



---

## **Европейская экономическая комиссия**

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

### **Четвертая сессия**

Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года

Пункт 4 b) предварительной повестки дня

**Вопросы существа: доступ к информации, включая электронные средства информации**

## **Доклад о Рабочем совещании по вопросам использования электронных средств информации для поддержки осуществления Орхусской конвенции<sup>1</sup> в Юго-Восточной Европе**

### *Резюме*

Настоящий документ был подготовлен в соответствии с программой работы на период 2009–2011 годов, принятой Совещанием Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ЕСЕ/МР.РР/2008/2/Add.17), и решением Рабочей группы Сторон Конвенции (ЕСЕ/МР.РР/ВГ.1/2011/2; пункт 14).

---

<sup>1</sup> Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение .....	1–7	3
I. Открытие совещания .....	8	4
II. Основные тематические области .....	9–49	4
A. Доступ к информации.....	11–27	5
B. Участие общественности .....	28–40	7
C. Доступ к правосудию .....	41–44	9
D. Электронные регистры выбросов и переноса загрязнителей .....	45–47	10
E. Международные и региональные программы, финансирование .....	48	10
F. Практическое занятие, посвященное Орхусскому информационно-координационному механизму.....	49	10
III. Выводы .....	50-51	10

## Введение

1. Рабочее совещание по вопросам использования электронных средств информации для поддержки осуществления Орхусской конвенции в Юго-Восточной Европе состоялось 25–26 ноября 2010 года в Скопье, бывшая югославская Республика Македония. Это мероприятие было организовано секретариатом Конвенции в соответствии с решением III/2 (ECE/MP.PP/2008/2/Add.4) в сотрудничестве с Министерством охраны окружающей среды и городского планирования бывшей югославской Республики Македония и Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ)<sup>2</sup>.

2. Цель Рабочего совещания заключалась в содействии осуществлению Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ) путем пропаганды использования электронных средств информации (ЭСИ). Рабочее совещание предназначалось для должностных лиц государственных органов (разработчиков политики и специалистов по информационной технологии (ИТ)), а также для неправительственных организаций (НПО), и его задача заключалась в распространении информации о наиболее современных ИТ-приложениях и обмене информацией о примерах надлежащей практики использования электронных средств для решения природоохранных вопросов. Соответствующие органы, на которые возложено выполнение политических и технических задач, а также представители гражданского общества и эксперты из участвующих стран поделились друг с другом информацией, обменялись опытом и обсудили способы преодоления узких мест в использовании ЭСИ.

3. Основные задачи Рабочего совещания заключались в следующем:

a) создании потенциала для использования ЭСИ при выполнении требований Орхусской конвенции в интересах органов, ответственных за предоставление доступа к экологической информации, выдачу разрешений и лицензий на деятельность, которая затрагивает окружающую среду и соответственно подпадает под действие процедур участия общественности, а также за принятие природоохранных планов, программ и политики и предоставление доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;

b) содействии внедрению существующей надлежащей практики и выполнению рекомендаций;

c) содействии обмену опытом;

d) предоставлении ответов на конкретные и практические вопросы осуществления; и

e) обучении участников и их ознакомлению с тем, каким образом использовать информационно-координационный механизм Орхусской конвенции и вносить вклад в его работу.

4. На Рабочем совещании присутствовали представители четырех Сторон Конвенции, а именно бывшей югославской Республики Македонии, Сербии, Хорватии и Черногории.

---

<sup>2</sup> Программа, справочные материалы и представления имеются на вебсайте Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций по адресу <http://www.unece.org/env/pp/electronictools.htm>.

5. В работе совещания участвовали также представители Орхусского центра в Крагуеваце (Сербия) и природоохранного органа Косово (район, находящийся под временным административным управлением Организации Объединенных Наций)<sup>3</sup>.

6. На рабочем совещании были представлены следующие неправительственные организации (НПО) и учреждения: "Экотим" (Босния и Герцеговина), Группа экологически ответственных действий (ЭОД) (Косово, район, находящийся под временным административным управлением Организации Объединенных Наций), "Флорозон – Центр экологической демократии" (бывшая югославская Республика Македония), "Фронт 21/42" (бывшая югославская Республика Македония), "Биосфера – Центр по вопросам образования, охраны окружающей среды и природы" (бывшая югославская Республика Македония), "За экологизацию жизни" (бывшая югославская Республика Македония), Центр электронной связи – "Эконет" (бывшая югославская Республика Македония), "ЭкоФорум" (Сербия), "СЕКОР – Центр экологии и устойчивого развития" (Сербия), информационная сеть "БлюЛинк" (Болгария), Институт электронного участия (Словения), "Паблик-и" (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (Венгрия), Институт по исследованию судебных систем (Италия).

7. Кроме того, по "Скайпу" в работе совещания участвовали следующие организации: Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) ГРИД-Арендал, Центр регистров и информационных систем (Эстония) и "Диалог посредством дизайна" (Соединенное Королевство). В работе совещания по "Скайпу" также участвовали представители провинции Гелдерланд, Нидерланды.

## I. Открытие совещания

8. Совещание открыл Министр окружающей среды и городского планирования бывшей югославской Республики Македонии, который поприветствовал участников.

## II. Основные тематические области

9. С использованием интерактивного формата представлений (конференционных возможностей "Скайпа"), обсуждений и практического обучения по вопросам, касающимся информационно-координационного механизма Орхусской конвенции, Рабочее совещание предоставило всеобъемлющие руководящие указания относительно преодоления новых технологических вызовов и использования имеющихся интерактивных инструментов в интересах содействия осуществлению Орхусской конвенции.

10. Были обсуждены темы каждого базового аспекта Конвенции с демонстрацией по каждому вопросу нескольких инициатив, идущих "сверху вниз" и "снизу вверх", которые рассматриваются в последующих подразделах A–F.

---

<sup>3</sup> См. резолюцию 1244 (1999) Совета Безопасности.

## А. Доступ к информации

11. Первое заседание Рабочего совещания, посвященное доступу к информации, преследовало цель дать ответы и предоставить руководящие указания по нижеперечисленным вопросам.

- Как сформировать поток информации в институциональных рамках для подпитки природоохранного вебсайта?
- Как создать метаинформационные системы с целью оказания частным лицам помощи в направлении запросов на информацию?
- Какие полезные сведения могут помочь в создании регулярно и легко обновляемого вебсайта.
- Каким образом создать информационные системы с персонализированным поиском?
- Какие средства позволяют легко и с небольшими затратами управлять контентом?
- Как поступать с электронными запросами на предоставление информации в тех случаях, когда существуют законные процедуры, регламентирующие порядок направления обычных просьб в письменном виде, т.е. когда предусмотрено наличие регистров электронных запросов?

12. На первом заседании были представлены несколько правительственных инициатив – а) центром экологической информации бывшей югославской Республики Македонии; б) представителями виртуальной информационной системы с тематическим поиском по буквам "My living Environment" ([www.gelderland.nl/mijnleefomgeving](http://www.gelderland.nl/mijnleefomgeving)), которая используется в провинции Гелдерланд, Нидерланды, и в) участниками системы онлайн-сообщений [www.servis48.si](http://www.servis48.si) в городе Селье, Словения.

13. Из всех трех представлений наибольший интерес вызвало представление системы онлайн-сообщений [www.service48.si](http://www.service48.si). Участники заинтересовались мотивами, которыми руководствовался муниципалитет Селье, осуществляя столь непростую инициативу по предоставлению гражданам возможности сообщать о проблемах, которые необходимо решить на территории муниципалитета, как, например, о несобранном мусоре, плохом состоянии дорог/трогуаров, неработающих светофорах, нарушении правил пользования общественными парками и т.д.

14. Согласно представившему свои материалы специалисту из Института электронного участия (ИЭУ), в Словении широко обсуждаются стандарты работы административных органов и возможности вовлечения граждан в решение вопросов местного самоуправления. Муниципалитет Селье пришел к выводу о полезности системы онлайн-сообщений, поскольку она обеспечила как более активное участие граждан, так и сбор большего объема информации для них, что в конечном счете способствует повышению эффективности работы муниципалитета.

15. Онлайн-сообщения поступают в муниципалитет 3-4 раза в день, и в муниципалитете работает сотрудник, задача которого заключается в первичной обработке поступающих от жителей сообщений. Для решения более сложных и комплексных вопросов существует сеть муниципальных работников, которые могут содействовать решению указанных в сообщениях проблем. В тех случаях, когда речь идет о проблемах окружающей среды, лицо, управляющее порталом,

переадресует полученную информацию о той или иной проблеме соответствующим учреждениям.

16. Решение вопросов прозрачности такой онлайн-системы является проблематичным, поскольку четкой стратегии повышения прозрачности не существует, равно как не существует и практики письменной фиксации материалов обратной связи, которая позволяла бы следить за тем, как учитываются и выполняются просьбы/предложения граждан.

17. Методика оценки качества этой службы или оценки ее эффективности также отсутствует.

18. В заключение можно отметить, что данная инициатива является прекрасным примером того, каким образом граждане препровождают информацию государственному органу и как они используют ЭСИ для улучшения условий своей жизни.

19. "Виртуальным помощником" провинции Гелдерланд и Информационной сетью "Блюлинк" для онлайн-платформы "Спасайте леса" ([www.spasigorata.net](http://www.spasigorata.net)) в Болгарии были представлены инициативы (граждан), касающиеся доступа к информации, которые осуществлялись по схеме "снизу вверх".

20. "Блюлинк" представила онлайн-платформу для оповещения о незаконной вырубке "Спасайте леса", которая на протяжении последних 12 лет обеспечивала функционирование общенациональной сети экологической информации, способствуя обмену информацией между НПО, гражданами и учреждениями.

21. В работе платформы "Спасайте леса" участвовали государственные органы, НПО и средства массовой информации, однако ее функционирование временно прекратилось по той причине, что "Блюлинк" не получила от нового правительства поддержки, необходимой для ее дальнейшей работы.

22. В конечном счете около 10% сообщений о незаконной вырубке было расследовано Национальным лесным агентством, что привело к наказанию виновных. Проблема заключается в том, что во многих случаях Национальное лесное агентство не уверено в том, о какой вырубке леса сообщается – законной или незаконной. Аналогичные проблемы возникают и в других странах ЮВЕ.

23. Общественность участвует в работе онлайн-платформы через социальные сети, средства массовой информации, посредством пресс-релизов и т.д., и с их помощью привлекать и мобилизовывать граждан весьма просто.

24. Был сделан вывод о том, что платформа также является эффективным средством содействия правоприменительной деятельности и обеспечению доступа к правосудию. "Блюлинк" было рекомендовано поделиться своими экспертными знаниями с другими правоохранительными и правоприменительными органами, полицией или судьями не только в Болгарии, но и за границей. Данное онлайн-средство можно легко использовать в других странах для мониторинга/выявления фактов незаконной вырубки и других экологических преступлений, связанных с загрязнением.

25. РЭЦ имеет в рамках Инициативы "Окружающая среда и безопасность" (ОСБ) для ЮВЕ проект, который можно было бы использовать для содействия развитию такого рода платформ.

26. Согласно "Блюлинк" сообщество НПО имеет много других аналогичных идей, хотя ресурсов для их реализации на практике недостаточно.

27. Кроме того, сообщалось о том, что в Эстонии и Словении для установления местонахождения незаконных свалок и их расчистки используется географическая информационная система. В Эстонии для расчистки всех незаконных свалок мусора государству пришлось бы потратить 22 млн. крон (15,6 крон = 1 евро), но в результате инициативы граждан на эту работу было израсходовано лишь полмиллиона крон и на ее проведение потребовалось меньше времени (полдня). Совершенно очевидно, что использование современных технологий позволяет сэкономить значительные ресурсы<sup>4</sup>.

## **В. Участие общественности**

28. Цель второго заседания Рабочего совещания, посвященного участию общественности, заключалась в обсуждении нижеперечисленных вопросов.

- Каким образом создать национальные платформы для электронного участия с целью проведения по электронным каналам диалога между компетентными органами и гражданами?
- Каким образом объединить платформы электронного участия с платформами для социальных сетей?
- Что следует иметь в виду в тех случаях, когда организуется электронное участие?
- Каковы способы совмещения электронной процедуры с обычной процедурой и связанные с этим вызовы и позитивные аспекты?
- Каким образом обеспечить создание потенциала, необходимого для пользователей и гражданских служащих?
- Каким образом можно убедиться, что электронный доступ к процедуре имеет каждый человек, обладающий правом на участие?
- Каким образом процедуру участия можно сделать удобной для пользователей?
- Каким образом следует учитывать результаты процедуры электронного участия и как лучше всего информировать общественность о решениях, принимаемых ответственным органом?

29. На примере онлайн-организованных в Соединенном Королевстве консультаций по вопросам атомной энергетики было показано, как осуществляются правительственные инициативы. Организация "Диалог посредством дизайна" представила информацию о проведении конкретной консультации по этим вопросам, а также об общей методологии онлайн-консультаций. Участники пришли к выводу, что эта информация была всеобъемлющей и полезной.

30. Онлайн-консультации по вопросам атомной деятельности в Соединенном Королевстве были инициированы должностными лицами в качестве открытого процесса, предназначенного для самой широкой публики без всяких исключений. Была поставлена задача охватить приглашением к участию как можно большее количество людей. В дополнение к объявлениям в средствах массовой информации примерно 2 000 человек были направлены личные при-

---

<sup>4</sup> Более подробную информацию об этой инициативе см. по адресу <http://www.letsdoit.org/>.

глашения. Для того чтобы довести соответствующую информацию до широкой общественности, проводились дополнительные рекламные мероприятия.

31. С целью придания большей достоверности замечаниям/полученным материалам были опубликованы фамилии лиц, представивших свои замечания. В то же время это создало массу проблем с точки зрения защиты данных, так что следовало бы предусмотреть возможность сохранения их конфиденциальности по требованию заинтересованных лиц.

32. В целом на вопросы в онлайн-режиме ответили 25 000 человек. Лишь 5% поддержали строительство нового объекта, хотя в пользу атомной энергии высказалось в общей сложности 53% участников. Реакция общественности была негативной, а иногда даже враждебной, но правительство было готово к этому. Правительство уже разработало соответствующую политику: оно провело консультации с общественностью с целью обеспечить легитимность своей политики и добиться от нее некоторой поддержки.

33. Весьма полезным для участников оказалось представление организации "Паблик-И" по вопросу о том, как совместить работу в социальных сетях с использованием более традиционных электронных средств.

34. Была также обсуждена тема электронных петиций. После представления инициативы граждан Словении "Гражданский форум", представители которой призвали граждан участвовать в рассмотрении вопросов, включенных в повестку дня Европейского парламента и внести в него свой вклад, возникло много вопросов.

35. В результате работы "Гражданского форума" общественность Словении хорошо информирована о европейском процессе принятия решений, но, к сожалению, на национальном уровне аналогичного онлайн-форума не существует, а на местном уровне ситуация еще хуже, поскольку местной стратегии электронной демократии еще не разработано.

36. Стратегия электронной демократии/электронного участия у министерства охраны окружающей среды также отсутствует. Однако правительство предприняло ряд мер по активизации гражданского диалога.

37. Многие участники проявили интерес к онлайн-форумам и их работе и заявили о своей готовности больше узнать о них. Ряд действующих в этом субрегионе НПО близко подошли к открытию аналогичных онлайн-платформ. Например, вскоре откроет вебсайт и службу по вопросам участия общественности НПО "Фронт 21/42" в бывшей югославской Республике Македонии, поскольку официальная информация о намечаемых проектах, комплексных разрешениях и процессах принятия других решений, в которых должна участвовать общественность, является весьма скудной.

38. Представитель ИЭУ (Института электронного участия) отметил, что, как свидетельствует опыт Словении, если какая-либо НПО выступает с инициативами по участию общественности, то правительство довольно скоро вступает на тот же путь. Затем участники обсудили необходимость разработки и распространения рекомендаций относительно надлежащей практики содействия решению проблем проведения онлайн-консультаций. Они высказали мнение, что эти вопросы можно было бы довести до сведения Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений, созданной в рамках Орхусской конвенции.

39. Было отмечено, что при проведении как онлайн-консультаций, так и обычных консультаций зачастую возникают весьма схожие проблемы. Кроме того, вместо



того, чтобы решать такие проблемы, новые средства часто создают дополнительные: это, например, происходит тогда, когда люди, имеющие доступ к консультациям, не имеют знаний, которые могли бы помочь в их решении, и наоборот.

40. Секретариат проинформировал участников о текущих мероприятиях по подготовке к принятию кодекса надлежащей практики в области информации, участия и транспарентности в руководстве функционированием Интернета, который разрабатывается в рамках Форума по вопросам управления Интернетом Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Советом Европы и Ассоциацией прогрессивных коммуникационных технологий<sup>5</sup>. Кроме того, участникам было предложено использовать Рекомендации по повышению эффективности использования электронных средств информации для обеспечения доступа общественности к экологической информации, принятые Сторонами Орхусской конвенции в 2005 году<sup>6</sup>.

### С. Доступ к правосудию

41. Цель третьего заседания Рабочего совещания, посвященного доступу к правосудию, заключалась в представлении дальнейших примеров и руководящих указаний по следующим аспектам:

- бесплатные онлайн-базы данных о правовой практике и преимущества доступа к правосудию;
- примеры того, каким образом можно поддерживать осведомленность общественности об их правах по Орхусской конвенции;
- примеры предоставления административных решений, также и в онлайн-режиме, благодаря которому общественность и заказчики получают информацию и знания о том, каким образом соответствующие органы рассматривают вопросы выдачи разрешений, лицензий или одобрений.

42. Поскольку подыскать хорошие примеры применения ЭСИ в целях обеспечения доступа к правосудию сложно, после представления данной темы состоялось ее обсуждение, подготовленное представителем Института по исследованию судебных систем, который пояснил, почему так трудно использовать информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) для обеспечения доступа к правосудию, и рассказал о том, как, по его мнению, эти технологии можно было бы продвигать.

43. В связи с представлением по эстонской системе электронных файлов возникло много вопросов, касающихся ее технического устройства, безопасности и инфраструктуры.

44. Секретариат проинформировал участников о том, что с декабря 2010 года в рамках Орхусского информационно-координационного механизма по вопросам экологической демократии (<http://www.aarhusclearinghouse.org/>) откроется база данных по правовой практике, связанной с доступом к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

<sup>5</sup> Проект кодекса имеется по адресу <http://www.unece.org/env/pp/related.htm>.

<sup>6</sup> Текст рекомендаций имеется по адресу <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.4.e.pdf>.

## **D. Электронные регистры выбросов и переноса загрязнителей**

45. Четвертое заседание Рабочего совещания было посвящено электронным регистрам выбросов и переноса загрязнителей (ЭРВПЗ). После выступления представителя ЮНИТАР были высказаны многочисленные замечания и было задано много вопросов, в том числе о том, как сделать ЭРВПЗ более удобными для пользователей, кто должен следить за своевременным представлением данных и за тем, чтобы данные имели высокое качество, и как общественность могла бы участвовать в развитии этой системы.

46. Для того чтобы сделать устройство ЭРВПЗ более удобным для пользователей, оратор предложил использовать графики, карты, таблицы и аналитические материалы. Качество информации должно контролироваться национальными органами, несущими ответственность за ЭРВПЗ. Для обеспечения мониторинга данных необходимо также увеличить число сотрудников, располагающих необходимыми навыками в области ИКТ. Если компетентный орган не уверен в достоверности данных, то в целях их проверки должны проводиться инспекции.

47. В заключение представитель ЮНИТАР подчеркнул, что согласно Протоколу о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции участие общественности – это не какой-то возможный вариант, а обязанность. Общественность, а также другие заинтересованные стороны, включая представителей промышленности, должны участвовать в развитии РВПЗ, и именно поэтому так важно, чтобы они понимали выгоды использования РВПЗ.

## **E. Международные и региональные программы, финансирование**

48. На пятом заседании Рабочего совещания обсуждались международные и региональные программы и возможности финансирования ИКТ и участия общественности. Среди обсуждавшихся вопросов можно отметить, в частности, рекомендацию относительно изыскания соответствующих возможностей через седьмую Рамочную программу научных исследований, технологического развития и демонстрационной деятельности Европейского сообщества (на 2007–2013 годы) и по линии двустороннего сотрудничества.

## **F. Практическое занятие, посвященное Орхусскому информационно-координационному механизму**

49. Рабочее совещание завершилось практическим занятием по Орхусскому информационно-координационному механизму, организованным ГРИД-Арендал, на котором участники узнали, каким образом можно внести свой вклад в работу этого механизма, публикуя свою собственную информацию и материалы.

## **III. Выводы**

50. Участники подчеркнули необходимость дальнейшего практического использования результатов Рабочего совещания. Было предложено подготовить рекомендацию о том, как улучшить использование ЭСИ при проведении консультаций с общественностью, а также рекомендацию о необходимости совместной работы с Целевой группой по участию общественности в процессе при-

нения решений. В ходе работы должны учитываться разнообразные материалы, уже подготовленные в рамках Орхусской конвенции и других форумов. Участники высказали мнение, что многие из инициатив, которые были представлены на Рабочем совещании (подача электронных петиций, мониторинг незаконной вырубki леса и т.д.), следует продвигать в регионе и за его пределами. В заключение была подчеркнута важность поддержания регулярных контактов между участниками, а также с национальными координационными центрами Орхусской конвенции и Протокола о РВПЗ.

---