратегического менеджмента определил «стейкхолдеров» как «группы или индивидуумы, которые могут влиять или на которых влияет достижение организационных целей» [18]. Это определение интересно тем, что под стейкхолдерами подразумеваются не только лица, наделенные возможностью влиять на достижение целей, но и те лица, интересы которых могут быть затронуты прямо или косвенно результатом предполагаемой деятельности.

Выявление стейкхолдеров – сложный процесс, требующий всестороннего анализа аспектов обсуждаемого вопроса. Детальный подход к определению стейкхолдеров позволит снизить риск исключения из обсуждения отдельных групп заинтересованных сторон, более позднее выявление которых может стать причиной конфликтов и потребовать дополнительных затрат.

Определение заинтересованных сторон может осуществляться по следующему алгоритму:

1) Составление списка необходимых ресурсов для реализации намерения, включающих административные, капитальные, финансовые, земельные, трудовые, интеллектуальные и т.п. как на этапе проектирования, так и на этапе функционирования.

2) Составление списка стейкхолдеров, владеющих/распоряжающихся определенными ранее ресурсами.

3) Для дополнения списка стейкхолдеров ответьте на следующие вопросы:

- Кто будет потребителем результата?
- Чьи права и интересы могут быть затронуты в ходе реализации намерений?
- Кто получит выгоды от процесса реализации намерения и результата? Кто хотел бы получать выгоды, но по определенным обстоятельствам не получит их?
- Кто может влиять на ход реализации намерения?

Для ответа на эти вопросы необходимо изучить существующую ситуацию, организовать дискуссию/обсуждение с ключевыми фигурами, изучить необходимые литературные источники, а также учесть личный опыт [20].

При взаимодействии с каждой группой стейкхолдеров могут использоваться различные методы (раздел «Этапы и методы ОУ»).

Основная цель данного пособия состоит в рассмотрении техники эффективной организации процедуры общественного участия.

Опыт ИнЭКА в организации и развитии процедур общественного участия показал, что эффективность данной процедуры определяется использованием технологий менеджмента – учета мнения заинтересованных сторон при определении лучших альтернатив и формировании управленческого решения.

Техника учета мнения 3С представляет собой 5-шаговый цикл, включающий следующие этапы:

- 1) информирование;
- 2) выявление мнений;
- 3) обсуждение;
- 4) принятие решений;
- 5) обратная связь.

Более подробно о каждом из этапов рассказано в разделе «Этапы и методы ОУ».

## 2. Уровни общественного участия

В современной российской практике принятия управленческих решений часто говорится о том, что решение было принято с учетом общественного мнения. Однако анализ ситуаций показывает, что далеко не всегда это так. Не все ЛПР и организаторы процедуры учета общественного мнения понимают, что только последовательная реализация 5-ти основных этапов данной процедуры (раздел «Этапы и методы ОУ») дает им право говорить о ее применении.

Информирование через СМИ о намечаемой деятельности/принимаемом решении будет только информированием, а предложение присылать свои замечания без анализа этих замечаний, обсуждения и подготовки отчета, какие замечания учтены/не учтены и почему, будет также только лишь симуляцией данной процедуры.

На практике при организации процедур ОУ часто встречаются следующие ошибки:

- осуществление только одного или нескольких этапов;
- неточность при определении заинтересованных сторон;
- формальное выполнение этапов процедуры;
- нарушение последовательности реализации этапов;
- реализация процедуры общественного участия не до, а после принятия решения.

В методологии ОУ известны такие понятия, как «Лестница общественного участия» [15] и «Уровни общественного участия» [31].

Используя эту основу для российской практики, мы предлагаем анализировать уровни ОУ по трем типам: **манипуляция, символическое участие и реальное участие**. Более подробно, что включает в себя каждый из этих уровней, описано в таблице.

Таблица А-1

**Лестница общественного участия**

Уровень	Вид	Описание
Реальное участие	Совместное планирование	Сотрудничество, включающее совместную ответственность сторон за планирование и результаты, поиск решений сложных проблем и разрешение противоречий.
	Консультирование (обсуждения, учет мнения общественности)	Постоянный диалог между ЗС и ЛПР с целью совместного определения проблемных вопросов, поиска компромиссов, предотвращения рисков. ЛПР принимает решение с учетом мнения общественности, но при этом несет ответственность за принятое решение. ЛПР предоставляет отчет ЗС о том, какое влияние оказали их мнения и участие в обсуждениях на принятое решение (обратная связь).
Символическое участие	Выявление мнений	ЛПР может обратиться за информацией или попросить ЗС выразить мнение для того, чтобы достичь лучшего понимания ситуации и лучше вникнуть в обсуждаемые вопросы, однако в данном случае учет мнения общественности и ЗС при принятии решения не реализуется.
	Распространение	Самым простым видом коммуникации

	информации	между ЛПР и ЗС является информирование сторон о процессе принятия решений, но без предоставления возможности комментировать или участвовать в формировании решения.
Манипуляции	«Терапия»	Распространение ограниченной или недостоверной информации для получения поддержки со стороны общественного мнения.
	Симуляция	Организация встреч с общественностью или дискуссий, сопровождающихся нарушениями главных принципов участия общественности (раздел «Принципы ОУ»).
	Участие за плату	Привлечение и допуск только тех участников, которые могут получить материальные или другие выгоды.

Таким образом, «совместное планирование» считается наиболее эффективным способом применения процедуры ОУ при принятии управленческих решений. Однако в реальной практике, в зависимости от принимаемого решения, тот факт, что ЛПР может нести законодательно обусловленную ответственность (финансовую и уголовную), зачастую заставляет ограничиваться «консультированием».

### 3. Принципы общественного участия

Процедура общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон при принятии решений должна организовываться в соответствии со следующими принципами:

- 1) **Целеполагание:** цель процедуры должна быть четко сформулирована, она должна быть понятна и доступна всем заинтересованным сторонам, вне зависимости от уровня образования и профессии.
- 2) **Своевременность:** реализация процедуры общественного участия и привлечение к обсуждению всех заинтересованных сторон должны происходить до принятия управленческого решения, а не после него.
- 3) **Открытость:** информация в рамках процедуры должна быть открытой и доступной любому представителю заинтересованных сторон.
- 4) **«Обратная связь»:** в ходе процедуры заинтересованные стороны имеют законное право на обратную связь – т.е. получить данные, информацию о том, где и каким образом было учтено их мнение, как высказанные точки зрения соотносятся с вынесенным итоговым решением.
- 5) **Локальность:** процедура должна включать в себя форматы и инструменты, отвечающие специфике менталитета местного сообщества.
- 6) **Отсутствие дискриминации:** процедура предполагает вовлечение ВСЕХ заинтересованных сторон в процесс формирования решения, все имеют равное право голоса в ходе обсуждения принимаемого решения.
- 7) **Менеджмент:** для эффективной организации процедуры необходим качественный менеджмент, который предполагает полное и своевременное планирование необходимых ресурсов (в том числе временных и человеческих), разработку параметров, необходимых для осуществления функции координации, и реализацию разных видов контроля: оперативного, итогового и пр.

- 8) **Профессионализм**: планирование и реализация процедуры должны быть обеспечены соответствующими техниками, методиками и инструментами, организовываться специалистами.

#### **4. Плюсы и минусы общественного участия**

Хорошо организованная процедура общественного участия и УМЗС дает ряд преимуществ как для лиц, принимающих решения, так и для участвующих в процедуре заинтересованных сторон.

##### **Выгоды для ЛПР:**

- генерируется более широкий диапазон мнений и возможные альтернативные варианты решений;
- снижаются риски возникновения конфликтов между ЛПР и ЗС, которые могут привести к приостановке или пересмотру принятого решения;
- участие ЗС в формировании решения может позволить сократить издержки процесса принятия решения, сохранить время и финансовые ресурсы, избежать долгой и сложной дискуссии уже после принятия решения.

Процедура общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон позволяет:

- добиться более открытого характера принятия решений, в результате повышается доверие к ЛПР в глазах заинтересованных сторон, они начинают относиться к принятым решениям с большим пониманием и ответственностью;
- получить всеобъемлющую информацию о влиянии того или иного проекта на социальную и окружающую среду, которое часто невозможно спрогнозировать в полной мере на основе заключений узкого круга экспертов;
- лучше понять специфику местных условий и определить возможные недостатки проекта.

##### **Выгоды для ЗС:**

- своевременное получение информации и учет ее в своей деятельности;
- возможность конструктивного влияния на формирующееся решение;
- возможность для отдельных групп ЗС отстаивания своих интересов и предотвращения конфликтных ситуаций;
- возможность для местного сообщества предоставлять информацию о местных условиях и традициях для корректировки проекта или выработки дополнительных компенсационных мер;
- возможность для местного сообщества влиять на планы развития территории.

##### **Какие трудности могут возникнуть при организации процедуры общественного участия и УМЗС?**

- процедура может занимать много времени и вызвать определенные задержки в принятии окончательного решения;
- процедура может быть дорогостоящим мероприятием (чем более тщательно проработана процедура и больше используется методов, тем выше затраты);
- конфликты, которые существовали при отсутствии должного контроля, могут усугубиться;
- сложность доступного изложения информации для разных целевых групп и ЗС;
- проблемой может стать формирование небольших групп, которые как будто бы представляют интересы местного сообщества, но на самом деле преследуют свои личные интересы;
- недостаток знаний и опыта по выявлению заинтересованных сторон, организации консультаций и выявлению мнений, обсуждений и слушаний, организации «обратной связи».

## Законодательные аспекты

В соответствии с международными и российскими законодательными требованиями мнение общественности в обязательном порядке выявляется и принимается во внимание при осуществлении местного самоуправления (при разработке и принятии правовых документов, концепций, социально-экономических стратегий развития территории и пр.), а также при выполнении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) намечаемой хозяйственной деятельности и проведении общественной экологической экспертизы.

Порядок участия граждан РФ и их объединений в принятии решений устанавливается федеральным законодательством, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ.

Участие общественности в принятии значимых решений законодательно декларировано следующими документами [1-13]:

1. Международная Конвенция «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Эспо, Финляндия, от 25.02.1991 г.).
2. Конституция РФ от 12.12.1993 г. (с попр. от 30.12.2008 г.).
3. Водный кодекс РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (с изм. от 27.12.2009 г.).
4. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (с изм. от 27.12.2009 г.).
5. Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (с изм. от 4.05.2010 г.).
6. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (с изм. от 27.12.2009 г.).
7. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 08.05.2010 г.).
8. ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (с изм. от 27.12.2009 г.).
9. ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (с изм. от 30.12.2008 г.).
10. ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (с изм. от 17.12.2009 г.).
11. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 г./ № 372).
12. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы (утв. постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698).
13. Уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования.

В законодательстве Российской Федерации термин «общественное участие» встречается достаточно редко. Наиболее распространены термины «общественные обсуждения», «публичные слушания» и «общественные слушания».

Термин «общественные обсуждения» до 2005 года был основным термином в российском законодательстве, обозначавшим участие общественности в процессе принятия значимых решений.

В настоящее время «общественные обсуждения» встречаются в ряде законов РФ, например ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. №174-ФЗ, ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 г. №127-ФЗ и пр.

Однако анализ федеральных российских законодательных документов показал, что определение понятия «общественные обсуждения» дано только в Положении об ОВОС: «комплекс мероприятий, проводимых в рамках оценки воздействия в соответствии с

Положением об ОВОС и иными нормативными документами, направленными на информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия» [10].

После 2005 года в связи с введением нового Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 г. №190-ФЗ дополнительно появилось еще одно понятие: «публичные слушания» [3]. Однако определения этого понятия в Градостроительном кодексе дано не было. Но зато в ряд законодательных актов РФ постепенно были внесены соответствующие изменения и, например, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ появилась ст.28 «Публичные слушания». Но, также как и в Градостроительном кодексе РФ, в указанном законе нет определения данного понятия. Но в п.1. ст. 28 говорится, что публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения [6].

Таким образом, в настоящее время в российском законодательстве используются оба понятия: «общественные обсуждения» и «публичные слушания» для обозначения регламентированных законодательством процедур общественного участия, предполагающих различные регламенты организации и проведения, а также временные рамки.

Понятие «общественные слушания» чаще всего используются для обозначения собрания в рамках процедуры общественных обсуждений материалов ОВОС.

Далее более подробно рассмотрим, как законодательно регламентируются наиболее востребованные в настоящее время виды процедур общественного участия:

1. При осуществлении местного самоуправления:

- публичные слушания при разработке генерального плана территории;
- публичные слушания при намечаемом строительстве;
- деятельность товарищества собственников жилья.

2. При выполнении оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности (ОВОС).

3. При проведении общественной экологической экспертизы (ОЭЭ).

### **1. Участие граждан в местном самоуправлении**

Местное самоуправление может осуществляться гражданами путем референдума, выборов, других форм волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (декларировано: ст. 130 Конституции РФ, ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ) и пр. [2, 6].

Предусмотрены две основные формы участия граждан в местном самоуправлении:

- непосредственная, или прямая демократия (референдумы, выборы и др.), когда сам гражданин непосредственно принимает участие в решении вопроса;
- представительная демократия (через выборные и другие органы местного самоуправления), когда участие гражданина состоит в выборе своих представителей для решения вопросов.

Основные формы непосредственной демократии: референдумы; опросы граждан; сходы (конференции) граждан; муниципальные выборы; народное обсуждение; народная правотворческая инициатива; участие в самоуправлении через общественные объединения граждан (неправительственные организации граждан); обращения граждан в органы местного самоуправления; мирные массовые акции населения; а также и в иных формах, не противоречащих законодательству.

Граждане могут принимать участие в решении следующих вопросов местного значения:

- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
  - организация утилизации и переработки бытовых отходов;
  - участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования
- и др.

Для участия общественности в этих вопросах разработаны специальные регламенты.

Жители муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения могут принимать участие в публичных слушаниях:

- проекта устава муниципального образования, а также о внесении в него изменений и дополнений;
- проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;
- проектов планов и программ развития муниципального образования;
- проектов и вопросов, связанных с градостроительной деятельностью;
- вопросов о преобразовании муниципального образования.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» цель публичных слушаний – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования с участием жителей муниципального образования [6].

#### **Публичные слушания при разработке генерального плана территории**

Общественное участие и учет мнения заинтересованных сторон при разработке проекта генерального плана территории регламентируется ст. 28 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ, ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и пр. [3, 6]. В данном случае процедура общественного участия проводится в виде публичных слушаний.

В таблице В-1 приведен регламентированный законодательством порядок организации и проведения публичных слушаний проекта генерального плана территории.

Таблица В-1

#### **Порядок организации и проведения публичных слушаний проекта генерального плана территории**

<b>№</b>	<b>Мероприятия и основные документы</b>	<b>Исполнитель</b>
1.	Организация выставок, экспозиций демонстрационных материалов проекта генерального плана	Уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления территории
2.	Организация выступлений представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей	
3.	Организация выступлений представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана в печатных СМИ, по радио и телевидению	
4.	Предоставление предложений и замечаний по проекту генерального плана	Заинтересованные стороны
5.	Сбор мнений заинтересованных сторон и включение их в протокол публичных слушаний	Уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления территории
6.	Подготовка протокола о проведении публичных слушаний	
7.	Составление заключения о результатах публичных слушаний	
8.	Публикация заключения в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, и размещение на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет	



9.	Предоставление заключения Главе местной администрации	
10.	Принятие решения с учетом заключения: – о согласии с проектом генплана и направлении его в представительный орган муниципального образования; – об отклонении проекта генплана и о направлении его на доработку.	Глава местной администрации

### Публичные слушания при намечаемом строительстве

С принятием нового Градостроительного кодекса РФ в 2005 г. появилась такая форма общественного участия, как публичные слушания по намечаемому строительству, например, магазинов, отдельных жилых домов, станций технического обслуживания, автозаправочных станций, культурно-развлекательных центров, даже целых кварталов и жилых микрорайонов.

Порядок организации и проведения таких публичных слушаний (условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства) регламентируется ст. 39 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ, ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ и пр. [3, 6].

В таблице В-2 приведен порядок организации и проведения публичных слушаний на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства.

Более подробно процедура публичных слушаний в градостроительной сфере должна быть прописана в Уставах муниципальных образований и нормативных правовых актах представительного органа муниципального образования.

Например, в городе Новокузнецке процедура публичных слушаний в градостроительной сфере помимо указанных выше Федеральных законов проводится в соответствии с:

- ст. 18 Устава города Новокузнецка (Приложение к постановлению Новокузнецкого городского Совета народных депутатов от «25» ноября 2009г. № 11/117);
- Положением «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности на территории городского округа г. Новокузнецк» (утв. Постановлением Совета народных депутатов города Новокузнецка от 27.12.05 г. №11/91) – далее Положение.

В Положении процедура публичных слушаний представлена более подробно, указан четкий перечень требований, даны рекомендации. Особенности проведения публичных слушаний в г. Новокузнецке на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства являются:

- использование наиболее читаемых и официальных СМИ и сайта администрации города для информирования жителей о начале публичных слушаний, а также рассылка адресных писем смежным землепользователям;
- организация доступа к эскизным материалам предлагаемого объекта для заинтересованных сторон в местах общественного доступа (библиотеки, администрации районов, общественные приемные);
- сбор предложений и замечаний заинтересованных сторон через специальные журналы, проведение собраний с участием членов Комиссии, представителей инициатора намечаемой деятельности и заинтересованных сторон;
- предоставление не только заключения Комиссии, но и отчета о проведении публичных слушаний (в т.ч. перечень поступивших замечаний и предложений, а также ответов инициатора намечаемой деятельности) для заинтересованных сторон в местах общественного доступа.

**Порядок организации и проведения публичных слушаний на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства в соответствии с Положением г. Новокузнецка**

№	Мероприятия и основные документы	Исполнитель
	Подача заявления о намерениях в Комиссию при администрации города и оплата расходов, связанных с организацией и проведением публичных слушаний	Инициатор намечаемой деятельности
	Направление сообщений о проведении публичных слушаний по рассматриваемому вопросу заинтересованным сторонам	Комиссия при администрации города
	Предоставление предложений и замечаний по рассматриваемому вопросу	Заинтересованные стороны
	Сбор мнений заинтересованных сторон и включение их в протокол публичных слушаний	Комиссия при администрации города
	Подготовка протокола о проведении публичных слушаний	Комиссия при администрации города
	Выдача заключения о результатах публичных слушаний	Комиссия при администрации города
	Публикация заключения в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, и размещение на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет	Комиссия при администрации города
	Подготовка рекомендаций (на основании заключения) о предоставлении разрешения или об отказе в разрешении с указанием причин принятого решения	Комиссия при администрации города
	Предоставление рекомендаций Главе местной администрации	Комиссия при администрации города
	Принятие решения о предоставлении разрешения или об отказе в разрешении с указанием причин принятого решения	Глава местной администрации
	Публикация решения Главы местной администрации в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, и размещение на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет	Комиссия при администрации города

## 2. Общественные обсуждения материалов ОВОС

Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (далее – ОВОС) – процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Основными законодательными документами, регулирующими участие общественности при выполнении процедуры ОВОС, является Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации [10] и Международная Конвенция «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» [1]. В данном случае процедура общественного участия проводится в виде общественных обсуждений.

Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения ОВОС осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки ТЗ на ОВОС.

Обсуждение общественностью проекта намечаемой деятельности, включая материалы ОВОС, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.

В таблице В-3 приведен порядок организации и проведения общественных обсуждений при выполнении ОВОС в соответствии с законодательными требованиями.

Таблица В-3

**Порядок организации и проведения общественных обсуждений при выполнении ОВОС**

№	Мероприятия и основные документы	Исполнитель
<b>1 этап. Уведомление, предварительная оценка и составление технического задания на проведение ОВОС</b>		
	<b>Информирование заинтересованных сторон о начале процедуры ОВОС и приглашение ознакомиться с документацией:</b> рассылка информационных писем; организация публикаций и выступлений в СМИ и Интернет.	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
	<b>Проведение предварительных консультаций в целях определения участников процесса ОВОС, в том числе заинтересованной общественности.</b> <i>В результате разрабатывается план проведения консультаций с заинтересованными сторонами.</i>	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
	<b>Обеспечение свободного доступа заинтересованных сторон к следующей документации:</b> Декларация (Ходатайство) о планируемой деятельности; Предварительная экологическая оценка намечаемой хозяйственной деятельности; Проект технического задания на ОВОС.	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
	<b>Сбор мнений заинтересованных сторон по проекту технического задания и включение их в специальный отчет.</b>	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
	<b>Составление технического задания на ОВОС (ТЗ на ОВОС) с учетом поступивших предложений и замечаний заинтересованных сторон.</b>	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
	<b>Обеспечение свободного доступа заинтересованных сторон к утвержденному варианту ТЗ на ОВОС в течение всего периода проведения процесса ОВОС.</b>	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
<b>2 этап. Подготовка и обсуждение предварительного варианта материалов ОВОС</b>		
	<b>Информирование заинтересованных сторон и приглашение ознакомиться с документацией:</b> рассылка информационных писем; организация публикаций и выступлений в СМИ и Интернет.	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
	<b>Обеспечение свободного доступа заинтересованных сторон к предварительному варианту материалов ОВОС.</b> <i>ОВОС выполняется в соответствии с скорректированным утвержденным вариантом ТЗ на ОВОС.</i>	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
	<b>Принятие решения о целесообразности проведения (не проведения) общественных слушаний.</b>	<b>Органы местного самоуправления</b>
	В случае принятия решения о целесообразности проведения общественных слушаний может быть разработан нормативный акт о порядке их проведения (ст. 7 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ) <i>Например, Регламент проведения общественных слушаний.</i>	<b>Органы местного самоуправления</b>

<b>Порядок проведения общественных слушаний по конкретному объекту определяется при участии инициатора намечаемой деятельности и содействии заинтересованных сторон.</b>	
В случае проведения общественных слушаний проводится информирование заинтересованных сторон (приглашение на слушания): рассылка информационных писем; организация публикаций и выступлений в СМИ и Интернет.	<b>Органы местного самоуправления</b> <b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
<b>Организация и проведение общественных слушаний.</b> <i>Итоговым документом является протокол, который подписывается представителями органов исполнительной власти и местного самоуправления, граждан, общественных организаций (объединений), заказчика.</i>	<b>Органы местного самоуправления</b> <b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
<b>Сбор мнений заинтересованных сторон по предварительному варианту материалов ОВОС (в т.ч. протокол общественных слушаний в случае их проведения) и включение их в специальный отчет.</b>	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
<b>Составление окончательного варианта материалов ОВОС с учетом поступивших предложений и замечаний заинтересованных сторон.</b>	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>
<b>Обеспечение свободного доступа заинтересованных сторон к окончательному варианту материалов ОВОС и Резюме нетехнического характера в течение всего срока с момента утверждения последнего варианта и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.</b> <i>Результаты материалов ОВОС входят в состав проектной документации на строительство объекта, направляемой на государственную экспертизу.</i>	<b>Инициатор намечаемой деятельности</b>

Более подробно – в разделе «Примеры и графики процедур». Пример №2. Проект строительства шламонакопителя.

### 3. Общественная экологическая экспертиза

Экологическая экспертиза – это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Основным законодательным документом, регулирующим организацию и проведение общественной экологической экспертизы, является Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и «Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы» [9, 12].

Общественная экологическая экспертиза (далее ОЭЭ) организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций, а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями, основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы.

ОЭЭ может проводиться в отношении объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней (проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, проекты целевых программ, проекты соглашений о разделе продукции, материалы обоснования лицензий на отдельные виды деятельности, объекты, расположенные на континентальном шельфе, особо охраняемых территориях), за исключением объектов

экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

ОЭЭ проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней, а также может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы.

Проведение общественной экологической экспертизы основывается на принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Процедура проведения ОЭЭ в соответствии с требованиями законодательства:

1. Заявление о проведении ОЭЭ регистрируется в органах местного самоуправления. При наличии заявлений на один объект от двух и более общественных организаций допускается создание единой экспертной комиссии.

2. Организатор ОЭЭ обращается к заказчику проекта с письменным обращением о представлении объекта ОЭЭ, сопровождаемым подтверждением регистрации ОЭЭ в установленном порядке (в случае получения отказа обращается в суд).

3. Формируется экспертная комиссия, членами которой не могут быть сотрудники или представители заказчика и разработчика экспертируемой проектной документации, истребованной на ОЭЭ, гражданин или представитель юридического лица, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или разработчиком документации.

4. Инициаторы и организатор ОЭЭ публикуют в СМИ объявления о начале и этапах проведения ОЭЭ.

5. Организатор ОЭЭ обеспечивает работу экспертной комиссии и подготовку сводного заключения ОЭЭ.

6. Заключение ОЭЭ направляется федеральному или региональному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

7. Заключение ОЭЭ приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным или региональным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы.

Более подробно – в разделе «Примеры и графики процедур». Пример №1. Проект строительства 2-ой очереди металлургического завода.

## Этапы и методы

Для разработки и принятия рациональных и эффективных управленческих решений необходим тщательный анализ ситуации, поэтому правильно организованная процедура общественного участия играет значительную роль в процессе их формирования и принятия. Преимущества применения данной процедуры и трудности описаны в разделе «Плюсы и минусы ОУ».

Процедура ОУ в зависимости от ситуации может повторяться на разных этапах принятия управленческого решения. Также в рамках одной процедуры может быть несколько локальных процедур, которые проводятся отдельными группами заинтересованных сторон (например, при разработке проекта строительства какого-либо объекта или процедуры ОВОС). В этой главе мы подробно рассмотрим этапы и методы базовой процедуры. Что такое «заинтересованные стороны» и способы их выявления описаны в разделе «Основные понятия».

В рамках этого пособия мы не ставим целью перечислить максимальное количество методов. Их очень много, а в связи с развитием данной сферы деятельности могут возникать новые. Поэтому мы привели примеры только основных методов для каждого из этапов процедуры.

Процедура общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон состоит из нескольких этапов:

1. информирование;
2. выявление мнений;
3. обсуждение;
4. принятие решений;
5. обратная связь.

**Этап 1 – «Информирование»:** этот этап предполагает распространение достоверной, своевременной, в достаточном объеме информации по обсуждаемому вопросу. Важно, чтобы информационные тексты были написаны понятным и доступным языком, при необходимости были представлены схемы, рисунки и фотографии. Кроме того, необходимо предоставить достаточное количество времени, чтобы заинтересованные стороны могли ознакомиться с предоставленной информацией, обсудить, проанализировать ее, а также сделать выводы.

Информирование может быть организовано либо лицом, принимающим решение, либо фирмами, специализирующимися на данном виде услуг. Алгоритм информирования включает в себя: определение заинтересованных сторон (стейкхолдеров), выбор соответствующего метода информирования, распространение наиболее полной информации о принимаемом решении.

### Методы этапа «Информирования»:

*СМИ.* Средства массовой информации – печатные издания, радио и телевидение – являются очень хорошим каналом для распространения информации. Важно определить именно те СМИ, которые интересны целевым группам. Особенно полезно использование СМИ в случаях, когда необходимо донести информацию до достаточно широкой аудитории, привлечь к обсуждению как можно больше людей. Организация пресс-конференции для СМИ является рациональным использованием временных и человеческих ресурсов.

*Интернет.* Информацию о планируемой деятельности лучше всего размещать на официальных муниципальных сайтах (в ряде случаев это является требованием законодательства, например, при организации публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности), а также на популярных сайтах местного сообщества. В Интернете, как правило, кроме стандартного объявления есть возможность разместить сведения о характере намечаемой деятельности из проектной документации. Важным

преимуществом является возможность получить замечания и предложения заинтересованных сторон достаточно оперативно, без необходимости организовывать отдельные площадки для взаимодействия.

*Информационные письма.* Информационные письма используются, когда необходимо донести информацию до относительно небольшого числа граждан и организаций. Это могут быть некоммерческие организации, органы власти, жители. Например, жители домов или садовых обществ, находящихся в непосредственной близости от места намечаемой хозяйственной деятельности. Содержание таких писем обычно такое же, как в листовках и буклетах.

*Объявления на улице.* Объявления на улице используются тогда, когда необходимо донести конкретную информацию до определенной целевой группы, например, жителей определенного микрорайона. Объявления лучше всего размещать непосредственно на подъездах и в местах массового посещения, например, на остановках, а также у входа на почту, отделениях банка, магазинах, библиотеках и т.д. Размещать объявления нужно на специальных информационных стендах, чтобы не было проблем с обслуживающими управляющими компаниями и местными властями. При отсутствии специально отведенного места для информации, т.е. стенда, размещение объявления нужно согласовывать с администрацией той организации, на дверях которой будет наклеено объявление. Срок «жизни» объявлений может быть от одного до нескольких дней, все зависит от обслуживающих организаций либо от жителей, которые сами срывают объявления.

*Документация.* В местах общественного доступа, например, в библиотеках, местных администрациях, приемных некоммерческих организаций, депутатов, для всех заинтересованных сторон размещаются документы, характеризующие намечаемую деятельность, с пояснительными письмами о процедуре общественного участия. Там же, как правило, размещаются и специальные журналы предложений и замечаний, которые могут заполнить все желающие.

*Выставки, информационные стенды, планшеты.* Проведение выставок позволяет наглядно представить будущие изменения. Эффективна организация экспозиций в местах, наиболее посещаемых людьми. Это могут быть крупные торговые центры, библиотеки, витрины магазинов, музеев, другие общественные заведения.

*Лидеры местных сообществ.* Как правило, практически в каждом местном сообществе имеются организации и/или инициативные группы, которые периодически проводят встречи или собрания в рамках своей деятельности. Например, профсоюзы, собственники земельных участков, представители органов местного самоуправления и пр. Объявление об обсуждении по тому или иному вопросу, а также о том, где можно ознакомиться с более подробной информацией, может сделать лидер такой встречи, например, председатель организации или депутат.

*Буклеты, листовки и т.п.* Буклеты, листовки используются для предоставления письменной информации широкой общественности и определенным целевым группам и приглашения их к обсуждению. Обычно они небольшого размера – как правило, формата А4 или А5. Содержат краткую информацию о предполагаемых изменениях, о том, где можно получить более подробную информацию, каким образом можно предоставить свои комментарии и т.д. В буклетах, листовках полезно использовать наглядные изображения – фотографии, рисунки, схемы, которые иногда дают больше информации, чем словесное описание.

*Информационные бюллетени.* Информационные бюллетени могут быть выпущены в дополнение к буклетам и листовкам с тем, чтобы предоставить более детальную информацию. В случаях, когда процесс общественного обсуждения достаточно длительный и состоит из нескольких этапов, бюллетени могут быть использованы для информирования о ходе и результатах каждого из них, внесенных изменениях в первоначальный вариант обсуждаемого вопроса, а также для проведения опросов.

*Видео- и наглядная презентации.* Видеоматериалы и другие формы визуального изображения эффективны для восприятия сложной информации. Наглядные презентации эффективно использовать на встречах, выставках и других подобных мероприятиях для представления сложных, комплексных объектов. Также эффективно использовать видео и наглядные презентации в тех аудиториях, которые более восприимчивы к наглядному изображению, чем к письменному материалу.

**Этап 2 – «Выявление мнений»:** после того, как были выявлены основные заинтересованные стороны по обсуждаемому вопросу и они получили необходимую информацию, следует этап выявления их мнений по поднятому вопросу. На этом этапе в полной мере реализуется принцип о равноправности участников процедуры: каждый представитель заинтересованных групп должен иметь возможность высказаться (необходимо обеспечить специальную, наиболее подходящую для него площадку).

При организации данного этапа важно также учитывать следующие аспекты:

- заинтересованные стороны должны иметь достаточно времени, чтобы представить свою точку зрения;
- временные рамки для предоставления комментариев должны быть четко определены;
- необходимо реагировать на поставленные вопросы, проблемы или замечания, сделанные заинтересованными сторонами;
- полученные комментарии должны быть обобщены и доступны заинтересованным сторонам.

#### **Методы этапа «Выявления мнений»:**

*Журнал предложений и замечаний.* Журнал представлен в табличной форме, где имеются графы: «дата», «ФИО», «год рождения», «место работы», «контактная информация» и «предложения и замечания». Журнал предлагается заполнить всем желающим, а если комментарии общественности не вписываются в формат журнала, то возможно изложить мнение в простой письменной форме в приложении к журналу. Журналы размещаются в местах общественного доступа, например, в библиотеках, местных администрациях, приемных некоммерческих организаций, депутатов вместе с проектными документами намечаемой деятельности, с пояснительными письмами о процедуре общественного участия.

*Социологический опрос.* Представителям заинтересованных сторон предлагается ответить на вопросы анкеты. Цель опроса – выявить отношение общественности к обсуждаемому вопросу, получить комментарии, предложения и возражения. В анкете должны быть вопросы, которые помогут в составлении характеристики опрашиваемых: пол, возраст, место проживания, социальный статус и др. Прежде чем приступить к анкетированию, следует провести тестирование опросника на малой группе людей с тем, чтобы удостовериться, что вопросы сформулированы однозначно и не вызывают особых затруднений. Проведение опросов используется, когда нужно выявить мнение целевой аудитории относительно обсуждаемого вопроса на начальном этапе, до принятия решения; когда важно иметь общую картину мнений относительно обсуждаемого вопроса; когда необходимо выявить мнение отдельных групп, например, проживающих в непосредственной близости от места предполагаемого строительства. Опросы могут проводиться в режиме уличного интервью, телефонного интервью, через отрывные талоны на буклетах или листовках, через СМИ и Интернет. По результатам опроса составляется отчет, который должен быть доступен общественности в составе отчетной документации.

*Комментарии.* Этот метод может использоваться, когда необходимо узнать мнение людей по каким-то конкретным предложениям, когда нужно получить широкий диапазон взглядов. В этом случае нет вопросов, а есть приглашение высказать комментарии по обсуждаемому вопросу любым удобным способом: по почте, по телефону, по электронной почте, через Интернет, через общественную приемную и т.д. Участники



могут сказать по заданной теме то, что они хотят, а не отвечать на конкретные вопросы анкеты. Анализировать полученные комментарии гораздо сложнее, чем заполненные анкеты.

*«Горячая линия», «прямая линия».* Этот метод может использоваться для получения комментариев от заинтересованной общественности. В средствах массовой информации, сети Интернет, в информационных буклетах указывается номер телефона, по которому в определенные сроки все желающие могут высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу.

*Бланки участников собрания, общественных слушаний.* При проведении встречи, собрания или общественных слушаний всегда есть такие участники, которые предпочитают выразить свое мнение письменно, а затем в письменном виде получить ответ. Для этого при регистрации до начала собрания, общественных слушаний, в составе раздаточных материалов находятся специальные бланки. Участник встречи заполняет бланк непосредственно на собрании и передает в секретариат. Заполненные бланки обрабатываются, а зафиксированные предложения и замечания также отражаются в отчетной документации, на которые даются ответы разработчиков проектной документации и инициатора хозяйственной деятельности.

*Выявление мнений с помощью определенных организаций.* Иногда возникают ситуации, когда необходимо получить мнение определенных специфических групп населения, например, инвалидов, пенсионеров, родителей маленьких детей и т.д. В этом случае эффективно действовать через определенные организации, объединяющие подобные группы, например, через общества инвалидов, детские сады и др. Например, можно использовать собрания или встречи, проводимые этими организациями, для выявления мнения специфических групп.

**Этап 3 – «Обсуждение»:** после того, как собраны мнения по поднятому вопросу, необходимо перейти к обсуждению для соотнесения всех интересов и выработки того решения, которое наиболее оптимально удовлетворяет всем выдвигаемым требованиям. В ходе обсуждения также создается площадка для конструктивного диалога между лицом, принимающим решение, и представителями заинтересованных сторон.

Метод обсуждения может быть выбран самый разный, в зависимости от специфики проблемы, целевых аудиторий, местного сообщества, на территории которого организовано обсуждение.

Важным является организация такой площадки, которая обеспечит наибольшую посещаемость и свободный обмен мнениями между заинтересованными сторонами.

### **Методы этапа «Обсуждения»:**

*Общественные слушания, круглые столы, собрания.* Это очень распространенный метод. Общественные слушания, круглые столы дают возможность сделать официальные заявления для общественности, а присутствующие могут сразу и непосредственно высказаться и задать вопросы. Такие мероприятия позволяют собрать вместе инициаторов, органы, принимающие решения, экспертов и представителей общественности и организовать дискуссию по обсуждаемому вопросу. В ходе общественных встреч обязательно ведется протокол, фиксируются вопросы и ответы, замечания, предложения и комментарии. При проведении общественных встреч важно, чтобы обсуждения происходили в конструктивном русле, без взаимных нападок и обвинений.

Некоторые ключевые моменты, на которые стоит обратить внимание при проведении общественных встреч:

- место проведения таких встреч должно быть «нейтральным»;
- должен быть четко определен регламент встречи: порядок выступлений, продолжительность сообщений, время на вопросы и ответы;

– ведущим встречи должен быть человек, имеющий авторитет у аудитории; он координирует ход общественной встречи, следит за тем, чтобы обсуждение шло в рамках обозначенного вопроса и не переходило на другие темы.

*Реальное планирование.* Этот метод можно использовать, когда, например, необходимо сделать выбор относительно местоположения определенного объекта, или наоборот, определить, какие объекты необходимо разместить на определенной территории. Метод предполагает создание макета территории и его использование на открытых собраниях для сбора предложений населения по обсуждаемому вопросу.

Реальное планирование полезно использовать на самых ранних стадиях планирования, например, при определении развития отдельных районов или кварталов. Он позволяет всем заинтересованным группам предлагать идеи, выделять приоритетные среди возможных решений, разрешать конфликты. Данный метод помогает выявить потребности людей. Преимущество этого метода заключается в том, что компромисс или консенсус достигается гораздо быстрее, так как усилия участников процесса направлены на достижение общей цели – улучшение среды жизнедеятельности. Более подробно с этим методом можно ознакомиться в указанных в ссылках источниках [15].

*Дискуссионные группы, фасилитированные (управляемые) дискуссии.* Такие дискуссии проводятся с участием небольшого количества людей, руководит дискуссией независимый фасилитатор, направляя обсуждение в нужное русло. В дискуссиях принимают участие представители общественности, эксперты, а также представители организаций, принимающих решения. Эти дискуссии должны быть очень четко структурированы: определены темы, сформулированы вопросы для обсуждения. В ходе дискуссий могут быть выявлены приоритеты и возможные конфликты.

*Консультации, личные встречи.* Метод является наиболее эффективным способом обсуждения возможных решений с заинтересованными сторонами. Непосредственное общение позволяет более четко обсудить ключевые аспекты принимаемого решения, а также прийти к компромиссу. Кроме того, консультации и личные встречи являются менее затратными с точки зрения организации. В настоящее время консультации можно проводить также и в он-лайн режиме (использование электронных средств связи), что позволяет экономить временные ресурсы всех заинтересованных сторон.

*Метод Делфи.* Этот метод используется для проведения обсуждений между экспертами. Процесс, как правило, занимает продолжительное время. Каждый эксперт предоставляет свое мнение относительно обсуждаемого вопроса в виде ответов на вопросник. Ответы объединяются, рассылаются обратно участникам, которых просят дать оценку возможным вариантам. Ответы участников статистически обрабатываются и снова рассылаются участникам, чтобы они увидели обобщенный ответ группы. Участников, чьи ответы значительно отличаются от остальных, просят аргументировать свои ответы. Аналогично проводятся второй и последующий туры опроса, пока не будут четко определены вопросы, по которым есть общее мнение экспертов, и вопросы, вызывающие разногласия. Более подробно с этим методом можно ознакомиться в указанных в ссылках источниках [15].

**Этап 4 – «Принятие решений»:** на данном этапе вырабатывается решение, учитывающее мнение заинтересованных сторон.

**«Принятие решений»** – сложный процесс, включающий в себя многие компоненты. Выработка самого решения как результата процедуры учета мнения заинтересованных сторон будет формироваться на протяжении всего процесса формирования управленческого решения. Итоговое резюме по обсуждаемому вопросу принимает ЛПР, которым могут быть представители власти, бизнеса, общественных организаций, инициативных групп граждан, других групп местного сообщества. Бывают ситуации, когда ЛПР – это коллегиальный орган. Но отличие ЛПР от ЗС в том, что ЛПР несет ответственность за принятое решение (в зависимости от сферы ПР – вплоть до уголовной), а ЗС такой ответственности не несет.

## Методы «Принятия решений»:

Этап «Принятия решений» может осуществляться двумя путями: индивидуальным (когда ЛПР – один человек) или коллегиальным (специальной комиссией, собранием граждан).

Индивидуальный путь принятия решений как на государственном, региональном или муниципальном уровнях, так и на уровне отдельных организаций представлен принятием различных управленческих решений, изданием различного рода указов, распоряжений, постановлений. К ЛПР в данном случае будут относиться президент, губернатор, мэр, руководитель организации, подразделения, отдела и т.д.

Возможные способы принятия коллегиальных решений:

*Выборы на муниципальном, региональном и федеральном уровне.* Выборы проводятся с целью избрания президента страны, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В соответствии с законодательством, для каждого случая работает своя избирательная система. Итоги выборов подлежат официальному опубликованию.

*Референдум.* Объектом референдума является определенный вопрос – закон, законопроект, Конституция, поправка к Конституции, проблема, касающаяся международного статуса соответствующей страны, внутривнутриполитическая проблема. Референдум представляет собой прямое правотворчество народа. Это один из способов участия общественности в принятии решений, важных не только местному сообществу, но и каждому отдельному человеку. Процедура референдума регламентирована Конституцией и законодательством соответствующих стран.

*Гражданское жюри* – технология вовлечения граждан в процесс общественного обсуждения и принятия общенациональных решений, предложенная некоммерческой общественной организацией Джефферсон Центр в 1974 году. Гражданское жюри — это группа граждан (около 18 человек), представляющая собой различные слои общества и группы населения. Обычно учитываются возраст, пол, образование, расовая принадлежность, географическая локализация внутри сообществ. В процедуре также обязательно участие *консультационного совета*, который состоит из авторитетных людей, хорошо разбирающихся в обсуждаемой теме и представляющих разные позиции по отношению к проблеме, обеспечивающих членов жюри информацией. Результаты обсуждения публикуются в прессе и в официальных источниках.

Гражданское жюри создается для решения задачи согласования интересов государства и общества. Данная технология дает возможность людям изучить проблему, выработать совместное решение и огласить результаты перед общественностью. Гражданское жюри предоставляет всем заинтересованным сторонам возможность выдвинуть и обсудить свои идеи по рассматриваемой проблеме, а для граждан — это возможность глубоко вникнуть в её суть. Настоящая технология призвана также привлечь внимание средств массовой информации и общественности к ним. Одной из важных задач гражданского жюри является доведение до сведения законодателей и политиков (лиц, принимающих решения) рекомендаций, выражающих общественное мнение. Схожие принципы деятельности заложены в законодательстве об Общественной палате Российской Федерации. Однако решения, сформированные в результате работы Общественной палаты РФ, не являются обязательными для исполнения ЛПР.

Более подробно с этим методом можно ознакомиться в указанных в ссылках источниках [15].

*Visioning-упражнения.* Метод предполагает привлечение всех заинтересованных сторон. Основной задачей таких упражнений является составление документа, который отражает основные приоритеты местного сообщества или, например, план работы отдельных служб на ближайшее время. Использование этого метода обусловлено

необходимостью широкого видения проблем региона как отдельными людьми, так и различными группами. Конечной целью этого метода является все-таки не сам план, а обзор возможностей, которыми обладает общественность для участия в развитии местного сообщества. Однако реализация данного способа принятия решения предполагает хорошую подготовленность и осведомленность заинтересованных сторон по обсуждаемому вопросу.

Более подробно с этим методом можно ознакомиться в указанных в ссылках источниках [15].

**Этап 5 – «Обратная связь»:** после того, как было принято итоговое решение, необходимо проинформировать заинтересованные стороны о том, какое решение было принято, что было учтено и каким образом. Важно показать, что мнения ЗС действительно учитывались при принятии решения. Необходимо проинформировать ЗС не только о том, какие мнения были учтены, но и том, какие не были учтены и почему они не были учтены.

Это очень важный этап, который обычно недооценивают в российской практике и зачастую не реализуют. Обязательная реализация «обратной связи» развивает эффективность применения процедуры общественного участия. Отчеты о том, какие мнения не были учтены, способствуют тому, что в последующем ЗС будут высказывать более обоснованные и компетентные мнения.

Кроме того, обратная связь позволяет обеспечить своевременную координацию всего хода процедуры общественного участия.

К методам этапа «Обратной связи» относятся все методы этапа «Информирования».

## **Примеры и графики процедур**

В данном разделе методического пособия представлен опыт ИнЭКА по организации процедур общественного участия и учёта мнения заинтересованных сторон при реализации проектов разных сфер деятельности. В ряде представленных примеров названия городов, заказчиков проектов и объектов изменены. Представлены 3 примера из следующих практик:

1. Проекты строительства крупных промышленных объектов (металлургический завод, шламонакопитель).
2. Проекты стратегических документов - «Генеральный план города».

Представленные примеры демонстрируют, что, несмотря на разные сферы деятельности и разные уровни принятия решений, процедура общественного участия и УМЗС остается универсальной, 5-ти этапной: информирование, выявление мнений, обсуждение, принятие решений, обратная связь. Но в различных ситуациях при реализации этих 5-ти этапов могут применяться разные методы. В ряде описанных примеров учет мнения заинтересованных сторон законодательно регламентирован (публичные слушания, ОВОС, ОЭЭ), в других случаях проводился по инициативе ЛПР.

В примерах приводится краткая характеристика проекта, подробное описание того, как организовывалась процедура общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон, какие методы были использованы. Также для каждого примера представлены графики, отражающие реализацию процедуры во времени.

### **1. Проекты строительства крупных промышленных объектов**

#### **1.1 Пример № 1. Проект строительства 2-ой очереди металлургического завода**

В 2002 году в г. Н-ске начал разрабатываться проект строительства 2-ой очереди существующего металлургического завода. В связи с тем, что этот завод был градообразующим предприятием для данного города, то у этого проекта были как противники, так и сторонники. Следует отметить, что в регионе, где расположен этот завод, имеется большое количество охраняемых территорий и мест традиционного природопользования. Поэтому природоохранные организации региона были обеспокоены планами по расширению завода.

В 2003 году инициатор хозяйственной деятельности объявил о том, что предпроектная стадия подходит к завершению и подготовлены материалы «Обоснование инвестиций», в том числе и «Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)», которые планируется отправить на государственную экологическую экспертизу.

Администрация г. Н-ска и природоохранные организации инициировали общественную экологическую экспертизу данной предпроектной документации (далее ОЭЭ).

Основными законодательными документами, регулирующими процедуру ОЭЭ, являются Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы и Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации [9, 10].

В качестве организатора ОЭЭ была приглашена региональная общественная организация «Информационное экологическое агентство / ИнЭКА».

В соответствии с законодательством РФ финансирование ОЭЭ осуществляется за счет инициатора ОЭЭ. Финансирование работы экспертной комиссии ОЭЭ взяла на себя администрация г. Н-ска, а организационные и командировочные затраты – один из природоохранных фондов.

ОЭЭ проводилась на основании действующего в 2003 году законодательства РФ.

Опыт ИнЭКА в проведении ОЭЭ показал, что для упорядочения отношений участников ОЭЭ необходимо разрабатывать специальные Регламенты и календарные планы проведения ОЭЭ. Такой документ важен для четкой работы экспертов ОЭЭ, привлечения сторонних консультантов, информирования и учета мнения заинтересованных сторон и решения других вопросов в ходе ОЭЭ. Например, в регламентах ИнЭКА проведения ОЭЭ для обеспечения учета общественного мнения при формировании сводного заключения ОЭЭ предусмотрено проведение круглых столов, открытых заседаний экспертной комиссии и общественные слушания.

ИнЭКА разработало и представило администрации г. Н-ска план мероприятий, включающий не только работу экспертной комиссии, но и мероприятия по вовлечению местного сообщества в процедуру ОЭЭ. Так, например, проводился ряд мероприятий по учету мнения заинтересованных сторон при разработке ТЗ на проведение ОЭЭ и проекта заключения ОЭЭ.

Цели общественной экологической экспертизы были установлены следующие:

1. анализ соответствия материалов «Обоснование инвестиций. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)» требованиям законодательства РФ;
2. определение допустимости реализации строительства на запланированной территории;
3. предупреждение возможных неблагоприятных воздействий намечаемой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

ЛПР в данном примере – это администрация г. Н-ска, которая в конечном итоге выдает или не выдает разрешение на строительство после прохождения проекта через все экспертизы и согласований.

В качестве ЗС были выделены следующие группы:

1. жители г. Н-ска;
2. жители близлежащих населенных пунктов;
3. органы местного самоуправления районной и городской территорий;
4. контролирующие органы района, города и области;
5. инициатор хозяйственной деятельности;
6. генеральный проектировщик.

ИД – это сводное заключение экспертной комиссии ОЭЭ.

Этапы и методы, используемые при проведении процедуры ОЭЭ, представлены на графике № D-1.

**План проведения процедуры УМЗС при проведении общественной экологической экспертизы строительства 2-ой очереди металлургического завода**

			Обсуждение проекта технического задания на ОЭЭ				Обсуждение проекта экспертного заключения							
Месяц			1				2				3			
Неделя			1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Методы этапов УМЗС	1	СМИ												
		Интернет												
		Информационные письма												
		Документации												
	2	Журнал предложений и замечаний												
		Анкетирование												
		Комментарии												
	3	Личные встречи, консультации												
		Круглый стол												
	4	Общественные слушания												
		Коллегиальный способ: инициаторы и организаторы ОЭЭ												
	5	СМИ												
		Интернет												
		Информационные письма												
		Документация												

Этапы процедуры УМЗС:

1	- информирование
2	- выявление мнений
3	- обсуждение
4	- принятие решений
5	- обратная связь

### I. Обсуждение проекта технического задания на ОЭЭ

#### 1. Информирование

В СМИ, на сайте администрации г. Н-ска и организатора ОЭЭ была представлена информация о начале процедуры ОЭЭ. Также были указаны сроки проведения ОЭЭ и перечень мест, где можно ознакомиться с обсуждаемой документацией, проектом ТЗ на ОЭЭ, контакты организатора ОЭЭ.

Были выявлены группы ЗС, которым были направлены официальные письма с информацией об ОЭЭ, проект ТЗ на ОЭЭ с предложением внести свои замечания и предложения в проект ТЗ, а также сообщить свое мнение о возможных значимых воздействиях планируемой деятельности на окружающую среду.

#### 2. Выявление мнений

Все желающие могли высказать свое мнение относительно ТЗ на ОЭЭ удобным для них способом – по телефону, почте, электронной почте или через журналы предложений и замечаний, размещенных в местах общественного доступа вместе с обсуждаемыми документами. Все мнения фиксировались организатором ОЭЭ. Также на данном этапе выявлялись дополнительные заинтересованные группы.

### 3. Обсуждение

В связи с большой заинтересованностью местного сообщества было принято решение провести обсуждение поступающих предложений к проекту ТЗ на ОЭЭ в виде круглого стола. На круглый стол были приглашены и присутствовали представители всех ЗС: администрации г. Н-ска, близлежащих районов, природоохранных организаций, организаторы и эксперты ОЭЭ, заинтересованная общественность. Также были приглашены и присутствовали представители инициатора хозяйственной деятельности и генерального проектировщика, представители государственных контролирующих служб в области охраны окружающей среды и здоровья населения и СМИ.

В ходе круглого стола всем участникам было предложено заполнить анкету, где можно было указать свои замечания, внести предложения и пожелания для формирования ТЗ на проведение ОЭЭ.

По итогам круглого стола были составлены отчет о поступивших предложениях к проекту ТЗ на ОЭЭ и список участников.

### 4. Принятие решения

Инициаторы и организаторы ОЭЭ рассмотрели отчет о поступивших предложениях к проекту ТЗ на ОЭЭ и приняли решение о внесении соответствующих корректировок в ТЗ.

### 5. Обратная связь

Скорректированное и утвержденное ТЗ на ОЭЭ, а также отчет о поступивших предложениях к проекту ТЗ на ОЭЭ были представлены на общественный доступ. Информация об этом была размещена в СМИ, на сайтах администрации г. Н-ска и организаторов ОЭЭ.

## **II. Обсуждение проекта экспертного заключения**

### 1. Информирование

В местных и региональных СМИ регулярно освещалась информация о ходе ОЭЭ. В случае, если планировались открытые заседания экспертной комиссии, а также общественные слушания, об этом заранее сообщалось в СМИ.

Экспертной комиссией было подготовлено предварительное заключение ОЭЭ, которое было представлено на общественный доступ. Информация об этом была представлена в городских и районных СМИ, по телевидению и радио, на сайтах администрации г. Н-ска и организаторов ОЭЭ.

Заинтересованным сторонам были направлены официальные информационные письма с приглашением ознакомиться с предварительным заключением ОЭЭ и принять участие в общественных слушаниях.

### 2. Выявление мнений

Все желающие могли представить свои замечания относительно предварительного заключения ОЭЭ удобным для них способом – по телефону, почте, электронной почте или через журналы предложений и замечаний, размещенных в местах общественного доступа вместе с обсуждаемым документом. Все мнения фиксировались организатором ОЭЭ, систематизировались по выявленным группам заинтересованных сторон.



### 3. Обсуждение

Во время работы экспертной комиссии проводились как закрытые, так и открытые заседания. Всего было проведено 7 тематических заседаний по обсуждению прогнозируемого воздействия экспертируемого проекта и 2 заседания по подготовке итогового заключения ОЭЭ. Открытые заседания проводились в присутствии наблюдателей, представителей заказчика и разработчика проектной документации.

Для обсуждения проекта сводного заключения было принято решение провести общественные слушания.

В связи с тем, что в г. Н-ске не было принято специального положения о порядке проведения общественных слушаний, ИнЭкА разработало регламент проведения общественных слушаний и представило его инициаторам ОЭЭ. Регламент был официально утвержден инициаторами и организатором ОЭЭ.

В соответствии с регламентом цели проведения общественных слушаний:

- информирование общественности о стадиях проектирования строительства 2-ой очереди металлургического завода, о его возможном воздействии на окружающую среду;
- обсуждение проекта заключения экспертной комиссии ОЭЭ;
- выявление общественных интересов и их учет в процессе подготовки итогового заключения экспертной комиссии общественной экологической экспертизы.

На общественных слушаниях был выбран президиум, в задачи которого входило подготовить заключение по результатам слушаний. В состав президиума могли войти лица, имеющие соответствующую квалификацию и не имеющие никаких трудовых взаимоотношений с инициатором хозяйственной деятельности, организаторами ОЭЭ и контролирующими природоохранными службами. В заключении президиум должен был четко сформулировать ответы на основные вопросы слушаний.

Для того чтобы лучше можно было учесть мнение ЗС при подготовке заключения, всех участников слушаний попросили в конце слушаний заполнить и сдать анкеты. В анкетах были сформулированы основные вопросы, выносимые на слушания:

- Каково влияние намечаемой деятельности на окружающую среду региона?
- Каково влияние намечаемой деятельности на здоровье населения?
- Каково влияние намечаемой деятельности на социально-экономическую ситуацию в регионе?
- Допустима ли реализация намечаемой деятельности на запланированной территории?

На слушаниях выступили с докладами и сообщениями руководитель экспертной комиссии и эксперты общественной экологической экспертизы. Были представлены презентации и доклады по результатам работы экспертной комиссии, проект сводного заключения.

После выступления экспертной комиссии ответное слово было предоставлено представителям инициатора намечаемой деятельности и генерального проектировщика. Они ответили на часть замечаний, высказанных экспертами ОЭЭ, и на вопросы участников слушаний. Те вопросы, подготовка ответов на которые требовала времени, были зафиксированы в протоколе общественных слушаний. Далее были заслушаны заявления более 30 участников общественных слушаний.

По итогам общественных слушаний были составлены протокол, список участников общественных слушаний и список заявлений участников общественных слушаний.

### 4. Принятие решения

Принятие решения проходило в три этапа.

#### I этап. Заключение президиума общественных слушаний.

В течение 5 рабочих дней после проведения слушаний президиум общественных слушаний проанализировал выступления всех участников слушаний, результаты

анкетирования и сформулировал ответы на основные вопросы. Если вопрос подразумевал возможность однозначного утвердительного или отрицательного ответа (“да” или “нет”), президиум обязан был дать такой ответ, после которого могли следовать комментарии, раскрывающие суть ответа.

Заключение являлось основным результатом общественных слушаний. Главное резюме президиума – реализация намечаемой деятельности возможна только после существенной доработки проекта на последующих этапах проектирования.

#### II этап. Сводное итоговое заключение экспертной комиссии.

Сводное итоговое заключение экспертной комиссии ОЭЭ было подготовлено с учетом результатов общественных обсуждений и представлено инициаторам ОЭЭ. В заключении ОЭЭ содержалось около 50 пунктов замечаний к предпроектной документации. Но экспертной комиссией ОЭЭ был сделан вывод, что реализация объекта ЭЭ допустима и возможна после доработки объекта ЭЭ, представления материалов на ГЭЭ и по результатам ГЭЭ.

#### III этап. Решение инициаторов ОЭЭ.

Инициаторы ОЭЭ пришли к выводу, что результаты ОЭЭ могут быть использованы для улучшения проекта намечаемой деятельности.

В результате администрация г. Н-ска выставила инициатору хозяйственной деятельности и генеральному проектировщику следующие условия:

- учесть замечания и предложения, полученные в результате ОЭЭ при разработке ТЭО на следующем этапе проектной стадии;
- выполнить ОВОС проектной стадии по скорректированным решениям и предоставить материалы ОВОС на доступ общественности;
- провести общественные обсуждения материалов ОВОС проектной стадии.

Инициатор хозяйственной деятельности принял все условия.

#### 5. Обратная связь

В местных и региональных СМИ, на телевидении, радио и на сайтах администрации г. Н-ска и ИнЭКА была представлена информация о местах доступа ко всем документам ОЭЭ:

- Заключение президиума общественных слушаний, протокол, список участников общественных слушаний и список заявлений участников общественных слушаний;
- Итоговое сводное заключение экспертной комиссии ОЭЭ;
- Решение инициаторов ОЭЭ.

Заинтересованным сторонам были направлены официальные письма с предложением ознакомиться с итоговыми документами.

Заключение ОЭЭ в соответствии с законодательством было направлено федеральному и региональному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления.

*Резюме:* В результате проведения процедуры ОЭЭ было выявлено, что размещение данного объекта возможно на данной территории только при условии существенной доработки проекта на последующих этапах проектирования. Представители ЗС получили ответы на интересующие вопросы, подробную информацию о намечаемой деятельности, а инициатор намечаемой деятельности смог учесть их интересы в проекте. Подробные рекомендации и замечания, изложенные в сводном заключении ОЭЭ, позволили инициатору хозяйственной деятельности улучшить проект и впоследствии получить положительное заключение ГЭЭ.

## 1.2 Пример № 2. Проект строительства шламонакопителя

Металлургическое предприятие «Завод и К» выступило с инициативой проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) по намечаемому строительству нового объекта для хранения отходов производства – шламонакопителя. Выполнение ОВОС с организацией процедур общественного участия на всех этапах было поручено ИнЭКА.

Основным законодательным документом, регулирующим участие общественности при выполнении процедуры ОВОС, является Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 г./ № 372).

В соответствии с политикой предприятия, российскими нормативными требованиями, соответствующими международными конвенциями, заказчик проекта и исполнители ОВОС спланировали и организовали информирование и консультации с общественностью с самых первых этапов выполнения ОВОС.

На этапе разработки ТЗ на ОВОС был составлен План информирования и участия общественности при выполнении ОВОС. В данном Плане были представлены обязанности сторон, основные мероприятия общественных обсуждений.

В данном случае ЛПП – это инициатор намечаемой деятельности.

ЗС:

1. жители близлежащих населенных пунктов;
2. органы местного самоуправления районной и городской территорий;
3. контролирующие органы района, города и области.

ИД – это утвержденное ТЗ на ОВОС и окончательные материалы ОВОС.

Проект был реализован ИнЭКА в 2007 – 2008 г.

Этапы и методы учета мнения заинтересованных сторон в рамках процедуры ОВОС представлены в графике № D-2.

**План проведения процедуры УМЗС в рамках процедуры ОВОС строительства  
шламонакопителя металлургического завода**

			Обсуждение ТЗ на ОВОС				Обсуждение предварительных материалов ОВОС							
Месяц			1				2				3			
Неделя			1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Методы этапов УМЗС	1	СМИ												
		Интернет												
		Информационные письма												
		Объявления на улице												
		Документация												
	2	Комментарии												
		Журнал предложений и замечаний												
		Анкетирование												
	3	Личные встречи, консультации												
		Телефонные конференции												
		Общественные слушания												
	4	Индивидуальный: инициатором намечаемой деятельности												
	5	Интернет												
		СМИ												
		Объявления на улице												
		Документация												
		Брошюра												
		Информационные письма												

Этапы процедуры УМЗС:

1	- информирование
2	- выявление мнений
3	- обсуждение
4	- принятие решений
5	- обратная связь

### Этап 1. Обсуждение проекта технического задания на ОВОС

#### 1. Информирование

В печатных СМИ была представлена информация о проведении общественных обсуждений, указаны сроки проведения и места, где можно ознакомиться с документацией по проекту (Декларация о намерениях, проект технического задания на выполнение ОВОС (проект ТЗ на ОВОС) и Предварительная экологическая оценка намечаемой хозяйственной деятельности), контактная информация специалистов ИнЭКА – исполнителей ОВОС. Также были размещены объявления о проведении общественных обсуждений в населенных пунктах в местах общего пользования (магазины, автобусные остановки, ДК и др.)

На сайте инициатора строительства была представлена краткая информация, а также электронная версия Декларации о намерениях, Проекта технического задания на выполнение ОВОС (проект ТЗ на ОВОС) и Предварительной экологической оценки намечаемой хозяйственной деятельности.

Заинтересованным сторонам (контролирующим органам и органам местного самоуправления) были направлены официальные письма от инициатора строительства с предложением внести свои предложения и замечания, а также сообщить о возможных значимых воздействиях планируемой деятельности на окружающую среду, которые необходимо учесть при выполнении ОВОС. Вместе с письмами были направлены документы, электронный вариант которых был размещен в сети Интернет.

Декларация о намерениях, Проект ТЗ на ОВОС и Предварительная экологическая оценка намечаемой хозяйственной деятельности, а также журнал предложений и замечаний были размещены в сельских и городской администрациях.

## 2. Выявление мнений

Всем желающим было предложено высказать свое мнение относительно намечаемой хозяйственной деятельности удобным для них способом – по телефону, почте, электронной почте, посетив общественную приемную или заполнив журнал предложений и замечаний, представленный вместе с проектной документацией в сельских и городской администрациях, а также в общественной приемной ИнЭКА.

В ходе выполнения ОВОС было проведено анкетирование жителей населенных пунктов, а также владельцев садовых участков с целью выявления их мнения о состоянии окружающей среды, качестве питьевой воды и влиянии на здоровье населения экологических факторов.

## 3. Обсуждение.

Исполнителями ОВОС были организованы личные встречи с представителями ЗС, на которых обсуждались возможные экологические и социальные риски, связанные с планируемым строительством. Исполнители ОВОС также обсуждали вопросы дистанционно с заинтересованными сторонами посредством проведения телефонных конференций. Были проведены закрытые встречи представителей заказчика с исполнителями ОВОС с целью обсуждения целесообразности учета предложений и замечаний, поступивших на этапе обсуждения ТЗ.

## 4. Принятие решений

С учетом комментариев и предложений, поступивших в ходе процедуры учета мнения заинтересованных сторон на этапе обсуждения проекта ТЗ, инициатором намечаемой деятельности было принято решение о внесении соответствующих корректировок в ТЗ на ОВОС. Сводная таблица поступивших предложений и замечаний, а также ответов на них, вошла в состав материалов общественных обсуждений при подготовке ТЗ на ОВОС.

## 5. Обратная связь

В СМИ, на сайтах инициатора и исполнителя ОВОС была размещена информация о местах общественного доступа к утвержденному проекту ТЗ и отчету о поступивших предложениях и замечаниях.

## **Этап 2. Обсуждение предварительных материалов ОВОС**

### 1. Информирование

В официальных муниципальных газетах, а также в массовой популярной газете была представлена информация о проведении общественных обсуждений, указаны сроки проведения и места, где можно ознакомиться с предварительными материалами ОВОС, а также контактная информация специалистов ИнЭкА – исполнителей ОВОС. Кроме того, информация также была представлена на сайтах администраций населенных пунктов и инициатора строительства.

Для дополнительного извещения жителей сельских территорий на собрании пайщиков земель населенных пунктов было сделано объявление с приглашением принять участие в общественных обсуждениях.

В населенных пунктах в местах общего пользования (магазины, автобусные остановки, ДК и др.) были наклеены объявления о времени и месте проведения общественных слушаний.

Представителям всех заинтересованных сторон были направлены официальные письма от инициатора строительства с просьбой ознакомиться с предварительными материалами ОВОС и принять участие в общественных слушаниях.

## 2. Выявление мнений

Все желающие могли выразить свое мнение относительно представленных предварительных материалов ОВОС удобным для них способом – по телефону, по почте, по электронной почте, посетив общественную приемную или заполнив журналы предложений и замечаний.

## 3. Обсуждение

В соответствии с требованиями законодательства администрацией муниципального образования было принято решение о проведении общественных слушаний (собрания) по предварительным материалам ОВОС.

Инициатором хозяйственной деятельности совместно с администрацией были организованы общественные слушания, в которых приняли участие представители общественности, заказчика, органов местного самоуправления, контролирующих органов, средств массовой информации и исполнители ОВОС. На слушаниях инициатор хозяйственной деятельности представил общую информацию о проекте, исполнители ОВОС представили основные результаты выполненной оценки. Все желающие участники слушаний задали вопросы и получили ответы докладчиков. Всем желающим было предложено заполнить специальные анкеты, отражающие их мнение о прогнозируемых воздействиях. Анкеты были обработаны и включены в итоговую документацию.

По результатам слушаний был составлен протокол, подписанный представителями администрации, заказчика и жителей, а также составлены списки участников.

## 4. Принятие решений

Заказчик совместно с исполнителями ОВОС принял решение о необходимости внесения изменений в предварительные материалы ОВОС с учетом поступивших замечаний в ходе общественных обсуждений.

## 5. Обратная связь

В печатных СМИ была представлена информация об обеспечении доступа заинтересованной общественности к окончательным материалам ОВОС, а также контактная информация специалистов ИнЭкА. Там же всем желающим было предложено получить брошюру «Краткое резюме по материалам ОВОС намечаемого строительства шламоаккумулятора». Так же аналогичная информация была представлена на сайте инициатора строительства. Заинтересованным сторонам были направлены официальные письма с предложением ознакомиться с представленным итоговым вариантом материалов ОВОС.

Для дополнительного информирования жителей населенных пунктов о местах доступа к окончательным материалам ОВОС были размещены объявления в местах общего пользования этих населенных пунктов (магазины, автобусные остановки, ДК и

др.). Материалы общественных обсуждений, Резюме нетехнического характера и брошюра «Краткое резюме по материалам ОВОС намечаемого строительства объекта для хранения отходов» были размещены в администрациях населённых пунктов и офисе ИнЭкА.

*Резюме:* По результатам анализа поступивших замечаний и предложений от заинтересованных сторон при обсуждении материалов ОВОС, а также по результатам оценки экономической составляющей строительства объекта для хранения отходов производства, окончательное решение по строительству Заказчиком принято не было. На общественных слушаниях Заказчик объявил о своем намерении продолжить рассмотрение возможных альтернативных вариантов.

## **2. Проекты стратегических документов**

### **Пример № 3. Проект «Генеральный план городского округа г. Новокузнецка»**

По заданию администрации г. Новокузнецка был разработан проект «Генеральный план городского округа г. Новокузнецка». В соответствии с Градостроительным кодексом РФ генеральный план является основным документом территориального планирования города, обеспечивающим устойчивое развитие территории, и подлежит обязательному обсуждению на публичных слушаниях.

Процедура публичных слушаний была проведена в соответствии с законодательством РФ:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (с изм. и доп.) ст. 24, ст. 28;

2. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ ст. 16 п. 26;

3. Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности на территории городского округа г. Новокузнецк» (утв. Постановлением Совета народных депутатов города Новокузнецка от 27.12.05 г. №11/91) – далее Положение;

4. Распоряжение Главы города Новокузнецка от 12.05.2009 г. № 1490.

В качестве консультанта и организатора публичных слушаний администрация муниципального образования привлекла ИнЭкА.

Комиссией по проведению публичных слушаний по проекту генерального плана города, проектам планировки и межевания территорий (районов) городского округа г. Новокузнецка в соответствии с процедурой учета мнения заинтересованных сторон был разработан календарный план, согласно которому были проведены публичные слушания.

В соответствии с планом было осуществлено информирование заинтересованных сторон, проведены личные встречи в районных администрациях, организованы новостные информационные сюжеты.

План проведения процедуры и использованные методы приведены в графике № D-3.

**План проведения процедуры УМЗС при проведении публичных слушаний по проекту генерального плана г. Новокузнецка**

		Месяц				1				2				3				4				
		Неделя				1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
<b>Методы этапов УМЗС</b>	1	СМИ																				
		Интернет																				
		Планшет, информационный стенд																				
		Информационные письма																				
	2	Консультации																				
		Комментарии																				
		Горячая линия																				
		Анкетирование																				
		Журналы предложений и замечаний																				
	3	Личные встречи, консультации																				
		Собрание																				
	4	Коллегиальный: Комиссия по проведению публичных слушаний																				
		СМИ																				
	5	Интернет																				
		Документация																				

Этапы процедуры УМЗС:

1	- информирование
2	- выявление мнений
3	- обсуждение
4	- принятие решений
5	- обратная связь

В данном примере:

ЛПР – это комиссия по проведению публичных слушаний;

ЗС:

1. жители г. Новокузнецка;
2. собственники земельных участков и объектов строительства;
3. администрации районов муниципального образования;
4. контролирующие организации.

ИД – это заключение комиссии по проведению публичных слушаний.



В ходе процедуры учета мнения заинтересованных сторон выполнены следующие мероприятия:

### 1. Информирование

Проведена пресс-конференция о начале процедуры публичных слушаний для средств массовой информации. На пресс-конференции были представлены материалы по проекту «Генеральный план городского округа г. Новокузнецка», информация о процедуре публичных слушаний, порядке сбора и учета общественного мнения, даны ответы на вопросы относительно проекта генплана и процедуры общественного участия.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ информация о доступе материалов публичных слушаний, графике собраний (в районах и итоговое), сроках предоставления отчета была опубликована на официальном сайте администрации г. Новокузнецка, в городских СМИ.

Дополнительно информация была освещена журналистами в местных печатных изданиях, также прошли информационные передачи и новостные сюжеты на телевидении и радиоканалах.

Демонстрационные материалы по проекту «Генеральный план городского округа г. Новокузнецка» (краткая справка по проекту, картографический материал, журналы предложений и замечаний) были представлены в местах общественного доступа: в 6-ти районных администрациях.

### 2. Выявление мнений

Все желающие могли заполнить специальные журналы предложений и замечаний, обратиться к организаторам публичных слушаний (по телефону, по почте, электронной почте, прийти на консультации), написать свое обращение на сайт администрации города.

### 3. Обсуждение

На районных собраниях члены Комиссии представили заинтересованным сторонам проект генерального плана, стратегического развития районов и дали ответы на интересующие вопросы. Организаторы публичных слушаний на каждой встрече представляли результаты проделанной работы и перечень поступивших предложений, замечаний и вопросов. Участники встреч получили разъяснения своих прав и обязанностей, а также информацию о порядке сбора и учета мнения общественности, а также о том, где и когда будет представлен отчет и заключение по проведению публичных слушаний. На каждой встрече все желающие могли оставить свои комментарии в письменном виде, заполнив специальные анкеты.

В итоговом обсуждении проекта генплана города приняли участие члены Комиссии, представители органов исполнительной и представительной власти города, разработчики проекта генплана, жители города Новокузнецка и представители других заинтересованных сторон, организаторы публичных слушаний и представители СМИ.

Разработчики генплана представили проект, ответили на вопросы участников слушаний. Представители ЗС выступили с предложениями и замечаниями по проекту генплана.

Всем присутствующим, особенно тем, кто не выступал, было предложено заполнить анкеты и по желанию написать свои замечания и предложения к обсуждаемому проекту генплана.

По итогам всех собраний составлялись подробные протоколы на основе диктофонной записи.

По итогам обсуждений был составлен отчет. В отчете были представлены все предложения и замечания, поступившие от жителей и заинтересованных сторон в ходе публичных слушаний по проекту генерального плана г. Новокузнецка, а также приведены комментарии и ответы специалистов.

#### 4. Принятие решений

Члены Комиссии, изучив отчет о проведении публичных слушаний, приняли решение о необходимости корректировки проекта генплана в соответствии с поступившими замечаниями и предложениями. Члены комиссии составили Заключение, в котором представили разработчикам проекта рекомендации по корректировке проекта генплана.

#### 5. Обратная связь

Информация о доступе к отчету, о публичных слушаниях и принятом решении была опубликована на официальном сайте администрации г. Новокузнецка, в городской газете «Новокузнецк».

*Резюме:* По результатам публичных слушаний комиссией было подписано заключение, в котором приведена статистика и анализ предложений и замечаний, поступивших от заинтересованных сторон в ходе процедуры публичных слушаний. Один из членов комиссии не был согласен с проектом генерального плана в части использования определенной территории, поэтому, изложив свою позицию в письменном виде, приложил свои замечания к заключению как особое мнение. После рассмотрения Главой муниципального образования заключения о публичных слушаниях было выдано распоряжение об утверждении заключения и опубликовании его в СМИ.

В результате проект генерального плана был отправлен на доработку.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Законодательство:

1. Международная Конвенция «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Эспо, Финляндия, от 25.02.1991 г.).
2. Конституция РФ (с поправками от 30.12.2008 г.).
3. Водный кодекс РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (с изм. от 27.12.2009 г.).
4. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. от 27.12.2009 г.).
5. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (с изм. от 4.05.2010 г.).
6. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. от 27.12.2009 г.).
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 17.12.2009 г.).
8. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. от 27.12.2009 г.).
9. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. от 30.12.2008 г.).
10. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изм. от 17.12.2009 г.).
11. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. № 372).
12. Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности на территории городского округа г. Новокузнецк» (утв. Постановлением Совета народных депутатов города Новокузнецка от 27.12.05 г. №11/91).
13. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы (утв. постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698).
14. Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (с изм. от 18.05.2009 г.).

### Опубликованные источники:

15. Approaches to public involvement. An Aide for Highways Agency Project Sponsors / Highways Agency.
16. Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
17. Canter, L.W. Environmental Impact Assessment. 2nd Ed. NY: McGraw-Hill, 1996.
18. Freeman, R.E. Strategic Management: A stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984.
19. Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy. Bruce L. Smith/BLSmith Groupwork Inc., Canada, 2003.
20. Yves Renard. Guidelines for Stakeholder Identification and Analysis: A Manual for Caribbean Natural Resource Managers and Planners. Caribbean Natural Resources Institute, 2004
21. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие (издание третье). – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2001. – 165 с.
22. Бабун Р.В., Мальковец Н.В. Самая близкая к народу власть (о местном самоуправлении для всех): Пособие для населения и общественных организаций. – Новосибирск: НГАЭиУ, 2000. – 116 с.
23. Гиттинс К. Продвижение идеи. Повышение общественного экологического сознания: Руководство для Украины / К. Гиттинс. – Донецк, 1998. – 77 с.
24. Гришин Н.Н. Общественность и среда обитания: правовые аспекты участия общественности в принятии экологически значимых решений в России и Европе / Н.Н. Гришин. – М., 1997. – 466 с.
25. Гусева Т.В. Как наладить диалог с общественностью / Т.В. Гусева, С.Ю. Дайман, Д.Э. Михайлиди и др. – М.: Социально-Экологический Союз, 1998. – 88 с.

26. Демократия через участие.- Кишинев, 1999. – 206 с.
27. Индикаторы общественного участия : ЭКОМ – Центр экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ecoinfo.spb.ru>.
28. Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. – Орхус, 1998. – 242 с.
29. Корнелиус Х. Выиграть может каждый: Практическое руководство по конфликтологии для предпринимателей, широкого круга читателей / Х. Корнелиус, Ш. Фэйр. – М., 1992. – 68 с.
30. Краснов А.Н. Участие общественности в принятии экологически значимых решений: Нижегородский опыт. Комментарии законодательства / А.Н. Краснов, Н.А. Манакин, Е.Н. Петрова.- Н.Новгород: Международный Социально-Экологический Союз, экологический центр «Дронт», 2001. – 72 с.
31. Общественное участие в принятии экологически значимых решений / Материалы семинара, г. Мурманск, 6–7 апреля 2006 г.
32. Окружающая среда и устойчивое развитие в Центральной Азии и России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.caresd.net>
33. Орхусская конвенция. Руководство по осуществлению.- Нью-Йорк – Женева, 2000. – 297 с.
34. Проект Липецкого Социально-экологического союза: Закон Липецкой области о защите прав жителей в процессе принятия экологически значимых решений на территории Липецкой области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tired-towns2004.narod.ru/proektlseugr.htm>.
35. Резолюция Восьмой российской конференции по правовой защите общественных экологических интересов «Нефтегазовое развитие и сохранение морской среды: участие общественности в принятии решений» (17 марта 2002 г., г. Санкт-Петербург) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://webcenter.ru/~ecojuris/RNEWS/c8\\_sea.htm](http://webcenter.ru/~ecojuris/RNEWS/c8_sea.htm).
36. Руководство по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте: сайт агентства экологических оценок «ЭКОТЕРРА» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ecoterra.ru/rus/guid/2-3-Ru.htm>.
37. Самоотесов Е.Д., Тощева Г.П., Рыбальский Н.Г., Галкин Ю.Ю. Методология и основы организации общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений / Под ред. Н.Г. Рыбальского и Ю.Ю. Галкина. – М.: РЭФИА, 2001. – 266 с.
38. Сунгуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества, Санкт Петербург, 2000 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm>.
39. Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны местной окружающей среды: Практическое руководство. – Женева – Нью-Йорк, 2000. – 141 с.
40. Участие общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам: Руководство для государственных властей. – Астана – Павлодар, 2002. – 77 с.

## КРАТКАЯ СПРАВКА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНЭКА

Информационное Экологическое Агентство / ИнЭКА было создано в 1995 году как общественная экологическая организация.

Деятельность ИнЭКА началась с 2-х проектов: издание журнала «Эко-бюллетень» и «Ресурсный центр для общественных инициатив». Первые несколько лет финансирование деятельности ИнЭКА осуществлялось только за счет грантов разных благотворительных фондов.

К 1999 году в состав ИнЭКА уже входило 5 структурных подразделений: центр экологических проектов; отдел общественного консультирования; редакция журнала «Эко-бюллетень»; экологическая библиотека; кадровое агентство. Некоторые подразделения стали оказывать платные услуги. В 2003 году, в связи со сложной системой налогообложения общественных организаций, реализующих как некоммерческие, так и коммерческие проекты, было принято решение создать еще одно юридическое лицо – ООО «ИнЭКА-консалтинг». В настоящее время группа компаний ИнЭКА продолжает некоммерческую деятельность в рамках общественной организации КРОО «ИнЭКА», а платные услуги реализует в рамках ООО «ИнЭКА-консалтинг». Часть прибыли ООО «ИнЭКА-консалтинг» регулярно перечисляет на счет КРОО «ИнЭКА» в виде благотворительного пожертвования для реализации уставных целей ИнЭКА и софинансирования некоммерческих проектов.

Многолетняя деятельность в общественном секторе дала ИнЭКА неоценимый опыт конструктивного взаимодействия как с муниципальными, так и с государственными (региональными и федеральными) структурами. При реализации некоммерческих социально-экологических проектов специалисты ИнЭКА научились взаимовыгодному партнерству с органами власти, бизнесом и общественностью. Приобретенный опыт эффективного взаимодействия используется и при реализации коммерческих проектов. По приглашению муниципалитетов и промышленных компаний специалисты ИнЭКА принимали участие в организации общественных обсуждений в рамках выполнения ОВОС и публичных слушаниях при реализации градостроительной деятельности. Общественные обсуждения в рамках процедуры ОВОС проводились для компаний и предприятий металлургической, угольной, строительной, энергетической отраслей, предприятий авто- и железнодорожного транспорта, пищевой промышленности и др. Публичные слушания при осуществлении градостроительной деятельности – при выделении участков для небольших сооружений (гаражи, стоянки, небольшие магазины) до социально значимых проектов развития города (торгово-развлекательные комплексы, жилые многоэтажные застройки, коттеджные поселки и др.).

В 2005 году по просьбе Главного управления архитектуры и градостроительства администрации г. Новокузнецка ИнЭКА разработало Положение «О порядке организации и проведении публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности на территории городского округа г. Новокузнецк», которое было утверждено Советом народных депутатов города Новокузнецка. В результате в г. Новокузнецке с 2006 года процедура публичных слушаний в области градостроительства стала проводиться регулярно и постоянно совершенствуется.

В 2009 году по заказу администрации г. Новокузнецка ИнЭКА участвовало в организации публичных слушаний по проекту «Генеральный план городского округа г. Новокузнецка».

Более подробно с деятельностью ИнЭКА можно ознакомиться на сайте <http://www.ineca.ru>.

## ИНФОРМАЦИЯ О ПРОЕКТЕ

«Усиление потенциала местных сообществ и гражданского общества Камчатского края в защите прав на благоприятную окружающую среду и осуществление традиционного природопользования»

Проект реализуется Всемирным фондом дикой природы (WWF) России при финансовой поддержке Европейского союза с декабря 2009 года по декабрь 2011 года.

Целью проекта является реализация возможностей местных сообществ и гражданского общества Камчатского края по участию в принятии решений и защите своих прав на благоприятную окружающую среду, осуществление общественного контроля и мониторинга соблюдения законодательства при использовании природных ресурсов.

За годы работы на Камчатке накоплен большой опыт практической работы с местными сообществами, в частности, с молодежными объединениями, представителями коренных малочисленных народов, вовлеченными в природоохранную деятельность. Поскольку для коренных малочисленных народов Камчатки возможность ловить рыбу в чистых реках, осуществлять традиционный образ жизни, напрямую связана с правом на благоприятную окружающую среду, то проект является логическим продолжением сотрудничества.

В ходе реализации проекта были проведены семинары-тренинги, направленные на обучение представителей местных сообществ защите своих прав, участию в общественных обсуждениях, запросу необходимой информации и осуществлению общественного контроля над соблюдением законодательства при освоении природных ресурсов.

Проверить на практике знания, полученные на тренингах, представители местных сообществ и общественных организаций смогли в ходе реализации пилотных проектов, осуществлённых в результате проведенного конкурса мини-грантов. Эти проекты связаны с участием граждан в процессе принятия решений в сфере освоения природных ресурсов, мониторингом состояния водоемов, донесением полученных данных до официальных лиц. В проект также была вовлечена молодежь – студенты, активисты, те, кто заинтересован в устойчивом развитии Камчатки.

Публикация данного пособия является частью проекта WWF как успешного примера обобщения опыта общественного участия в принятии экологически значимых решений, который применим не только в Кемеровской области, но и в других регионах России.