

НАБОР ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫХ СРЕДСТВ ДЛЯ ЭТАПА 2:

КОНСУЛЬТАЦИИ И АНАЛИЗ НСБ

Обзор

Это третий модуль/блок набора инструментальных средств, целью которого является предоставление странам практического руководства в области создания и реализации проекта по разработке Национальных структур по биобезопасности (НСБ) в рамках Проекта ЮНЕП-ГЭФ по Созданию национальных рамочных структур по биобезопасности. Набор инструментальных средств имеет гибкий формат, рассчитанный на удовлетворение разнообразных потребностей различных стран, позволяющий им выбирать для себя средства и идеи, наиболее приемлемые в их ситуации, применимые к их нуждам и приоритетам. Набор инструментальных средств имеет четыре блока, каждый из которых посвящается одному из этапов, указанных в национальном проектном документе:

Этап 0: концептуальная основа (или логическое обоснование) проекта, его руководящие принципы и порядок создания организационных и управленческих структур.

Этап 1: проведение обследований и подготовка кадастров по различным секторам, имеющим отношение к биобезопасности и биотехнологии в данной стране, и включение информации в национальные базы данных.

Этап 2: привлечение заинтересованных субъектов и проведение консультаций, анализа и учебных мероприятий, необходимых для определения приоритетов и параметров в целях разработки национальной структуры по биобезопасности (НСБ).

Этап 3: проектирование НСБ, включая проведение консультаций с заинтересованными субъектами с целью одобрения документов.

Данный блок охватывает Этап 2 проекта НСБ. В ходе данного этапа, который фокусируется на анализе и процессе консультаций, НУИ проведут консультации с заинтересованными субъектами для анализа информации, собранной во время исследований на Этапе 1 в целях выявления пробелов и определения приоритетов для НСБ. Результаты данного этапа будут включать:

- a. Механизмы для привлечения всех заинтересованных субъектов, включая общественность и частный сектор, к вопросам, связанным с биобезопасностью.
- b. Определение компонентов Национальной рамочной структуры по биобезопасности в ходе консультаций со всеми заинтересованными субъектами.

Цель данного Модуля Этапа 2 – это руководство персоналом, занятым в проекте по НСБ, в отношении таких вопросов как привлечение общественности к анализу информации, собранной на этапе 1 проекта, а также инициация программ по осведомлению и обучению общественности для подготовки проекта НСБ (Рис.1).

В частности, данный блок включает следующие аспекты:

- Введение в проблему участия общественности
- Создание условий для эффективного участия общественности
- Кто являются заинтересованными субъектами в НСБ?
- Когда следует привлекать общественность к НСБ?
- Как следует привлекать общественность к анализу возможных вариантов НСБ?
- Как проводить анализ результатов, консультируясь с общественностью?

Рисунок 1: Привлечение общественности к созданию НСБ

ЭТАП ПЕРВЫЙ: (Месяцы 1-6 проекта) результаты:



Введение

Международный контекст участия общественности:

Статья 23 Картахенского протокола по осведомлению и участию общественности гласит:

«1. Стороны:

a. Содействуют и способствуют информированию и просвещению общественности и ее участию в отношении обеспечения безопасности при передаче, обработке и использовании живых измененных организмов в связи с сохранением и устойчивым использованием биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека. При этом Стороны при необходимости сотрудничают с другими государствами и международными органами;

b. Прилагают усилия к тому, чтобы деятельность по информированию и просвещению общественности охватывала вопросы доступа к информации об идентифицированных живых измененных организмах, которые в соответствии с настоящим Протоколом могут быть импортированы.

2. Стороны, следуя своим соответствующим законам и нормативным положениям, консультируются с общественностью в процессе принятия решений в отношении живых измененных организмов и предоставляют общественности результаты таких решений, обеспечивая при этом защиту конфиденциальной информации в соответствии со Статьей 21.

3. Каждая Сторона прилагает усилия для информирования своей общественности о средствах доступа общественности к механизму посредничества по биобезопасности.

Поэтому Протокол акцентирует внимание не только на участии как таковом, но также на повышении информированности общественности и образовании с тем, чтобы люди имели необходимые знания и информацию, благодаря чему они смогут эффективно участвовать в процессе принятия решений.

Статью 23 можно лучше понять в свете Принципа 10 Декларации Рио, которая гласит:

«Природоохранные вопросы лучше решать при содействии всех заинтересованных граждан, на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый индивид должен иметь доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется у общественных властей, включая

информацию об опасных материалах, деятельности в их сообществах, а также возможности участвовать в процессе принятия решений. Государства должны содействовать и поощрять информирование общественности и ее участие, делая информацию общедоступной. Следует обеспечить эффективный доступ к юридическим и административным процедурам, включая вопросы возмещения и оздоровления».

Право участвовать в процессе принятия решений, а также ответственность, связанная с этим правом, упоминаются в ряде международных конвенций и соглашений, включая Универсальную декларацию по правам человека, а также в ряде международных природоохранных соглашений. Например, Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию в природоохранных вопросах предоставляет Руководящие принципы в отношении ЖИО (Приложение 1).

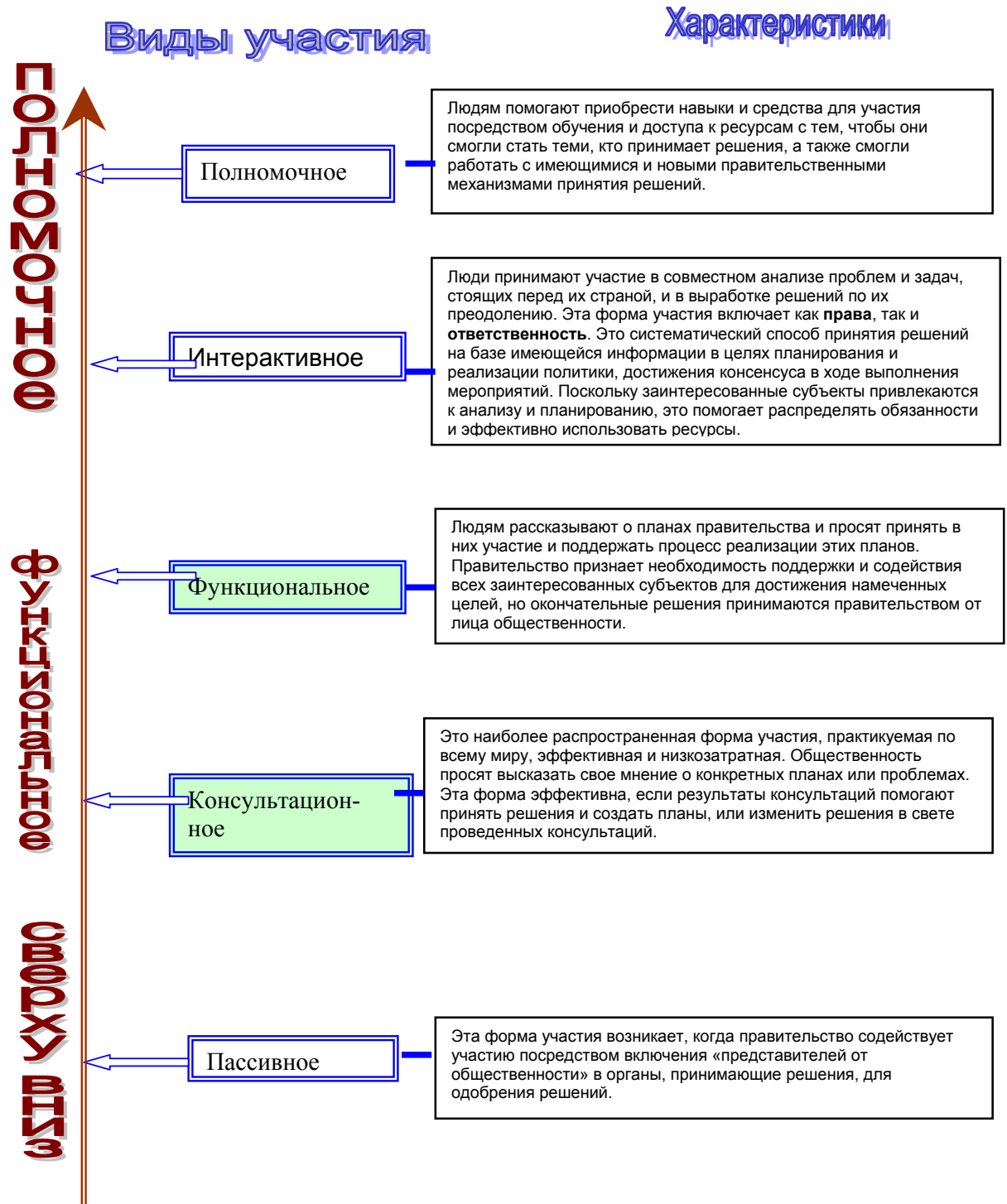
Значение участия общественности:

Участие – это простое слово, которое означает «участвовать или принимать участие в». Под участием понимается, как, и до какой степени, люди в рамках общества могут обмениваться мнениями, принимать участие в принятии решений и осуществлении запланированных мероприятий.

Участие говорит о том, как функционирует общество, и может выражаться различными способами, в зависимости от культурного и политического аспектов общества (Рис. 2). Степень и вид участия зависят от культурной и политической систем конкретной страны, от уровня правления (местного или национального), вида принимаемых решений, а также от того, насколько в действительности в стране придается значение вкладу всех заинтересованных субъектов.

Процессы участия требуют времени. По своей природе участие носит политический характер, поскольку оно зависит от степени контроля, который осуществляется группами и отдельными лицами над вопросами, от которых зависят условия их жизни. Как показано на рисунке 2, спектр участия варьирует от стратегических подходов «сверху вниз» до подходов, где люди действительно могут сказать свое слово в процессе принятия решений. В большинстве стран участие в процессе принятия решений находится где-то в середине спектра, т.е., это консультации, связанные с функциональным участием, что помогает улучшить процесс принятия решений.

Рисунок 2: виды участия



Для чего необходимо участие?

Цель участия заключается в создании партнерских отношений с тем, чтобы использовать коллективную энергию и потенциал всех заинтересованных субъектов как при разработке, так и при реализации Национальных структур по биобезопасности.

Участники суб-региональных семинаров по вопросам участия общественности пришли к заключению, что участие в создании НСБ помогает в следующем:

- Содействует **устойчивости** посредством процесса формирования политики и принятия решений, привлекая все сектора общества, причем не только правительственные ведомства, помогая, таким образом, вырабатывать чувство **собственности** у общественности как у заинтересованного субъекта;
- Улучшает понимание разных взглядов, которых придерживаются различные заинтересованные субъекты в отношении безопасного использования ЖИО, посредством обучения и информирования общественности в ходе дебатов. Дебаты помогают освещать все элементы консенсуса и разногласий, имеющих место между различными заинтересованными, а также помогают **создать доверие и уважение** между группами, придерживающимися разных взглядов;
- Обеспечивает **инклюзивный процесс**, где привлекаются все заинтересованные субъекты с тем, чтобы различные социальные и религиозные взгляды были приняты во внимание при выработке общего видения проблемы и задач НСБ;
- Содействует **улучшению процесса принятия решений**, основываясь на соответствующей информации и использовании имеющихся национальных ресурсов и экспертизы, помогая, таким образом, свести к минимуму риск и потенциально вредное воздействие;
- Содействует **транспарентности и подотчетности** правительственных процессов, связанных с принятием решений в области ЖИО, помогая создать доверие к правительству и выработать у общественности обязательства в отношении биобезопасности.

Создание условий для эффективного участия общественности

Для того, чтобы содействовать участию, правительству необходимо создавать соответствующие условия, которые поддерживали бы участие всех заинтересованных субъектов. Необходимые условия можно создать посредством использования следующих четырех «основ» участия общественности:

- **Создание потенциала** - все участники должны обладать необходимыми навыками и инструментами, которые предоставят им возможность

участия в решении проблем в сфере биобезопасности, в виду их права принимать участие в процессе принятия решений, а также в виду их ответственности за содействие реализации НСБ. Обязательство участвовать зависит от того, как оценивается вклад общественности, и участвует ли общественность в процессе на своих условиях. Это требует создания потенциала для общественности в целях привлечения ее к процессу принятия решений, а также для того, чтобы государственные чиновники могли выслушать и воспользоваться вкладом общественности. Поэтому создание потенциала будет включать подготовку ученых и должностных лиц, созывающих совещания с тем, чтобы они поняли, как привлекать различные слои общества на их условиях, и учитывать различные области знаний. Таким образом, обучение является двусторонним процессом, ведущим к эффективному выполнению Статьи 23.

- **Механизмы участия** – все заинтересованные субъекты должны иметь доступ к механизмам в рамках государственного процесса принятия решений, и к структурам, которые позволят им вносить свой вклад. Предпочтительно создавать их на базе существующих в стране механизмов, но они также могут быть созданы либо упрочены посредством процесса разработки НСБ. Статья 23 (2) Картахенского протокола требует, чтобы Стороны создавали механизмы для участия общественности согласно национальному законодательству Сторон и в соответствии с нормативными актами, регулирующими в стране участие общественности в принятии решений.
- **Доступ к информации** – эффективность участия зависит от наличия у всех заинтересованных доступа к соответствующей информации для того, чтобы они могли основывать решения на научной и современной информации. Статья 23 требует от Сторон Картахенского протокола, чтобы при обучении и информировании общественности они обеспечивали доступ к информации о ЖИО. Стороны также обязаны содействовать и облегчать процесс поступления информации о транспортировке ЖИО, обращении с ними и их использование. В этом отношении Стороны должны учитывать «конфиденциальность информации в соответствии со Статьей 21».
- **Транспарентность и подотчетность** – четвертая «основа» участия общественности. Это подразумевает, что процесс и структуры процесса принятия решений должны быть прозрачными, т.е., способ принятия решений, лица, их принимающие, должны быть известны общественности. А также, как говорится в Статье 23, результаты принятых решений должны доводиться до сведения общественности.

Вдобавок к перечисленным четырем основам (столпам), соответствующие условия также подразумевают:

- **Время** – эффективное участие возможно лишь тогда, когда времени достаточно для проведения консультаций с заинтересованными субъектами при принятии решения правительством. В данном случае необходим баланс между возможностью участия и гарантией того, что соответствующие решения и мероприятия будут эффективными и малозатратными. Невозможно, чтобы правительство

проконсультировалось со всеми членами общества по каждому решению в сфере биобезопасности. Поэтому правительство должно остановиться на тех механизмах, которые приемлемы с точки зрения культуры и позволяют эффективно участвовать в принятии решений соответствующим заинтересованным субъектам, а также в последующих процессах реализации и мониторинга.

Кто является заинтересованными субъектами НСБ?

Главный вопрос при разработке, реализации и мониторинге НСБ – «**Кто участвует?**». Поэтому ответственное ведомство и/или НКК должны помочь заинтересованным субъектам определить свой интерес или долю при безопасном использовании ЖИО, а также предоставить возможность участвовать в процессе в качестве партнеров. Заинтересованными субъектами будут следующие:

- Те правительственные ведомства, которые могут непосредственно или косвенным образом участвовать в интродукции и/или использовании ЖИО;
- Представители частного сектора, которые могут непосредственно участвовать в интродукции или использовании ЖИО;
- Группы или отдельные лица, чьи жизни и интересы прямо или косвенно подвергаются воздействию интродукции или использования ЖИО; а также
- Группы или отдельные лица, обладающие особыми знаниями, связанными с безопасной интродукцией и использованием ЖИО.

Полезной работой для НУИ будет анализ заинтересованных субъектов (см. Модуль 1, Приложение 1). Важно, чтобы это делалось систематически для того, чтобы на раннем этапе создания НСБ определить всех заинтересованных с тем, чтобы они могли внести свой вклад во весь процесс. Это также поможет выявить интересы и степень влияния всех заинтересованных в НСБ. Таким образом, НУИ могут определить те лица, группы, организации и сектора, которые будут привлекаться к конкретной деятельности или планам, а также определить их роли и ответственность.

Исходя из анализа результатов субрегионального семинара по участию общественности, был составлен контрольный список заинтересованных субъектов, который поможет выявить возможных партнеров в странах при разработке НСБ:

- **Национальные правительственные ведомства** – организации, перечисленные участниками на семинарах, включают природоохранные, сельскохозяйственные, связанные со здоровьем, наукой и технологиями, рыболовные, таможни, торгово-промышленные, коммерческие, образовательные, министерства юстиции и иностранных дел.

- **Научное сообщество** – включает ученых, профессиональные общества и ассоциации, университеты, академии и исследовательские институты.
- **Общественные организации** – группы людей с общими интересами, такие как группы людей на зараженных территориях, фермеры, потребители, женщины, молодежь, религиозные группировки, традиционные социальные группы и коренные народности.
- **Религиозные группы** – лидеры разных религиозных верований в стране, а также представители различных религиозных общин.
- **Независимый сектор** – сюда входят национальные и международные НПО, профсоюзы, ассоциации юристов, средства массового вещания.
- **Частный сектор** – первичная индустрия (сельское хозяйство, садоводство, добывающая и нефтяная промышленность), вторичная (перерабатывающая и обрабатывающая промышленность, фармацевтика и пр.), сфера услуг, транспорт, малый бизнес, кооперативы, банки, торговые палаты.
- **Местное правительство** – избранные представители, управленческий штат, полевой и рабочий персонал, местные правительственные организации.

Бокс 1: «Какой вклад может внести общественность в процесс создания НСБ?»

Результаты субрегиональных семинаров по участию, осведомлению и обучению общественности показали, что участие заинтересованных субъектов в создании НСБ могло бы помочь в следующем:

- Определить базовые условия для каждой страны в отношении биотехнологии и биобезопасности посредством сбора информации и обзоров, привлекая соответствующих заинтересованных субъектов;
- Обновлять/проверять информацию, собранную в ходе обзоров и обеспечивать транспарентность процесса;
- Создать потенциал для сбора информации, обмена данными и их анализа заинтересованными субъектами;
- Определить приоритеты стран, проблемы и нужды в ходе анализа собранной информации и с помощью обзоров;
- Определить людские ресурсы страны, навыки и обязательства, включить проверенную информацию в базу данных с тем, чтобы она стала доступной всем заинтересованным;
- Определить потенциальный риск и сдерживающие факторы с тем, чтобы принимать их в расчет при создании НСБ;
- Определить возможное социальное, экономическое, культурное и природоохранное воздействие ЖИО.

Как следует привлекать общественность к НСБ?

Нижеследующее представляет собой руководство по привлечению общественности к принятию решений в вопросах биобезопасности. Оно было получено практическим путем в ряде стран (см. Приложение 2), а также в ходе первых четырех субрегиональных семинаров по участию общественности (см. Бокс 2).

Разъяснение биотехнологии и вопросов биобезопасности

Все заинтересованные субъекты должны понимать важность биобезопасности (поэтому в Протоколе делается особый акцент на участие общественности) с тем, чтобы они могли выносить информационно обоснованные решения. Важно также, чтобы правительство знало степень заинтересованности общественности в вопросах биобезопасности. Важно помнить, что у различных заинтересованных субъектов могут быть различные ожидания и цели в отношении НСБ, и это может в будущем стать причиной конфликтов и разочарований.

Возможные способы для правительства осуществить вышесказанное следующие:

- Правительственные должностные лица и избранные представители должны встречаться с разными заинтересованными, чтобы суметь оценить **степень заинтересованности сообщества в биобезопасности и выбрать наиболее подходящие методы для их участия**;
- **Согласовать ключевые задачи**, связанные с процессом участия, с заинтересованными, гарантируя, что будет учтено мнение всех субъектов;
- Согласовать и четко распределить **роли и ответственность** в процессе, а также поставить в известность всех заинтересованных субъектов;
- **Привлекать к консультациям тех, кто отвечает** за управление и реализацию НСБ для создания атмосферы доверия;
- Четко **разъяснить ключевые вопросы** и распространить соответствующую информацию и образовательные материалы по биобезопасности среди всех заинтересованных субъектов, в форме, доступной всем, и пояснить, где можно получить дальнейшую информацию о НСБ;
- **Определить временные рамки** консультационного процесса и согласовать этот вопрос с ключевыми заинтересованными субъектами, предоставляя им при этом время для ответа;
- Быть **гибкими**, допускать изменения временного графика по согласованию со всеми заинтересованными.

Наиболее подходящие методы участия

Выбор метода участия должен основываться на согласованном решении, после консультаций с сообществом и гражданскими лидерами. Возможные методы включают (см. также бокс 2):

- **Встречи с общественностью** – в том месте и в то время, которое устраивает всех людей, которые будут участвовать в консультации;
- **Дни открытых дверей/информационные дни**, когда члены сообщества и прочие заинтересованные субъекты могут встречаться с представителями правительства для обсуждения конкретных вопросов;
- **Создавать подкомитеты в рамках Комитета по руководству проектом**, куда будут входить представители основных заинтересованных сторон для учета интересов всех заинтересованных;
- **Совещания с целевыми группами** для обсуждения особых аспектов проблем в небольших группах;
- **Индивидуальные встречи** между представителями правительства и членами сообществ, а также лидерами частного сектора;
- **Приветствовать письменные комментарии** по конкретным вопросам – в особенности это касается создания НСБ;
- **Письма ключевым заинтересованным сторонам** с разъяснением проблемы и призывом к комментариям;
- **Обзоры общественного мнения** по конкретным вопросам, которые можно проводить по телефону, почте или путем личных интервью. Это может осуществляться как посредством обходов, так и с помощью раздачи анкет в общественных местах (рынки, парки и пр.).

Бокс 2: «Как привлекать общественность»

Первые четыре субрегиональных семинара по участию общественности, организованные в рамках проекта НСБ, остановились на следующих механизмах привлечения общественности к созданию НСБ:

- Общественные слушания
- Использование средств массового вещания
- Создание консультативных комитетов, включающих представителей заинтересованных сторон
- Семинары, включая национальные
- Целевые группы
- Рабочие совещания
- Брошюры и буклеты
- Демонстрации и выставки

- Публикация материалов в Интернет
- Списки рассылки по почте/по электронной почте
- Анкеты
- Открытые форумы
- Театральные группы
- НКК работают с общественностью
- Привлекать в поддержку лидеров

Как проводятся анализы и рассматриваются результаты обзоров?

Чтобы информация, собираемая в ходе обзоров, была доступна заинтересованным сторонам, требуется:

- Тщательная проверка информации, собранной в ходе обзоров, проведенных на Этапе 1, и ввод соответствующей информации в базы данных;
- Подготовка информационных сводок, освещающих основные результаты;
- Публикация основных результатов обзоров в форме, доступной всем заинтересованным сторонам, пользуясь простым языком и используя средства массового вещания;
- Распространение результатов среди участников во время национальных консультативных семинаров.

Информация, которая содержится в таких резюме, составит основу для дискуссии с заинтересованными субъектами.

Следующим шагом будет повторяющийся процесс национальных консультаций и анализа в целях понимания всевозможных потребностей и приоритетов заинтересованных, пользуясь в ходе дискуссий результатами обзоров. Таким образом, станет возможным сформировать национальное понимание биобезопасности в свете национальных приоритетов, и с учетом мнения различных заинтересованных субъектов. Результаты анализа должны впоследствии обновляться путем консультаций с заинтересованными в ходе национальных или местных семинаров и/или встреч за круглым столом, дискуссий в целевых группах и пр. (см. выше). Это поможет получить поддержку общественности в ходе создания НСБ.

Как определяются приоритеты НСБ?

Первая задача – определить национальные приоритеты для создания НСБ, основываясь на проведенных консультациях. Это сформирует основу национальной политики по биобезопасности, которая будет стоять во главе процесса создания НСБ в свете общей национальной политики в таких сферах как развитие, биоразнообразие и биотехнология.

Сфера компетенции НСБ, по возможности, будет включать не только трансграничное перемещение ЖИО, но также вопросы управления биотехнологией и биобезопасностью в стране. По желанию, страна может рассматривать в рамках НСБ такие вопросы как безопасность питания, маркировка и пр.

Будет много мнений по поводу того, какие приоритеты включать в НСБ, и все их следует рассматривать при создании НСБ, даже если нет возможности впоследствии их все туда включить. Процесс определения приоритетов потребует проведения переговоров и посредничества, результатом чего может стать консенсус, либо может возникнуть необходимость в «примирении» разногласий при выборе приоритетов для НСБ.

Как выявить недостатки и определить способы их устранения?

Результаты обзоров, которые предоставляют информацию о состоянии биотехнологии и биобезопасности в стране, необходимо будет сравнить с вышеописанными приоритетами в ходе повторяющегося процесса консультаций и анализа. Это поможет выявить пробелы между «Где мы сейчас» и «Куда мы хотим прийти». Следующие вопросы помогут выявить недостатки и определить способы их устранения:

- Достаточно ли того, что мы имеем сегодня, для того, чтобы создать эффективную НСБ?
- Если нет, располагаем ли мы ресурсами в пределах страны для того, чтобы решить эту проблему?
- Если нет, есть ли такие ресурсы в Субрегионе?
- Нужно ли нам искать упомянутые ресурсы за пределами Субрегиона?

Особые разделы, которые следует включить в анализ, следующие:

- Требования к созданию потенциала в области биобезопасности в стране;
- Организационные требования в отношении управления в области биобезопасности;
- Требования к законодательству в виду создания эффективного режима регулирования биобезопасности;

- Административные системы для рассмотрения заявок по ЖИО;
- Системы оценки риска и управления риском;
- Системы принятия решений по ЖИО, которые бы учитывали прочие аспекты, такие как социально-экономический и этический;
- Привлечение общественности к процессу принятия решений;
- Управление информацией по биобезопасности, включая доступ к данным и их публикацию.

Анализ пробелов, пути их решения будут рассматриваться в повторяющемся процессе консультаций, анализа и обновления данных.

Заключение

Данный второй этап проекта «Создание НСБ» является критическим в процессе определения окончательной формы структуры по биобезопасности в стране. Результаты консультаций с общественностью и анализ приведут к:

- Повышению национальной осведомленности в сфере биобезопасности, особенно это касается нынешнего состояния в стране биотехнологии и биобезопасности;
- Улучшению понимания потребностей для создания потенциала и организационных механизмов для регулирования биобезопасности;
- Улучшению понимания нужд и приоритетов различных заинтересованных сторон с тем, чтобы учитывать все мнения и приоритеты при создании НСБ;
- Прорисовке приоритетов и компонентов НСБ, включая режимы регуляции и системы администрации.

Ссылки

“Training for Transformation” A Handbook for Community workers. By Anne Hope and Sally Timmel. Pub: IT Publications, London. ISBN: 0 86922 256 2.

“PRA tools and techniques pack” pub: Institute of Development Studies, Sussex.

“Public Participation and the Cartagena Protocol on Biosafety” A review for DFID and UNEP-GEF, prepared by IDS, University of Sussex, UK.

Vol 1: The Main report:

<http://www.ids.ac.uk/ids/env/PDFs/NBFreport%20Main.pdf>

Vol 2: Case studies

<http://www.ids.ac.uk/ids/env/PDFs/NBF%20Case%20Studies.pdf>

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1: Орхусская конвенция

Орхусская конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию в природоохранных вопросах, а также Руководящие принципы о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию в отношении Генетически измененных организмов.

Конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию в природоохранных вопросах (Орхусская конвенция) была утверждена на Четвертой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 г.

В то время как большинство природоохранных соглашений включают обязательства Сторон друг перед другом, Орхусская конвенция налагает на Стороны обязательства перед обществом. Она продвинулась гораздо дальше вперед, чем другие конвенции, и налагает четкие обязательства на Стороны и гражданские власти перед обществом в отношении доступа к информации, участию общественности и доступе к правосудию.

«Хотя она носит региональный характер, значение Орхусской конвенции глобально. На сегодняшний день это наиболее грандиозное воплощение в жизнь принципа 10 Декларации Рио, где подчеркивается необходимость участия граждан в природоохранных вопросах, а также необходимость доступа к информации по окружающей среде, которой располагают гражданские власти. Как таковое, это наиболее масштабное предприятие в области «природоохранной демократии», осуществляемое под эгидой Объединенных наций». (Кофи Аннан, Генеральный секретарь Объединенных наций).

Орхусская конвенция вошла в силу 30 октября 2001 г., ратификация идет быстрыми темпами. Первое совещание Сторон состоялось в Лукке, Италия, 21-23 октября 2002 г. Совещание утвердило ряд постановлений, создав тем самым две Рабочие группы по Генетически измененным организмам и высвобождению загрязнителей, а также Реестрам перевозок, соответственно. Совещание также рассмотрело новый механизм согласования, правила процедуры и ряд прочих вопросов. Совещание утвердило Луккскую Декларацию, в которой делегации признали, что Подписавшиеся осознают необходимость, среди прочего, более конкретных положений в отношении генетически измененных организмов.

В частности, совещание сторон утвердило постановление I/4 по генетически измененным организмам, где одобряются Руководящие принципы о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию в отношении Генетически измененных организмов, и рекомендуется Сторонам использовать эти принципы как юридически не обязательный, в добровольном порядке применимый инструмент.

Совещание также запросило Рабочую группу по Генетически измененным организмам провести анализ подготовительной работы, проделанной Рабочей группой по Генетически измененным организмам, созданной в рамках Комитета по природоохранной политике, касающийся возможных юридически обязательных инструментов, включая проект поправки к Конвенции.

Задачи Руководящих принципов приведены в Статье 1 и включают руководство по практическому использованию положений Орхусской конвенции, связанных с ГИО.

Руководящие принципы представляют собой юридически не обязательную, добровольную структуру. Их можно использовать в качестве примеров практического опыта, причем в гибкой форме, с учетом существующих структур в соответствующей стране, ситуации в стране, сложившейся в отношении использования ГИО, а также с учетом конкретной деятельности, осуществляемой с ГИО.

Статьи 3-21 Руководящих принципов рассматривают *Участие общественности в принятии решений по конкретной деятельности с ГИО*. Они рекомендуют участие общественности на всех трех этапах рассмотрения заявок по ГИО, причем такое участие должно быть адаптировано к особым требованиям процедур, касающихся принятия решений и использования ГИО: (a) преднамеренное высвобождение; (b) появление на рынке; (c) использование в замкнутом пространстве.

Причем не подразумевается, что общественность будет привлекаться ко всем процедурам принятия решений. Руководящие принципы рекомендуют участие общественности в следующих процедурах принятия решений по вопросам, связанным с ГИО: (a) Первичное преднамеренное высвобождение в окружающую среду, (b) первичное появление на рынке; (c) процедуры по определению, достаточно ли опыта в отношении преднамеренного высвобождения определенных видов ГИО в конкретных экосистемах, а также упрощенные процедуры, которые могут последовать далее; (d) использование ГИО в замкнутом пространстве в специальных установках, где, в случае непреднамеренного высвобождения может возникнуть риск серьезной угрозы окружающей среде и/или здоровью человека.

Статьи 6-12 Руководящих принципов рассматривают вопрос *Осведомления общественности и доступа к информации, связанной с участием общественности*. Извещение общественности о планируемых действиях в отношении ГИО по

сути и является первым шагом процесса участия общественности. Упомянутые параграфы также включают примеры из практики.

Статьи 13-21 рассматривают *Процессы участия общественности в принятии решений*. Особенно рекомендуется привлекать общественность на самых ранних этапах, когда еще имеются широкие возможности и участие общественности может быть эффективным. В этой связи приводятся примеры практического опыта.

В частности, рекомендуется предусматривать реальные временные рамки для разных этапов подобных процессов, оставлять время для информирования общественности и давать ей возможность подготовиться и эффективно участвовать в принятии решений по конкретным вопросам, связанным с ГИО. И когда власти примут решение в отношении предлагаемых видов деятельности с ГИО, общественность следует в быстром порядке информировать о принятом решении. Для того, чтобы улучшить знания общественности, повысить ее осведомленность и привлечь ее к участию власти должны предусмотреть иные механизмы и мероприятия, такие как конференции в целях достижения консенсуса, диалоги и гражданские суды присяжных по таким вопросам, как оценка и управление риском вследствие появления ГИО.

Глава III Руководящих принципов (Статьи 22-23) рассматривает более широкий и общий доступ общественности к информации в свете деятельности в сфере ГИО, и, в частности, затрагивает вопрос *Сбора и распространения информации по ГИО властями*. В Секретариат ЕЭК-ООН поступил запрос создать и поддерживать вебсайт Конвенции и обновляемые списки вебсайтов, где рассматриваются примеры из практики в данной области.

Глава IV (статья 32) ссылается на доступ к правосудию согласно статье 9 Конвенции, а Глава V (статьи 33-35) рассматривает вопрос выполнения рекомендаций руководящих принципов о сотрудничестве между властями и оказании друг другу помощи в создании потенциала для реализации Руководящих принципов. Стороны также обязуются осуществлять мониторинг и обзор процесса реализации Руководящих принципов и отчитываться о достигнутом прогрессе не позднее, чем через два года после их утверждения.

В руководящих принципах есть список приложений, где затрагиваются несколько важных вопросов: Использование терминов (Приложение I), Рекомендуемое содержание текста извещений общественности (Приложение II), Возможные способы информирования властями общественности о ГИО (Приложение IV) и Возможное содержание списков и реестров, доступных общественности, где содержится информация о деятельности с ГИО. Списки будут создаваться и поддерживаться властями (Приложение V).

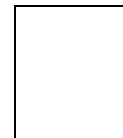
Прочая информация о Конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию в природоохранных вопросах есть на вебсайте ЕЭК-ООН <http://www.unece.org/env/pp/>

Участие общественности и Картахенский Протокол по биобезопасности

*Обзор для DFID и ЮНЕП-ГЭФ,
подготовлен IDS/ИНР, Университет в Суссексе,
Объединенное Королевство.*

Часть III: А Практическое руководство

Август 2003



Отказ: Настоящее руководство является кратким вариантом исследований ИНР и не обязательно отражает мнение DFID и ЮНЕП-ГЭФ

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
1. Введение	4
2. Введение в Руководство.....	5
3. Что такое участие общественности?	5
4. Как это работает?	5
5. Для чего нужно участие?	6
6. Кто привлекается к участию?.....	6
6.1 Определение заинтересованных субъектов.....	7
6.2 Создание условий.....	7
7. Участие должно соответствовать условиям.....	8
8. Создание, реализация и мониторинг НСБ	9
8.1 Что работает в подобных процессах?	11
8.2 Методологии процесса участия	12
9. Инструменты участия общественности.....	15
9.1 Инструменты для стимулирования участия и консультаций	15
9.2 Инструменты для информирования и образования.....	16
9.3 Ключевые задачи для участия в биобезопасности.....	19
Дальнейшая литература и контакты:.....	20

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее Руководство предназначено для помощи политикам в определении и оценке ряда инструментов и подходов, которые помогут повысить уровень осведомленности и образования общественности, привлечь ее к участию в использовании и безопасных перевозках живых измененных организмов (ЖИО).

Практическое руководство базируется на отчете IDS/ИНП под названием «Участие общественности и Картахенский протокол по биобезопасности». Он финансировался DFID и был завершен в январе 2003 г., и в настоящий момент составляет Часть I данной серии. Отчет представляет собой глубокий анализ содержания, приведенного далее. Часть II состоит из 16 отдельных исследований, проведенных по всему миру. Часть III является настоящим Практическим руководством, которое акцентирует внимание на задачах и уроках, извлеченных из Части I, и ряде исследований из Части II отчета. Чтобы понять, как использовались определенные инструменты или стратегии, а также больше узнать об их действии, вам необходимо обратиться к отдельным исследованиям из Части II данного Руководства.

Учитывая опыт ряда исследований, настоящее Руководство представляет собой учебник по использованию различных стратегий и инструментов, которые стимулируют участие при разработке и реализации НСБ. Он не носит предписательного характера, а лишь представляет примеры из всемирной практики для помощи политикам, сталкивающимся с подобными задачами при выполнении Статьи 23 Картахенского протокола.

1. Введение

Основная цель Протокола по биобезопасности Конвенции о биологическом разнообразии – гарантировать, чтобы страны, импортирующие, экспортирующие и использующие ЖИО имели возможность и потенциал оценить возможный риск окружающей среде и здоровью человека, проистекающий вследствие использования продуктов и пищевых добавок, полученных биотехнологическим путем. Не считая структуру регулирования, административную структуру и системы оценки риска, **механизмы доступа к информации и механизмы участия общественности войдут в состав большинства структур по биобезопасности.**

Далее, Многосторонние природоохранные соглашения включают положения, касающиеся участия общественности, и призывают правительства участвовать в кампаниях по повышению осведомленности общественности, и в этой связи Картахенский протокол не является исключением (см. Бокс 1 ниже).

В основе участия и консультаций лежит идея о том, что **привлечение всех заинтересованных сторон является критическим моментом для эффективности любой регулирующей структуры.** Признан также факт, что без согласия или одобрения общественности решения правительства, касающиеся разрешения на коммерческие урожаи ГИО, создадут ненадежную и неопределенную платформу для развития производства ГИО. На более фундаментальном уровне, у людей есть право быть информированными и участвовать в консультациях, касающихся решений, которые окажут непосредственное воздействие на их жизнь, в данном случае, посредством продукции, которую они употребляют в пищу.

Картахенский протокол по биобезопасности

Осведомление и участие общественности:

1. Стороны (Протокола) должны:
 - a) Содействовать и облегчать процесс осведомления, образования общественности и привлечения ее к участию, когда речь идет о безопасной перевозке, использовании и обращении с живыми измененными организмами в целях сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, учитывая также риск для здоровья человека. При этом Сторонам следует сотрудничать, где это целесообразно, с иными странами и международными органами;
 - b) Стараться обеспечить, чтобы образование и информирование общественности также подразумевало доступ к информации о живых измененных организмах, идентифицированных согласно настоящему Протоколу, которые могут быть импортированы.
2. Сторонам следует, согласно своим законам и нормативным положениям, проводить консультации с общественностью в процессе принятия решений в отношении живых измененных организмов, а также следует сообщать о результатах таких решений общественности, в то же время соблюдая конфиденциальность информации согласно Статье 21.

2. Введение в Руководство

Далее в документе вы найдете ряд ответов на вопросы, касающиеся участия. *Что это такое? Как это работает? Кто участвует?* Далее следует список ключевых элементов, важных с точки зрения разработки, реализации и мониторинга, а также ряд примеров инструментов, предназначенных для повышения осведомленности и увеличения знаний общественности в области биобезопасности. Наконец, руководство поможет вам решить ряд общих задач по содействию участию общественности, и задач, связанных с участием в регулировании биобезопасности, а также рассмотрит два документа ИНР, упомянутых выше.

3. Что такое участие общественности?

Участие общественности – это процесс привлечения всех заинтересованных и пострадавших сторон к решению социальных проблем, определению приоритетов, разработке стратегий, увеличению собственности и взятии на себя ответственности за свои действия.

Участие это одновременно и инструмент для разработки и развития, служащий для достижения поставленных целей, и **стратегическая цель разработки**. Это основное понятие в любых определениях разработки или развития, влекущее за собой обширный процесс социальных преобразований.

Участие в Национальной структуре по биобезопасности ставит целью заинтересовать общественность и прочих субъектов в приобретении знаний и стимулировать их содействие исследованиям, разработке, реализации и мониторингу политической структуры.

4. Как это работает?

Участие работает с помощью соответствующих инструментов и процессов, созданных в целях **поощрения консультаций, дебатов и дискуссий, а также привлечения общественности к содействию в решении ключевых проблем**, таких как биобезопасность. Результаты участия будут зависеть от самих участников, процессов и инструментов, использованных для содействия процессу, а также от социальных, политических и экономических условий каждой отдельной страны.

Участие будет работать, если сочетание **процессов и инструментов будет соответствовать** социальным и культурным условиям в стране, в которой они используются. Поэтому важно избежать распространенной ошибки – допущения, что если конкретная политическая схема или «модель» участия хорошо работает в одних условиях, то ее легко можно будет позаимствовать или адаптировать в другой стране.

Участие невозможно без эффективного обмена информацией. **Обмен информацией и повышение осведомленности стимулируют участие**, поскольку это дает возможность гражданам рассматривать вопросы и иметь о них свое мнение.

Существуют несколько уровней инициатив, связанных с участием. Они могут работать как вместе, так и каждая в отдельности:

1. **Гражданские инициативы:** наивысший уровень участия, где граждане стимулируют или препятствуют политическим переменам – т.е., существуют гражданские суды присяжных, юридические механизмы рассмотрения предлагаемых перемен.
2. **Совместное принятие решений и определение приоритетов:** стороны собираются для обсуждения дальнейших действий, т.е., определяют приоритеты для деятельности общественности, рассматривая альтернативные ресурсы
3. **Консультации:** выслушиваются все мнения без обязательств предпринимать соответствующие действия, т.е., проектируется политика без каких-либо обязательств включать туда советы всех, кто участвовал в консультациях
4. **Обмен информацией:** наиболее простой уровень участия, где собранная информация предоставляется всем Сторонам, т.е., о новой или предлагаемой политике, новых правах и как ими пользоваться

Один уровень не обязательно автоматически приводит к следующему, хотя **обмен информацией и ее сбор являются ключевым моментом на всех остальных уровнях**. Следует отметить, что для того, чтобы участие было успешным, не обязательно выходить на все уровни. Наибольшая активность в области биобезопасности наблюдается на третьем и четвертом (низших) уровнях, хотя имеется ряд примеров первого (высшего) уровня.

В связи с участием необходимо учитывать следующие **ключевые соображения**:

- Ожидания могут быть невыполнимыми и недостижимыми
- Для эффективного участия необходимо время и извещения
- Информация должна быть доступной и целесообразной
- Участие и представительство необходимо хорошо планировать
- Следует планировать долгосрочные действия на будущее

5. Для чего нужно участие?

Участие ведет к наиболее **соответствующей, более широкодоступной «частной», а потому более эффективной политике**.

В отношении биобезопасности, участие поможет снять мистический покров с биотехнологий. Временами это приводит к тому, что скептически настроенная и обеспокоенная общественность лучше воспримет действительность. Тем не менее, следует знать, что иногда ложно считается, что участие общественности или консультации обязательно приведут к консенсусу.

Участие также может помочь в обсуждении ряда разных мнений и перспектив в области биобезопасности. Это осветит ключевые проблемы, волнующие отдельные группы, такие как правительство, НПО, частный сектор и гражданское общество.

6. Кто привлекается к участию?

Не существует какой-то **единичной «общественности»**, она существует во множественном числе и придерживается разных взглядов, которые необходимо учитывать. Круг интересов и мнений, вовлеченных в процесс, должен соответствовать проблеме, о которой идет речь, причем все заинтересованные стороны должны иметь возможность участвовать **на равных условиях** с остальными.

Участие общественности в национальных политических процессах можно реализовать как через официальные, так и неофициальные каналы, используя правительственные инициативы «сверху вниз» и механизмы «снизу вверх», которые запускаются неправительственными организациями и отдельными лицами.

При разработке НСБ участие общественности считается необходимым, и способы, которыми это будет достигаться, **решаются национальным правительством** с учетом потребностей страны. Тем не менее, ряд заинтересованных субъектов необходимо поощрять к участию.

6.1 Определение заинтересованных субъектов

Определение заинтересованных субъектов и анализ их участия составляет важную часть любого процесса¹. Это сложнее на политическом уровне чем в рамках проектов, поскольку здесь разработана техника анализа.

При создании политики заинтересованные стороны, как правило, более многочисленны и держатся на дальнем фланге, и их роль тяжелее определить или предсказать, чем когда речь идет о проекте. Группы и отдельные лица сами могут лучше определить для себя свою роль, чем когда это делается путем предписаний свыше.

Тем, кто инициирует процесс, необходимо определиться со следующим:

1. *Кого следует привлекать?*
2. *Как их определить?*
3. *Кто должен определять участников?*
4. *На каких стадиях участники захотят содействовать, или понадобится их участие?*

Различные участники будут более или менее заинтересованы в разных частях процесса, и формы привлечения общественности должны отличаться на разных этапах.

6.2 Создание условий

Условия для участия должны **восприниматься общественностью как открытые**. Правительство, инициирующее процесс предоставления информации или консультаций должно знать, что есть возможность возникновения иных процессов, кроме запланированных ими.

¹ См., например, Overseas Development Administration 1995

Полностью спланированный правительством процесс может закончиться тем, что заинтересованные создадут собственные параллельные процессы.

В Таиланде, например, вопросы, поднятые гражданскими общественными группировками, были вычленены из процесса, последовавшего за консультациями. В итоге многие группы отказались участвовать в Национальном плане социально-экономического развития и создали свою, альтернативную инициативу (ОЕСД 2001:26).

Лучшие примеры процессов в рамках Стратегии по искоренению нищеты (СИН) (Уганда) включали смешанные условия, созданные правительством, а также неправительственными организациями, которые легко влияли на принятие решений.

7. Участие должно соответствовать условиям

Соответствующие формы участия общественности и консультаций **должны отражать различные условия, возможности и этапы развития каждой страны**. Поэтому правительствам следует рассматривать ряд альтернатив на каждой стадии процесса.

На выбор страной процессов и инструментов для создания, реализации и мониторинга структур по биобезопасности может повлиять широкий ряд факторов.

К таким факторам можно отнести:

- Имеющиеся ресурсы
- Политическая культура
- Потенциал правительства
- Особенности юридической системы
- Потребности общества

Отдельные исследования выявили следующие различия:

В **Бразилии**, использование *юридических прав* явилось ключевым способом, которым общественность пыталась расширить участие в оценке биобезопасности.

В **Китае** попытки расширить кругозор в отношении биобезопасности велись больше среди чиновников, чем среди общественности, причем там использовались разные инструменты.

В **Дании** есть *прочная традиция* экстенсивного участия на всех уровнях общества, и есть ресурсы и потенциал, которые делают это возможным. Это отражено в конкретных мероприятиях, осуществленных Датским советом по технологиям.

В **Индии** имелись юридические предпосылки, но активная деятельность *средств вещания* и НПО показали, что пока что сделано недостаточно для того, чтобы работать с широким кругом заинтересованных сторон.

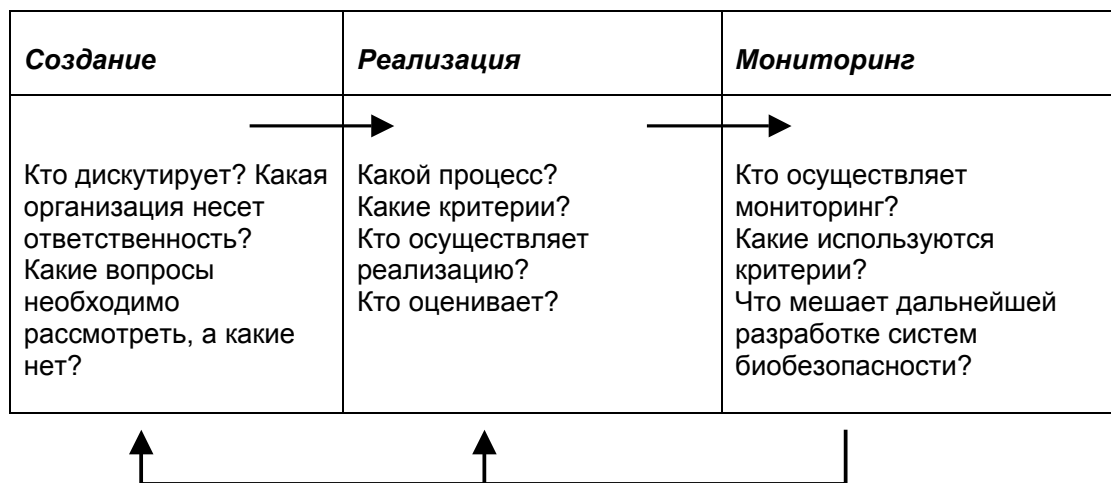
В **Кении и Зимбабве** были сделаны попытки привлечь общественность к разработке структуры по биобезопасности (с учетом особенностей этих стран), но проблемы ресурсов и потенциала оказались серьезными сдерживающими факторами.

В других странах, Объединенном Королевстве, например, было выявлено *отсутствие доверия* к официальной науке, поэтому необходимо было предоставить много информации заинтересованным сторонам, и привлечь к работе также Фермерскую шкалу оценки.

8. Создание, реализация и мониторинг НСБ

Создание, реализация и мониторинг **перекрываются друг с другом во времени, в отношении практики, участвующих сторон и возможностей воздействия**. Очень полезно четкое постадийное планирование, но в реальности процессы перетекают из одного в другой.

Важно рассматривать политический процесс, связанный с Национальной структурой по биобезопасности, как постадийно движущийся через развитие, реализацию и мониторинг. Каждый из этих этапов включает разные задачи для участвующих сторон.



В ряде случаев эти подходы могут считаться частью **цикла обратной связи**. Вопросы о масштабе и свойствах системы регулирования биобезопасности постоянно пересматриваются в свете опыта, накопленного в ходе реализации процедур и проведения испытаний, последующих оценок их эффективности, а также получаемой ими поддержки.

При разработке Структуры важно рассмотреть ряд соответствующих вопросов. Например, кто несет изначально ответственность за организацию, какой тип системы регулирования необходим. Ниже приведена таблица полезных вопросов и соответствующих процессов и инструментов. Они имеют отношение к разработке, реализации и мониторингу структуры.

Выбор	Процесс	Инструменты
<p>Общее (3 этапа)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Почему вы предлагаете людям участвовать? • Что людям известно, чем они озабочены? 	<ul style="list-style-type: none"> • Разъяснение целей процесса, пояснение, как будет использован вклад общественности. • Работа в областях, которые вызывают у общественности наибольшую озабоченность (вместо предположений о том, что людям необходимо знать). 	<ul style="list-style-type: none"> • Сбор информации и обзоры. • Соответствующая, целенаправленная информация предоставляется в определенные источники, в соответствующей форме и стиле. • Форумы для заинтересованных, общедоступные и хорошо прорекламированные.
<p>Разработка</p> <ul style="list-style-type: none"> • Кто должен участвовать в процессе разработки? • В состоянии ли общественность участвовать? 	<ul style="list-style-type: none"> • Определить ключевые заинтересованные стороны, выходя за рамки групп, которые считают себя заинтересованными • Обеспечение соответствующей юридической структуры (право на информацию, доступ к принятию решений). • Обеспечить, чтобы люди были достаточно информированы о тех вопросах, которые будут затрагиваться в процессе 	<ul style="list-style-type: none"> • Местные и региональные консультации для обсуждения вопросов и обмена мнениями. • Законы, дающие право общественности на участие и на доступ к информации. • Отслеживание решений с тем, чтобы видеть, как будут далее развиваться взгляды; последующие разъяснения, как и почему был использован либо не использован вклад общественности

Реализовываться будут процессы, посредством которых принимаются конкретные решения в рамках условий, предоставленных соответствующими регулирующими мерами, т.е.:

- Импорт ЖИО
- Национальные оценки риска
- Мониторинг биобезопасности после коммерциализации

Долгосрочный мониторинг потребует процесса оценки с тем, чтобы отслеживать, как работают регулирующие системы. На этом этапе понадобятся консультации и участие заинтересованных сторон.

Выбор	Процесс	Инструменты
<p>Реализация</p> <p>Насколько необходимо участие общественности в решениях о:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Роли, обязанностях и полномочиях ответственных организаций • Механизмах отчетности, проверки правильности действий общественности и подотчетности. • Местоположении и разработке испытаний в сфере безопасности. 	<ul style="list-style-type: none"> • Открытость в отношении заявок о пересмотре биобезопасности и ее коммерциализации . • Открытость в отношении целей, мест проведения и разработки испытаний в сфере биобезопасности. • Возможности для комментариев со стороны общественности 	<ul style="list-style-type: none"> • Использование аналогий в отношении риска, известных людям. • Списки для общественности о рассматриваемых заявках, давая возможность для комментариев со стороны общественности, а также обязательства отвечать на такие комментарии.
<p>Мониторинг</p> <ul style="list-style-type: none"> • Как привлечь людей к оценке адекватности существующей структуры НСБ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Разъяснение целей испытаний, исследований, создание механизмов обратной связи и процедур, связанных с такой работой 	<ul style="list-style-type: none"> • Привлечение неспециалистов в комиссии по пересмотру и к процессу консультаций • Оценки местного уровня, предоставляя возможность для общественных комментариев. • Создание механизмов для участия общественности в текущей оценке (переоценке) системы биобезопасности

8.1 Что работает в подобных процессах?

При создании политики существуют успешные подходы для привлечения участия, которые могут быть как официальные, так и неофициальные. Опыт разработки Национальных стратегий по устойчивому развитию (НСУР) и Стратегии по искоренению нищеты (СИН) являют хорошие примеры содействия процессам, сходным с НСБ. Многочисленные консультации с различными заинтересованными оказались успешными.

Инспирирование собственности посредством консультаций

- Ориентированность на общественность и ее эффективное участие
- Постановка задач, исходя из бюджета
- В основе лежит надежный и доступный пониманию анализ
- Включение мониторинга, обучения и совершенствования
- Осуществляемый страной, национальный процесс
- Правительственные высокоуровневые обязательства перед процессом
- Использование имеющихся стратегий, процессов и потенциала
- Связь между национальным и местным уровнями

Эффективное участие

Руководство ОЭСР осветило ряд уроков, касающихся ключевых элементов эффективного участия:

Уроки NSSDS

- **Соответствующие методы участия** для выражения интересов, внесения предложений и выбора решений
- **Надлежащее понимание** со стороны тех, кто имеет легитимный интерес в отношении структуры, а также конкретный подход в целях включения групп, лишенных гражданских прав
- **Катализаторы участия:** НПО и прочие должны увязать национальные и местные процессы
- **Особые события и действия**, направленные на участие
- **Поэтапный подход:** постепенно начать использовать существующие системы участия, затем добиваться более «глубокого» участия, но при этом не рассматривать разработку, реализацию и мониторинг как линейный процесс.
- **Соответствующие ресурсы, навыки и время:** эффективные процессы часто начинаются медленно, создавая атмосферу доверия, и требуют ресурсов и навыков на ранних стадиях. Затраты со временем могут снижаться, но реальный бюджет и выделенное финансирование являются ключевыми вопросами.

Источник: ОЭСР/OECD (2001)

8.2 Методологии процесса участия

Ниже приведены методологии, которые стимулируют участие общественности и повышают ее осведомленность. Это примеры успешной практики, осуществленной по всему миру; дальнейшие подробности можно узнать в Части II: Отдельные исследования.

- Определить, какие аспекты НСБ требуют участия общественности в разработке политики, и четко представлять, для чего они нужны.

Отдельное исследование:

Для поддержки проектирования нормативных документов, в Китае государственные чиновники вынуждены были исследовать различные модели регулирования, которые использовались в Европе, США и других странах. Чтобы понять расхождения в перспективах в ряде стран ОЭСР, были проведены консультации с правительственными ведомствами, а в ряде случаев – с представителями общественных организаций, таких как Гринпис.

- Обеспечить широкий круг различных подходов к сбору информации и участию, и включить их в разработку и развитие процессов, связанных с участием.

Отдельное исследование:

В Индии, в штате Карнатака, для того чтобы защитить все группы людей, пострадавших от интродукции ЖИО, организацией Action Aid Индии был создан Гражданский суд присяжных по вопросам урожая ЖИО.

Суд состоял из 14 фермеров, представлявших разные фермерские методы ведения хозяйства и получающие разный доход, а также социальных группировок. В течение 3-4 дней велись слушания и опрос «свидетелей» о выгоде и ограничениях в отношении ЖИО, с точки зрения биобезопасности и прочих аспектов. Наряду с другими участниками и наблюдателями, очевидцы предъявляли свидетельства за и против ЖИО. Научные институты, биотехнологические компании, НПО, фермерские союзы были в числе представителей. Дискуссии были надлежащим образом записаны и засняты на видео, и, соответственно, доступны для общественности.

- Определить заинтересованных субъектов, которые будут вовлечены в процесс

Отдельное исследование:

В Эстонии координацию семинаров осуществлял РЦОС-Эстония от имени правительства, наряду с семинаром «заинтересованных», предназначенным для отдельных лиц и организаций. Заинтересованные были определены руководящей группой, куда входили представители из министерств по окружающей среде и сельскому хозяйству, ученые и НПО. «Семинар для общественности» предназначался для журналистов и групп защиты потребителей.

В Китае посредством таких семинаров SEPA планирует повышать в школах осведомленность в сфере биобезопасности

- Проанализировать роли и обеспечить баланс между городским и сельским участием, гражданским обществом и правительством, т.д.
- Создать условия, которые стимулировали бы участие на уровне общественности, частном и правительственном уровнях.
- Поставить конкретные задачи
- Гарантировать, что действия по ходу процесса будут учитывать нужды и интересы различных сторон.
- Предусмотреть, чтобы минимальное участие общественности сводилось к обмену информацией. Сбор и обмен информацией – это предпосылки сбора информации посредством общественности, и такая работа может осуществляться на всех уровнях.

Отдельное исследование:

В Китае SEPA посредством Интернет содействует дискуссиям между старшими должностными лицами и общественностью по вопросам биоразнообразия и биобезопасности.

В Эстонии недавно проводился опрос общественного мнения об отношении общественности и ее осведомленности о биотехнологии и ЖИО, данные были использованы в ходе подготовке семинаров по участию общественности.

- Гарантировать, чтобы уровень участия определялся соответствующими заинтересованными сторонами и поставленными задачами.
- Установить связи между организациями для расширения политического процесса посредством представительства и посредничества соответствующих организаций, чтобы иметь доступ к большему числу группировок.

Отдельное исследование:

НПО Великобритании, ITDG разработали методологию для оценки потенциального воздействия биотехнологии на бедные слои населения. Работа включала национальные исследования, что инициировало понимание потенциального риска, связанного с биотехнологиями, в дальнейшем эта проблема была освещена на национальных семинарах для заинтересованных сторон. Материалы дискуссий послужили основой для ряда документов, которые могут быть использованы на уровне сообществ для обучения.

- Обеспечить, чтобы в процессе дискуссий и консультаций с общественностью использовались различные подходы и формы.
- Продумать способы привлечения общественности без больших затрат ресурсов. Согласовать действия с другими заинтересованными и предусмотреть гибкие временные рамки.
- Гарантировать открытость и прозрачность процессов, а также гарантировать законность и легитимность результатов работы.
- Разработать стратегии по распространению информации среди общественности, включая различные группы общества, стимулировать интерес общественности к вопросам биобезопасности и вызвать желание быть осведомленными.

Отдельное исследование:

В Дании независимым консультативным органом является Датский совет по технологиям, который отвечает за знания и стимулирование дискуссий по вопросам технологий. Совет использует разные методики оценки и консультаций. Это не обязательно касается биотехнологии, но есть примеры механизмов и инструментов, которые могут быть полезными:

- «Конференции консенсуса» - трехдневный диалог между экспертами и непрофессионалами, открытые для общественности.
- Официальные слушания, на которых политики могут слушать и задавать вопросы экспертам, которых отберут рабочие группы экспертов.
- «Междисциплинарная рабочая группа»

- Использовать средства вещания на национальном и государственном уровне для распространения информации о проблемах биотехнологии и биобезопасности

Отдельное исследование:

В Китае SEPA использует День окружающей среды, День Земли и День биоразнообразия в качестве возможности просветить общественность в области биоразнообразия. Такие дни играют важную роль для Китая в виду создания новых программ на государственных вещательных каналах.

Датские власти, НПО и различные компании проводят встречи с общественностью в связи с принятием решений по биобезопасности, причем центральное правительство поощряет размещение в прессе информации о местах и времени проведения таких встреч.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Обсуждаемые здесь методы следует рассматривать как набор инструментов, дающий возможность использовать различные подходы как в сочетании, так и по отдельности, для достижения намеченных целей. Зачастую может понадобиться не одна консультация, в зависимости от политических задач и условий, в которых проходит диалог. Методы нельзя использовать изолированно, поскольку наряду с ними необходимо задействовать прочие политические каналы, консультации и т.д.

9. Инструменты участия общественности

Инструменты, используемые для стимулирования участия, консультаций, обучения и повышения осведомленности общественности внутренне взаимосвязаны. Чтобы наилучшим образом удовлетворить свои потребности, странам придется выбирать среди самых разнообразных инструментов. Примеры инструментов и мероприятий, которые помогают продвигаться в направлении намеченных целей, таких как участие и консультации, или информирование и обучение, описаны далее.

9.1 Инструменты для стимулирования участия и консультаций

Создание эффективных юридических структур: законы об участии, как, например, в Боливии, или право на информацию, подобно Норвегии, помогают привлекать общественность к принятию решений по биобезопасности.

В регулярном порядке представляемые возможности для комментариев: во многих странах заявки на утверждение регулирующих процедур публикуются в специальных изданиях, предоставляя возможность общественности регулярно вносить комментарии. Такие примеры известны в Канаде, Нидерландах, Объединенном Королевстве и США. В Канаде комментарии общественности, касающиеся аспектов нормативных документов по биобезопасности, собираются и затем обсуждаются на консультации с заинтересованными субъектами.

Многоуровневые консультации: В ряде стран консультации с общественностью по различным аспектам структуры по биобезопасности проводились на местном, государственном/региональном и федеральном/национальном уровнях. В Дании общественные слушания организуются местными властями в целях одобрения регулирующих процедур, попутно, на рабочих местах, организуются консультации. В Объединенном Королевстве участки для проведения оценок выбирались после ряда консультаций.

Текущие наблюдения и оценка: заинтересованные органы, подобно Африканскому биотехнологическому форуму заинтересованных сторон, могут учреждаться для пересмотра процедур в области биобезопасности по ходу создания НСБ.

Независимые консультационные комиссии: Примерами являются Консультативная комиссия по высвобождению ЖИО в окружающую среду (ACRE) в Объединенном Королевстве и Независимый руководящий научный комитет. Полномочия и доверие к таким структурам зависят от степени их независимости от правительства и промышленности, а также степени принятия

ими в расчет интересов неученых кругов и возможности представлять широкий круг заинтересованных сторон. В США Консультативная комиссия по сельскохозяйственной биотехнологии была распущена после перехода власти от Клинтона к Администрации Буша.

Независимые общественные расследования: этим могут заниматься независимые органы с большими полномочиями, которые могут выносить рекомендации. В Новой Зеландии существует Королевская комиссия, которая рассматривает вопросы риска и прибыли вследствие использования биотехнологий, вопросы, вызывающие большой интерес общественности, включая здоровье и соответствие регуляторных процессов. Здесь также могут рассматриваться нужды коренных групп, таких как маори, на семинарах и «молодежных форумах», где учитывается мнение молодежи.

Семинары и рабочие совещания, предназначенные для конкретных заинтересованных сторон. Например, национальные и субрегиональные семинары по повышению осведомленности включали такие группы общественности как местные советы, резиденты, фермеры, представители промышленности, журналисты, учителя и т.п. Обучающие семинары по биобезопасности и регулированию биобезопасности проводились для информирования отвечающих за регулирование, инспекторов, лаборантов и должностных лиц компаний об оценках риска, управлении риском и их юридической ответственности.

Процессы участия «снизу-вверх»: процессы участия, получающие содействие от опытных и пользующихся доверием НПО, помогают подключить тех заинтересованных, которые рискуют остаться в стороне от консультационных процессов, осуществляемых правительством. Примеры включают гражданские суды присяжных, при участии НПО, такие как ActionAid и ITDG в Зимбабве, Бразилии и Индии.

9.2 Инструменты для информирования и образования

Обзоры с целью определения необходимости в информации: в Эстонии и Новой Зеландии проводилась серия исходных обзоров для помощи правительству в создании кампании по информированию общественности.

Информирование в сфере науки и риска: люди обычно знают, как обращаться с риском на примерах аналогичных ситуаций. Информированность о риске повышается, когда у разных групп людей спрашивают, что они хотят знать, а не тогда, когда строятся предположения, что им нужно знать. Научные знания также улучшаются, когда присутствует честность в вопросах, касающихся научной неопределенности. Правительство Объединенного Королевства в настоящее время взялось решить эту задачу.

Распространение информации: Для разъяснения процессов регулирования в области биобезопасности, а также вопросов о том, как общественность может участвовать в принятии решений, можно использовать буклеты, вебсайты, рекламу, а также телефонные линии помощи. Информация может стать более доступной и эффективной, если осуществлять перевод на местные наречия, делая это бесплатно и повсеместно. Создание советов, бюро и сетей сообщения с общественностью, как это делается в Бразилии, Польше и Канаде может быть эффективно, но чтобы пользоваться доверием, эти органы должны быть независимыми. Такие организации, как Кенийская сельская

информационная служба и Зимбабвийский биотехнологический траст играют важную роль в распространении информации о биобезопасности в сельских районах, повышая осведомленность людей и стимулируя дискуссии.

Общественные базы данных или кадастры продукции ГИО, правительственные извещения и разрешения, либо текущие исследовательские и прочие проекты, которые открыты для рассмотрения общественностью. Для стран, где хорошо развита структура ИСТ/ИКТ (информационные коммуникации и технологии), может оказаться полезной практика размещения такой информации в Интернет. Можно привести такие примеры:

- «Книга о генных технологиях», куда включены документы о состоянии науки и технологий (Австрия).
- Доступный для общественности Перечень генных технологий, где есть информация о продукции, утвержденной для распространения на рынках ЕС (Австрия).
- Ежегодные выпуски ключевой информации, издаваемые правительственными органами для общественности. Например, в Германии публикуются ежегодные отчеты Центрального комитета биобезопасности, а также доступны вниманию общественности заключения Бюро технологической оценки.

Существует также ряд инициатив различных международных органов и частных организаций по созданию доступных для общественности баз данных и информационных бюро с использованием Интернет и средств вещания. Подробнее это описывается ниже.

Использование средств вещания: газеты, радио и ТВ представляют собой средства информирования общественности в сфере биотехнологии, процедурах регулирования в области биобезопасности, о заявках на утверждение регулирующих процедур, а также о возможностях для населения вносить комментарии и участвовать. Журналистам может пойти на пользу подготовка в области биобезопасности, подобная работа уже ведется в Кении и еще ряде стран.

- **Печатная информация**, включая технические факты о биотехнологиях или ГИО; буклеты, предназначенные для населения в целом, потребителей и пр.; «использование материалов» о предосторожности в сфере биобезопасности и управлении риском для тех, кто работает с биотехнологиями, фермеров и пр.; бюллетени и журналы, издаваемые в доступной форме и на понятном языке.
- **Современные коммуникационные и информационные технологии** (ИКТ), такие как Интернет-форумы и электронные группы новостей. Там, где Интернет не является проблемой, такой способ может стать каналом двустороннего сообщения.
- **Национальные и местные средства вещания**, включая газеты, радио и телевидение можно использовать для информирования людей о проблемах биотехнологии и биобезопасности, а также освещать новые события, совещания и пр. Ниже приведены стратегии по использованию средств вещания.

Использование средств вещания для распространения информации о биобезопасности

- Улучшение качества и доступности информации, предоставляемой средствами вещания, очень важны. В этом отношении очень полезно проводить с журналистами семинары для выявления проблем и поиска возможных решений.
- Улучшить отношения с журналистами можно в том случае, если должностные лица будут сотрудничать со средствами вещания, а не защищаться от них и скрывать информацию.
- Информационная перегрузка не способствует доступности информации. Техническая информация, представленная в виде таблиц, графиков или схем может оказаться менее действенной, чем понятный пример или хороший анекдот.
- Более целесообразно реагировать на вопросы и опасения общественности, чем игнорировать или просто считать их неразумными.

- **Театр** или иные созидательные и наглядные методы могут повышать осведомленность общественности и предоставлять им информацию в доступной и увлекательной форме.
- **Неформальные группы по интересам или «сообщества слушателей»** могут помочь в достижении понимания вопросов биотехнологии и биобезопасности.

Поддержка НПО или гражданских общественных групп в целях содействия осведомленности общественности или мобилизации ее интересов и участия могут оказаться для правительства эффективным способом «достучаться» до отдельных групп или заинтересованных субъектов, с которыми у них не получается диалога. НПО зачастую имеют обширные сетевые сообщения, и в ряде случаев пользуются большим доверием общественности, чем правительственные организации.

Дни открытых дверей для общественности и демонстрационные проекты. Доступ людей к исследовательским станциям и полевым испытаниям поможет им ознакомиться с наукой, помимо биотехнологии, и даст возможность самим убедиться, как проводятся оценки риска и какие меры предосторожности принимаются на местах. В рекламных целях ряд компаний частного характера организовывал туры для журналистов и прочих заинтересованных сторон под названием «полевые дни фермеров», а также показывали им видео и использовали Интернет для ознакомления людей со своей продукцией (IRMA 2001).

Независимые информационные бюро по ЖИО могут выступать в качестве контактных пунктов, где общественность может задавать вопросы. Подобное бюро было создано в Польше для предоставления ответов на информационные запросы, получаемые по телефону или электронной почте, посредством предоставления общественности и журналистам проверенной научной информации по биотехнологии. В данном случае организация была создана Европейской федерацией целевых биотехнологических групп по восприятию биотехнологии общественностью и на добровольной основе поддерживается студентами-биотехнологами. Организация издает бюллетени, где есть информация о национальных и международных событиях в области современной биотехнологии и питания.

Повышение осведомленности в отношении возможностей участия: реклама совещаний и прочих событий в местных средствах вещания являются ключом к данной проблеме. Очень важно, чтобы общественность была в курсе предстоящих событий и вносила свои комментарии. Например, в Бразилии, хотя совещания Национальной технической комиссии по биобезопасности (СТNBIO) и проходили за закрытыми дверями, повестки дня совещаний помещались на вебсайтах перед началом совещания с тем, чтобы группы людей могли обсудить заранее интересующие их вопросы.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Чтобы понять, помогут ли эти инструменты в случае разработки НСБ в вашей стране, полезно обратиться к Отдельным исследованиям в Части II. Там вы увидите, в каких условиях они применялись и с какой целью.

9.3 Ключевые задачи для участия в биобезопасности

Наряду с общими задачами, связанными с участием и консультациями общественности, *ряд вопросов по регулированию в сфере биобезопасности* представляет проблему в отношении участия. Идея участия общественности в принятии решений в сфере окружающей среды для создания успешной политики присутствует во многих международных политических инструментах. Однако существует много преград для эффективного участия общественности в биобезопасности.

Сюда входят:

- **Юридическая грамотность**

Участие подразумевает не только понимание общественностью того, какие формы регулирования возможны, но также понимание юридических и политических аспектов. Юридический язык сложный и потенциальные участники могут не понять своей возможной роли в процессе принятия решений. Необразованные и беднейшие слои населения могут посчитать пользование юридическими процедурами слишком сложным моментом вследствие финансовых ограничений и нехватки знаний и доверия к юридической системе.

Поэтому необходимо разрабатывать специальные методы для предоставления легко доступной информации для отдельных слоев общества.

- **Наука**

Опыт показывает, что граждане способны обсуждать научные вопросы, используя простой язык и общепринятые понятия. Тем не менее, научная информация зачастую оказывается сложной для обычного населения.

Поэтому стимулирование участия общественности означает отыскание путей, дающих возможность сделать научные знания доступными и полезными для «неспециалистов».

- **Полярные взгляды**

Мнения о безопасности и этических нормах в отношении ЖИО разделились. Открытое обсуждение различных мнений и ценностных ориентаций помогут выявить более сложную и разнообразную картину отношения общественности к данному вопросу, а также ее интересы. Это поможет политикам определить более конкретные пути для дальнейших действий.

- **Коммерческая конфиденциальность**

Вследствие затрат, связанных с созданием ЖИО, биотехнологические фирмы полагают необходимым держать в секрете информацию, которую они предоставляют властям. Тем не менее, секретность в отношении оценки риска и испытаний ЖИО на безопасность могут вызвать подозрение и недоверие со стороны регулирующей системы.

- **Международные обязательства**

Влияние обязательств по ВТО означает, что ряд вопросов, обсуждаемых при разработке и реализации системы по регулированию биобезопасности, могут быть не полностью освещены для научных кругов и лиц, производящих техническую оценку.

Практика в сфере биобезопасности показывает, что вопросы, касающиеся социально-экономических и морально-этических норм в отношении ЖИО, неотступно растут. Это раскрывает социальные ценности, которые учитываются при научно-обоснованной оценке риска. Процессы, которые не отвечают на требования общества использовать более конкретные подходы к регулированию безопасности, будут лишены доверия и легитимности.

Вышеперечисленные задачи рассматривались разными способами в целях создания НСБ, которая могла бы быть описана как «инфраструктура участия». Различные уровни участия и различные результаты привели бы к созданию более или менее постоянного доверия у общественности к системе регулирования. Уровни участия, инициируемые правительством или гражданами, утверждают практику и подходы к участию, которые наиболее соответствуют ситуации в стране. Эти подходы описаны в вышеперечисленных инструментах и процессах, стимулирующих участие.

Дальнейшая литература и контакты:

В данном Руководстве есть ряд инструментов и процессов, которые вы можете адаптировать к интересам и нуждам своей страны. Если вам потребуется дополнительная информация в отношении каких-либо идей или практических навыков, обращайтесь к Части I и Части II данного материала (<http://www.ids.ac.uk/ids/env/biotech/democbiopubs.html>), где вы сможете найти объяснения на все интересующие вопросы и узнать об отдельных исследованиях, проведенных ИНП/ISD.

Список контактов и вебсайтов:

- IDS Environment Group biotech website www.ids.ac.uk/biotech
(Природоохранная группа ISD по биотехнологии)
- IDS Participation Resource Centre website (Ресурсный центр участия ISD)
<http://www.ids.ac.uk/ids/particip/information/index.html>

- IIED Participatory Learning and Action Notes (PLA Notes) site (Примечания IIED, касающиеся дальнейшей деятельности и обучения в сфере участия) http://www.iied.org/sarl/pla_notes

Полный список литературы перечислен в Отчете I и II

- Hemmati, M. (2002) Multi-stakeholder processes for governance and accountability. London: Earthscan
- Holmes, T. and Scoones I. (2000) ; 'Participatory environmental policy processes: Experiences from North and South' IDS Working paper 113. Brighton, UK : IDS.
- McGee, R and A.Norton (2000) 'Participation in Poverty Reduction Strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design implementation and monitoring' IDS Working Paper 109, Brighton, UK: IDS
- Pimbert, M., T. Wakeford (2002) Prajateerpu: A citizen's jury/ scenario workshop on food and farming futures for Andhra Pradesh, India. London: IIED and Brighton, UK: IDS
- Overseas Development Administration (1995) A Guide to Social Analysis for Projects in Developing Countries, London: HMSO.
- OECD (2001) Strategies for Sustainable Development: Practical guidance for development cooperation. Paris: OECD