



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

MP.WAT/2000/4
21 December 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ ПО ОХРАНЕ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ
ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР**

Второе совещание

Гаага, Нидерланды, 23-25 марта 2000 года

Пункт 5 с) предварительной повестки дня

**ПОТРЕБНОСТЬ В СТРАТЕГИИ И РАМКАХ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СОБЛЮДЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ
И В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В УПРАВЛЕНИИ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

1. Основываясь на предложении делегации Нидерландов, Президиум на своем втором совещании, состоявшемся в январе 1999 года, решил включить в план работы по осуществлению Конвенции возглавляемый Нидерландами совместный проект ЕЭКООН-ЮНЕП по стратегии и рамкам для обеспечения соблюдения соглашений и по разработке руководящих принципов участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью.
2. Президиум также решил представить результаты осуществления проекта на втором совещании Сторон Конвенции, а также Всемирному водному форуму и Совету управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) с целью их рассмотрения и принятия последующих мер.

3. Деятельность по этому проекту осуществляла группа приглашенных экспертов, выступавших в своем личном качестве (см. документы MP.WAT/2000/5 и 6). Руководителем проекта был г-н В. Какебеке (Нидерланды). Г-жа П. Вутерс (консультант, Университет Данди, Соединенное Королевство) подготовила проект документа по стратегии и рамкам для обеспечения соблюдения (MP.WAT/2000/5 и Add.1). Г-жа Н. Бауман (консультант, Технологический университет, Делфт, Нидерланды) подготовила проект руководящих принципов участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью (MP.WAT/2000/6 и Add.1). Представители секретариатов ЕЭКООН и Европейского регионального отделения (ЕРО) ЮНЕП участвовали в подготовке обоих документов и обеспечивали секретариатское обслуживание.
4. Группа приглашенных экспертов провела два двухдневных совещания в Женеве, одно из которых состоялось 10-11 мая, а другое – 6-7 сентября 1999 года. В Женеве были также проведены дополнительные совещания с участием представителей двух секретариатов, руководителя проекта и консультантов.
5. На своем втором совещании, состоявшемся 15 сентября 1999 года, Рабочая группа по управлению водохозяйственной деятельностью приветствовала эту инициативу и прогресс, достигнутый ЕЭКООН и ЮНЕП в ходе осуществления совместной деятельности. Она рекомендовала продолжить работу по обоим этим вопросам и просила редакционную группу по приоритетам на 2000-2003 годы, возглавляемую Нидерландами, включить проекты элементов программы по этим вопросам в новый проект плана работы с целью их рассмотрения Сторонами на их втором совещании (MP.WAT/WG.1/1999/2, пункт 21).

Проект решений

6. В свете этой рекомендации Совещание Сторон, возможно, пожелает:
- a) поддержать общую стратегию и рамки для процедур рассмотрения соблюдения (MP.WAT/2000/5 и Add.1) и проект руководящих принципов участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью (MP.WAT/2000/6 и Add.1);
 - b) предложить правительствам стран европейского региона, являющихся участниками международных соглашений по бассейнам рек или озерам, рассмотреть вопрос о применении общей стратегии и рамок для рассмотрения соблюдения и проекта руководящих принципов участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью к заключенным ими соглашениям;

- c) рекомендовать Совету управляющих ЮНЕП при обсуждении вопросов рассмотрения соблюдения и участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды принимать во внимание общую стратегию и рамки для рассмотрения соблюдения и проект руководящих принципов участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью и необходимость их дальнейшей разработки и глобального применения с учетом потребностей и характерных особенностей каждого региона;
- d) принять решение о включении в план работы по осуществлению Конвенции на 2000-2003 годы два элемента программы, предусматривающие i) подготовку проекта процедуры рассмотрения соблюдения и ii) завершение подготовки руководящих принципов участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью (более подробно см. проекты решений в документах MP.WAT/2000/5, 6 и 11);
- e) просить Рабочую группу по правовым и административным аспектам совместно с Рабочей группой по проблемам воды и здоровья и Совещением Сторон, подписавших Протокол по проблемам воды и здоровья, завершить работу по вопросам, касающимся рассмотрения соблюдения;
- f) просить Рабочую группу по управлению водохозяйственной деятельностью завершить работу по руководящим принципам участия общественности;
- g) предложить ЮНЕП, Европейскому региональному бюро Всемирной организации здравоохранения, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Президиуму Совещания Сторон, подписавших Конвенцию о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, Президиуму Совещания Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и другим соответствующим международным правительственным и неправительственным организациям принять участие в подготовке этих руководящих принципов;
- h) поблагодарить консультантов и других экспертов за проделанную ими прекрасную работу;
- i) выразить признательность правительству Нидерландов за финансовую поддержку, оказанную в ходе осуществления совместного проекта ЕЭКООН-ЮНЕП.

Приложение

СТРАТЕГИЯ И РАМКИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ И ПРОЕКТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Обоснование совместного проекта ЕЭК ООН – ЮНЕП¹

Введение

1. Экономическая и экологическая значимость трансграничных водотоков и международных озер в регионе ЕЭК ООН находит свое отражение в том, что в этом регионе насчитывается более 150 крупных трансграничных рек и свыше 20 крупных международных озер. В Западной и Центральной Европе было установлено около 100 трансграничных водоносных горизонтов². Трансграничные поверхностные и подземные воды также являются общей особенностью и других регионов мира. Например, свыше 245 речных бассейнов расположены на территории двух и более государств. Около 40% населения мира и 50% его территории находятся в прямой или вероятной зависимости от вод этих речных бассейнов³.
2. На протяжении многих десятилетий эти трансграничные воды играли важную экономическую роль, однако при этом не уделялось какого-либо особого внимания вопросу о предотвращении, ограничении и сокращении вредного трансграничного воздействия. Это положение изменилось в последние десятилетия, когда необходимость и преимущества сотрудничества в области охраны и устойчивого использования трансграничных вод получили широкое признание в различных странах.
3. В регионе ЕЭК ООН сотрудничество в области трансграничных вод с самого начала строилось на базе ряда основополагающих принципов. Особенно в течение последнего десятилетия ЕЭК ООН, ЮНЕП и другие организации выступали в поддержку использования согласованного регионального подхода к решению водных проблем и способствовали разработке и осуществлению новой модели сотрудничества на европейском и глобальном уровнях: предупреждение возникновения споров, связанных с водой, в соответствии с принципами разумного и справедливого использования трансграничных вод. Такие принципы и подходы, как принцип "загрязнитель платит", принцип принятия мер предосторожности и экосистемный подход к управлению водохозяйственной деятельностью, стали основой механизмов, обеспечивающих устойчивое использование трансграничных вод и защиту здоровья и безопасности человека.

4. В соответствии с вышеупомянутым экосистемным подходом к управлению водохозяйственной деятельностью вся территория водосборной площади рассматривается как единица природной среды для целей комплексного управления водохозяйственной деятельностью. В качестве последующего шага на пути обеспечения управления всей водосборной площадью следует также осуществлять охрану прибрежных зон и морской среды. В этом контексте содержащиеся в настоящем документе рекомендации могли бы быть также полезными для тех, кто занимается рациональным использованием прибрежных зон и охраной морских ресурсов.

5. В регионе ЕЭК ООН ряд соглашений по трансграничным водам, заключенных между прибрежными государствами, а также рекомендации, руководящие принципы и кодексы практики, принятые государствами – членами ЕЭК ООН, были положены в основу юридически обязательной конвенции, а именно Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (ниже называемой "Конвенция ЕЭК ООН по водам"), которая была принята в Хельсинки 17 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. По случаю проведения третьей Конференции министров "Окружающая среда и здоровье" 17 июня 1999 года в Лондоне был принят дополнительный протокол к Конвенции, а именно Протокол по проблемам воды и здоровья.

6. Опыт, накопленный в европейском контексте, может, вероятно, оказаться ценным для других регионов мира с учетом того, что объем использования пресных вод для целей удовлетворения потребностей человека (т.е. использование питьевой воды, орошение, промышленное использование воды) на глобальном уровне возрос в шесть раз в период 1990-1995 годов, т.е. вдвое по сравнению с ростом населения мира, и что во многих развивающихся странах также возникли такие проблемы, как загрязнение рек, озер и подземных вод. Уже в настоящее время около одной трети населения мира проживает в странах, в которых отмечается умеренная или значительная нехватка воды. Эти проблемы являются наиболее острыми в Африке и западной Азии, однако уже в настоящее время во многих других регионах нехватка воды является одним из основных препятствий на пути промышленного и социально-экономического развития. Ряд затрагиваемых этой проблемой стран используют свои воды совместно с другими прибрежными странами, располагающими одними и теми же трансграничными водами. Разрешение споров, касающихся вод, предусматривает, помимо прочего, необходимость ведения переговоров с соседними странами и участия затрагиваемого населения в процессе принятия решений по водохозяйственным проектам, последствия осуществления которых проявляются на местном, национальном или трансграничном уровнях.

I. СОБЛЮДЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ ПО ВОДАМ

7. В настоящее время в регионе ЕЭК ООН действуют или были недавно подписаны около 150 соглашений по трансграничным водам. Большинство из них предусматривают эффективные рамки для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия на окружающую среду⁴. В дополнение к Конвенции ЕЭК ООН по водам наиболее примечательными являются Конвенция 1994 года о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай и недавно подготовленная Конвенция о защите Рейна (Роттердам, 22 января 1998 года), которые применяются в отношении речных бассейнов, находящихся на территории пяти или более стран. В настоящее время пересматриваются другие действующие соглашения, заключенные между двумя или тремя странами, с целью осуществления целей, предусмотренных в Конвенции ЕЭК ООН по водам.

8. Успешное осуществление Конвенции ЕЭК ООН по водам, а также всех других двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам зависит от их эффективного осуществления, соблюдения и применения Сторонами. Однако следует отметить, что неспособность обеспечить соблюдение положений таких договоров лишь в редких случаях является результатом преднамеренно проводимой политики и, скорее, вызывается несовершенством административной, экономической или технической инфраструктуры. Кроме того, в свете этих недостатков государства в целом не желают подчиняться решениям, принимаемым третьей стороной. В этой связи и с учетом характерных особенностей экологических споров в рамках природоохранных соглашений все чаще проявляется тенденция предусматривать "позитивные меры" или механизмы для укрепления структуры их соблюдения и не ориентироваться на традиционные системы контроля за их выполнением и обеспечения их соблюдения.

9. Однако Конвенция ЕЭК ООН по водам, как и большинство других международных соглашений, не содержит каких-либо четко сформулированных положений, касающихся соблюдения. Тем не менее в контексте этой Конвенции ряд положений предназначены для содействия достижению ее общих целей. Например, "Положения, касающиеся прибрежных Сторон", содержащиеся в части II Конвенции, охватывают ряд вопросов, включая консультации (статья 10), совместные мониторинг и оценку (статья 11), совместные исследования и разработки (статья 12), обмен информацией (статья 13), взаимную помощь (статья 15) и информирование общественности (статья 16).

10. Вместе с тем существует вполне реальная необходимость в механизмах как в отношении Конвенции ЕЭК ООН по водам, так и ее Протокола по проблемам воды и здоровья, которые способствовали бы более эффективному соблюдению их положений (например, передача технологии, финансовые механизмы, наращивание потенциала), а также применению неконфронтационных, внесудебных и консультативных процедур для рассмотрения соблюдения. Примерами таких механизмов могут служить механизмы определения факта несоблюдения положений Монреальского протокола 1987 года по веществам, разрушающим озоновый слой, и созданный в 1997 году в рамках Конвенции ЕЭК/ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года Комитет по осуществлению для рассмотрения вопросов соблюдения.

11. Основы для создания таких механизмов могут быть обнаружены в рамках самой Конвенции ЕЭК ООН по водам; они могут быть созданы путем разработки двусторонних/многосторонних соглашений, подготавливаемых в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции, в котором предусматривается, что:

"Прибрежные Стороны на основе равенства и взаимности заключают двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности в тех случаях, когда таковых пока еще не имеется, или вносят изменения в существующие соглашения или договоренности, где это необходимо в целях устранения противоречий с основными принципами настоящей Конвенции, с тем чтобы определить свои взаимоотношения и поведение в области предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Прибрежные Стороны конкретно устанавливают границы водосбора или его части (частей), в отношении которых осуществляется сотрудничество. Эти соглашения или договоренности охватывают соответствующие вопросы, затрагиваемые настоящей Конвенцией, а также любые другие вопросы, по которым прибрежные Стороны могут посчитать необходимым осуществлять сотрудничество". (подчеркнуто нами)

12. В Протоколе по проблемам воды и здоровья осуществляется дальнейшее развитие вышеуказанных положений для обеспечения соблюдения предусмотренных в нем целей, целевых показателей и контрольных сроков. Помимо положений, содержащихся в статье 7 "Обзор и оценка прогресса" и в статье 8 "Системы реагирования", в статье 15 "Рассмотрение соблюдения" Протокола устанавливаются конкретные цели процесса соблюдения. В этой статье Сторонам, в частности, предлагается определить многосторонние меры по контролю за соблюдением, имеющие неконфронтационный, несудебный и консультативный характер. Такие механизмы, которые будут определены Сторонами на их первом совещании, также предусматривают соответствующее участие общественности.

13. Таким образом, в качестве первого шага стратегия и рамки необходимы для обеспечения соблюдения положений Конвенции ЕЭК ООН по водам и ее Протокола по проблемам воды и здоровья, на базе которых в качестве второго шага можно было бы формировать вышеуказанные "многосторонние механизмы". Соответственно пути и средства должного привлечения общественности можно было бы рассматривать⁵ в качестве неотъемлемой части деятельности в области обеспечения соблюдения. Разработка стратегии и рамок участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью является следующим важным шагом на пути обеспечения соблюдения. Результаты деятельности по обоим направлениям обеспечат более эффективное осуществление Конвенции и Протокола к ней. Они будут также способствовать управлению водохозяйственной деятельностью в других регионах мира, т.е. достижению цели, сформулированной Сторонами Конвенции ЕЭК ООН по водам в их Хельсинкской декларации (ECE/MP.WAT/2, приложение I).

II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

14. Среди правительств находит все более широкое признание тот факт, что режим, регламентирующий состояние окружающей среды, должен учитывать все самые разнообразные аспекты, и что все соответствующие заинтересованные стороны должны участвовать в процессе принятия решений. В принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации указывается, что:

"Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

15. И действительно, широкое участие общественности в процессе принятия решений и доступ к экологической информации являются важнейшими элементами всех разделов "Повестки дня на XXI век", поскольку в сочетании с более высоким уровнем ответственности они составляют основу концепции устойчивого развития. С точки зрения глобальной перспективы многие страны как развитые, так и развивающиеся

обеспечили должный учет концепций участия общественности и доступа к этой информации., в то время как другие страны затронули эти вопросы весьма поверхностно.

16. С точки зрения региональной перспективы ЕЭК ООН оперативно отреагировала на эти вопросы посредством разработки Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятой в Орхусе (ниже называемой "Орхусская конвенция"). Следует также отметить, что Орхусская конвенция основывается на принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации и содержит ссылки на него в своей преамбуле.

17. Как и в случае вопроса об обеспечении соблюдения, ряд положений Конвенции ЕЭК ООН по водам уже сейчас могут рассматриваться в качестве положений, способствующих участию общественности. Например, в статье 16 предусматривается, в частности, что "прибрежные Стороны обеспечивают информирование общественности о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, а также об эффективности этих мер".

18. Для достижения указываемых в нем целей и решения задачи по их достижению в Протоколе по проблемам воды и здоровья предусматривается дальнейшее развитие этого вопроса путем указания того, что Сторонам следует обеспечивать участие общественности в процессе принятия решений (пункт 2 статья 6). В соответствии с пунктом 3 g) статьи 16 Стороны на своих совещаниях "...рассматривают необходимость принятия дальнейших мер, касающихся доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа общественности к процедурам пересмотра решений в судебном и административном порядке в рамках настоящего Протокола в свете опыта, приобретенного по этим вопросам на других международных форумах". Следует отметить, что ссылка на "другие международные форумы", является более широкой по сравнению со ссылкой на Орхусскую конвенцию, сделанной в предыдущем проекте Протокола.

19. Еще одной уникальной особенностью Протокола является наличие обязательных положений об участии НПО. В соответствии с пунктом 3 f) статьи 16 Стороны должны определять "...условия участия других компетентных международных правительственных и неправительственных органов во всех совещаниях и других видах деятельности, связанных с достижением целей настоящего Протокола". Международные НПО, обладающие компетенцией в области управления трансграничными водами, действительно участвуют в деятельности в рамках Конвенции. Некоторым из них было даже предложено возглавить деятельность по дальнейшей разработке элементов

программы работы, как, например, обстояло дело в случае нынешнего проекта в области обеспечения соблюдения и участия общественности и в ряде других мероприятий. Это также относится и к деятельности по Протолу: международные НПО, имеющие опыт в области решения проблем воды и здоровья, участвовали как в деятельности Целевой группы, подготовившей проект Протокола, так и в переговорах по нему.

20. Помимо требования о доступе к экологической информации (статья 4), в Орхусской конвенции также содержится положение о том, что Стороны должны предусматривать соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в рамках открытой и справедливой структуры в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой (статья 7).

21. Как и в случае вопроса об обеспечении соблюдения, могут быть приняты соответствующие меры для обеспечения участия общественности в процессе принятия решений в соответствии с положениями Орхусской конвенции посредством разработки двусторонних/многосторонних соглашений, подготавливаемых согласно пункту 1 статьи 9 Конвенции ЕЭК ООН по водам. В этом отношении необходимо разработать руководящие принципы, обеспечивающие эффективность таких двусторонних или многосторонних соглашений.

22. Кроме того, необходимость в таких руководящих принципах становится очевидной при изучении различных правовых систем, юридических процедур участия общественности и традиций участия общественности в странах ЕЭК ООН, а также различных примеров успешного участия общественности, рассматриваемых в приложении к проекту руководящих принципов (MP.WAT/2000/6/Add.1).

23. Помимо этого, разработка руководящих принципов приобретает важное значение как в контексте Конвенции ЕЭК ООН по водам, так и в более широком контексте, т.е. в контексте участия общественности в разработке планов управления водохозяйственной деятельностью, охватывающих всю площадь речных бассейнов и их связи с целью охраны прибрежных зон и морской среды в других регионах мира. Это совместимо с целями Орхусской конвенции, которая может быть ратифицирована государствами, расположенными за пределами региона ЕЭК ООН (пункт 3 статьи 19), и с решением 20/4 Совета управляющих ЮНЕП от 4 февраля 1999 года, в котором Директору-исполнителю предлагается в консультации с правительствами и соответствующими международными организациями искать соответствующие пути наращивания потенциала и расширения доступа в области экологической информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и в этой связи изучать различные модели национального законодательства, политики и руководящих принципов. Таким образом, руководящие принципы позволят также обеспечить полезный вклад, в частности, в проведение Всемирного водного форума и Конференции министров по водам в Нидерландах в 2000 году, а также в реализацию глобальной стратегии ЮНЕП в области пресных вод.

Примечания

- ¹ Подготовлено секретариатами ЕЭК ООН и ЕРО ЮНЕП в соответствии с решением Президиума Совещания Сторон, принятым на его совещании в январе 1999 года, и по просьбе группы приглашенных экспертов, высказанной на ее совещании в сентябре 1999 года.
- ² Недавние сообщения Целевой группы по мониторингу и оценке, возглавляемой Нидерландами. См. также документ MP.WAT/2000/9 вместе с руководящими принципами мониторинга и оценки трансграничных подземных вод.
- ³ Международные водотоки: расширение сотрудничества и разрешение споров. Материалы семинара Всемирного банка, проведенного в 1998 году. Издание – Salman M.A. Salman and Laurence Boisson de Chazournes. Технический документ Всемирного банка № 414. Специальное издание 1999 года в Серии публикаций по водным проблемам ЕЭК ООН (ECE/MP.WAT/3) содержит русский перевод этих материалов.
- ⁴ Следует отметить, что термины "окружающая среда" и "трансграничное воздействие", используемые в конвенциях ЕЭК ООН, имеют широкий смысл. Согласно Конвенции ЕЭК ООН по водам и ее Протоколу по проблемам воды и здоровья, "трансграничное воздействие" означает "любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны. К числу таких последствий для окружающей среды относятся последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействие этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, возникающих в результате изменения этих факторов".
- ⁵ Необходимо отметить, что не следует делать вывода о том, что любой механизм соблюдения, явно не предусматривающий участия общественности, неизбежно является неудачным, как и не следует делать вывода о том, что участие общественности является неизменным условием.