

КОНВЕНЦИЯ ЭСПО

Десять лет озеленения наших границ



Конвенция Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

Содержание

Содержание	
Добро пожаловать в Софию	2
Предисловие	3
Как была создана Конвенция	4
История Конвенции	6
Первые десять лет	7
Трудности и перспективы	8
Давайте научимся работать вместе	10
Обмен опытом	12
Подведение итогов	14
Будущее Конвенции: второе десятилетие	15
Члены	16
Публикации	16
Другая информация	16

Публикация этой брошюры осуществляется в честь Второй встречи Сторон, присоединившихся к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, которая была выработана в рамках Европейской экономической комиссии при Организации Объединенных Наций (UNECE). Встреча, которой отмечается также и десятая годовщина подписания Конвенции, состоится 26 и 27 февраля в Софии, Болгария.

Брошюра подготовлена Министерством окружающей среды и вод Болгарии совместно с Министерством окружающей среды Норвегии и швейцарским Агентством окружающей среды, лесов и природных ресурсов.

Редактором брошюры является г-н Алекс Кирби, британский журналист и ведущий радио- и телевизионных программ по вопросам окружающей среды, который является автором всех статей без указания фамилии. Изложенные в представленных текстах точки зрения и мнения не обязательно представляют точки зрения и мнения вышеупомянутых правительств и Европейской экономической комиссии при Организации Объединенных Наций.

Photos:

Page 5: CEAA, Canada, 6: Anne-Line Biberg, Oslo, 7 and 9: Statoil, Norway, 11: Ph Holzmann AG, Hamburg, 13: Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, 14: Ministry of Environment and Energy, Denmark.

Добро пожаловать в Софию!



Болгария придает большое значение тому факту, что является страной, которая принимает у себя Вторую встречу Сторон Конвенции Эспо. Это предоставляет Правительству Болгарии возможность показать свою решимость работать эффективно и конструктивно в целях понижения трансграничного воздействия на окружающую среду.

Здесь, в Болгарии, мы оцениваем Конвенцию Эспо как современный и важный международный инструмент, который мог бы способствовать стимулированию устойчивого развития как давно упрочившихся европейских государств, так и тех стран, которые обрели независимость после 1989 года. С тех пор число государств-членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций возросло до пятидесяти пяти, что является свидетельством того, как независимые участники начинают играть все более значительную роль на европейской сцене.

Мы надеемся, что эта встреча еще больше сблизит страны Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и углубит испытываемую всеми нами озабоченность относительно правовых норм окружающей среды по всей "диагонали" по всему ее протяжению, от северо-запада до юго-востока европейского континента, а также в Северной Америке.

Мне выпала особая честь от имени Правительства Болгарии приветствовать с прибытием в Софию делегатов встречи, которая состоится 26 и 27 февраля 2001 года, являющихся представителями каждой из Сторон-участниц Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций. Это Вторая встреча Сторон, отмечающая также десятую годовщину принятия Конвенции, потому что она была подготовлена для подписания 25 и 26 февраля 1991 года в финляндском городе Эспо, чье имя ей было присвоено. Таким образом, эта встреча дает всем нам еще одну возможность воспользоваться временем, которое мы проведем вместе в Софии, чтобы обсудить накопленный нами богатый опыт, а также принять решения, которые определяют направление нашего развития на будущие годы.

Желаю всем вам самой успешной встречи.
От имени Правительства Болгарии
Евдокия Манева
Министр окружающей среды и вод



В инфраструктуре проблем окружающей среды Европейской экономической комиссии Конвенция Эспо вносит вклад в соответствующее экологическим требованиям и устойчивое развитие. В принятую в 1991 году Конвенцию вошли 33 члена, а в скором времени она будет ратифицирована и в ряде других стран. Таким образом, Конвенция приобретает все большее значение, ибо она применяется многими странами как эффективный инструмент активного, прямого и целенаправленного поощрения к действию, сориентированному на международное сотрудничество на региональном уровне. Конвенция также представляет собой современный инструмент и в том смысле, что она дает возможность общественности стран по обе стороны границы выразить свое мнение.

Это не означает, что применение установок Конвенции всегда проходит гладко. Стороны должны работать интенсивно над поиском приемлемых решений, а также сделать Конвенцию еще более полезной. Тот факт, что стороны намерены вести переговоры о принятии протокола о стратегической оценке Конвенцией влияния на окружающую среду и здоровье населения некоторых планов, программ, политических и законодательных решений, и что в Конвенцию будет открыт доступ стран вне региона Европейской экономической комиссии, свидетельствует о том насколько полезной является Конвенция.

Настоящая брошюра говорит о том, что Конвенция может играть важную роль. Лично я надеюсь, что она станет достоянием не только тех, кто принимает участие в оценке воздействия окружающей среды вообще и в применении Конвенции в частности, а также достоянием широкой общественности.

Поскольку это Вторая встреча, я хотела бы воспользоваться возможностью выразить свою благодарность г-же Евдокии Маневой, Министру окружающей среды и вод Болгарии, за гостеприимство, за организацию этой Второй важной встречи Сторон, которая задаст тон и на грядущее.

Данута Хюбнер
Заместитель Генерального Секретаря ООН
Исполнительный секретарь Европейской
экономической комиссии

Предисловие



По поводу Второй встречи Сторон Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций об ОВОС в трансграничном контексте, известной также под названием Конвенция Эспо, мы с особым удовольствием предоставляем вашему вниманию эту публикацию. Она издается не только в честь проводимой в Софии встречи, но и для того, чтобы должным образом отметить десятую годовщину подписания Конвенции.

Если призадуматься, разве не достойно удивления то, как все это начиналось, как идея одного человека переросла в создание международного договора по вопросам окружающей среды со далеко идущими последствиями как для Сторон Конвенции - ныне их число уже составляет 33, - так и для остальных государств региона. В настоящей брошюре вам предоставляется возможность узнать, как родилась Конвенция, как она развивалась в течение нескольких лет переговоров, а

также как она применяется на практике сегодня, оказывая помощь государствам в их усилиях по более плодотворной совместной работе над защитой общей для них окружающей среды.

В наши дни по понятным причинам в деятельность Конвенции вовлечено множество людей из стран Европейской экономической комиссии. Большая часть проделанной работы описана в документах, которые будут предоставлены для обсуждения на этой Второй встрече Сторон здесь, в Софии, и вы сможете прочесть резюме некоторых из них в этой брошюре.



Нашей задачей - и удовольствием - была оказанная нам честь возглавлять Бюро Конвенции Рабочую группу Конвенции с Первой встречи Сторон и нам хотелось бы воспользоваться предоставленной возможностью выказать всем вам благодарность за проделанную совместно ценную работу. Благодарим также всех, кто работал над изданием этой брошюры.

Добро пожаловать в Софию - и приятного чтения!

Ваня Григорова
Президент Бюро
группы

Алистер МакГлоин
Председатель Рабочей

Создание Конвенции



Боба Коннэли из Канады считают "отцом Конвенции Эспо"; человеком, чье оригинальное прозрение вдохновило ее создание. Мы обратились к нему с вопросом, как у него возникла эта идея:

В НАЧАЛЕ восьмидесятых годов возросла озабоченность в отношении трансграничных воздушных и водных эмиссий, причем в то же время оценка воздействия на окружающую среду стала вырисовываться как эффективный инструмент уменьшения на местной почве негативного воздействия новых проектов на окружающую среду. Потенциальное значение ОВОС ввиду ее применения в трансграничном контексте казалось на том этапе логическим продолжением, а Европейская экономическая комиссия (ЕЭК ООН) - наиболее подходящим международным органом проведения дискуссий по теме, так как накануне только-что была создана рабочая группа ОВОС. В ходе обсуждения трансграничных воздействий выкристаллизовалось также осознание того, что только перспективы принятия официального соглашения или Конвенции могут привести к серьезной заинтересованности правительств данной тематикой.

Считаете ли вы, что и сегодня актуальны те же самые соображения, которые мотивировали вас и других сподвижников в годы подготовки к подписанию Конвенции? Оказалась ли фактически необходимость в создании Конвенции столь велика, как вам думалось тогда, или ныне она меньше, а может быть, возросла?

Да, сегодня по сравнению с прошлым причин для развертывания Конвенции даже больше. Человечество продолжает оказывать глубочайшее воздействие на окружающую среду во всем мире

и ОВОС призвана играть все более возрастающую роль в сведению до минимума воздействий новых обстоятельств на окружающую среду. Правительства все больше и больше осознают, что проблемы окружающей среды затрагивают не только рамки границ их собственных государств. Следовательно, Конвенция в дальнейшем будет становиться все более значимым инструментом ангажирования правительств в ведении объективного, значимого диалога относительно уменьшения негативного воздействия новых проектов и видов деятельности.

Вас называют "отцом Конвенции". Вы счастливы тем, что ваше "детище" развивалось этим путем?

В первую очередь скажу, что мы всегда гордились достижениями нашего "детища", и лично я удовлетворен, что сыграл свою роль для создания Конвенции. Однако мне хотелось бы отметить, что я имел большое удовольствие работать со многими выдающимися личностями, причем некоторые из сподвижников все еще активно включаются в работу, которая продолжается. В сущности, у этой Конвенции много "родителей" - как мужчин, так и женщин. В особенности хотелось бы отметить испытываемое удовлетворение при виде того, что создание Конвенции привело к принятию законодательства по вопросам ОВОС в ряде стран-участников Европейской экономической комиссии Организации Объединенных наций, причем законодательство, базирующийся на заложенных в Конвенции основных принципах. Дополнительным

позитивным результатом этого развития является факт, что Конвенция является действующим документом, как это было проиллюстрировано предложением со стороны правительств о ее пересмотре на следующий год с целью осовременения и упрочения ее положений, особенно в той ее части, которая касается достижения согласия. Одним из разочарований для меня является процесс ее ратификации, который после подписания Конвенции идет не столь быстрыми темпами, как мне хотелось бы. Несмотря на то, что она была ратифицирована 33-мя странами, многими из них недавно, возможности большого числа этих стран по ее последовательному практическому применению все еще ограничены. Однако я удовлетворен тем, что правительства изучают возможности расширения процесса ратифицирования в отношении стран, не являющихся членами Европейской экономической комиссии, ибо таким образом создается потенциал для применения Конвенции на более широкой основе.

Считаете ли вы десять лет спустя, что могли бы сделать и нечто различное для превращения Конвенции в реальность. Или опыт применения Конвенции на практике подтвердил, что она является наиболее подходящим инструментом для достижения поставленных целей?

Поразмыслив над этим, я бы сказал, что Конвенция по своей сути была подходящим инструментом развития. Ее рамки были достаточно гибкими, чтобы позволить странам провести в жизнь ее положения посредством существующих и новых

национальных инструментов или установок ОВОС. Как уже было отмечено, Конвенция послужила толчком для развития процессов ОВОС в некоторых странах, не располагающих четко определенными процедурами и не имеющих практики. Как и ожидалось, правительства стали уделять все большее внимание потенциальному трансграничному воздействию разработок, которые начинают осуществляться в рамках их национальных границ. Конвенция остается полезным инструментом для благотворного сотрудничества и взаимопонимания между различными государствами по вопросам ОВОС.

Как вы считаете, обнадеживающим или наоборот, обескураживающим является способ применения Сторонами Конвенции? В какой, в большей или меньшей мере сделанное ими оправдывает ваши ожидания? Успевают ли Стороны реализовать заложенный в документе потенциал или не успевают в достаточной мере применять этот мощный инструмент для улучшения отношений с соседями, успевая в то же время уберечь свою часть окружающей среды?

Конвенция является сравнительно новым инструментом и приобретенный за время ее применения опыт все еще терпит изменения. Одно из последних исследований со стороны правительств Финляндии и Швеции по реализации Конвенции стало подтверждением этому. С удовольствием отмечу, однако, что усилия для наиболее старательного применения Конвенции были приложены наиболее старательным образом. Многие страны проходят через фазу открытий относительно требований по реализации Конвенции. Поскольку возникли некоторые трудности и препятствия при выполнении требований Конвенции, я убежден, что со временем и в процессе накопления практического опыта эти трудности будут преодолены. Следует отметить и то, что Конвенция остается одним из весьма малочисленных

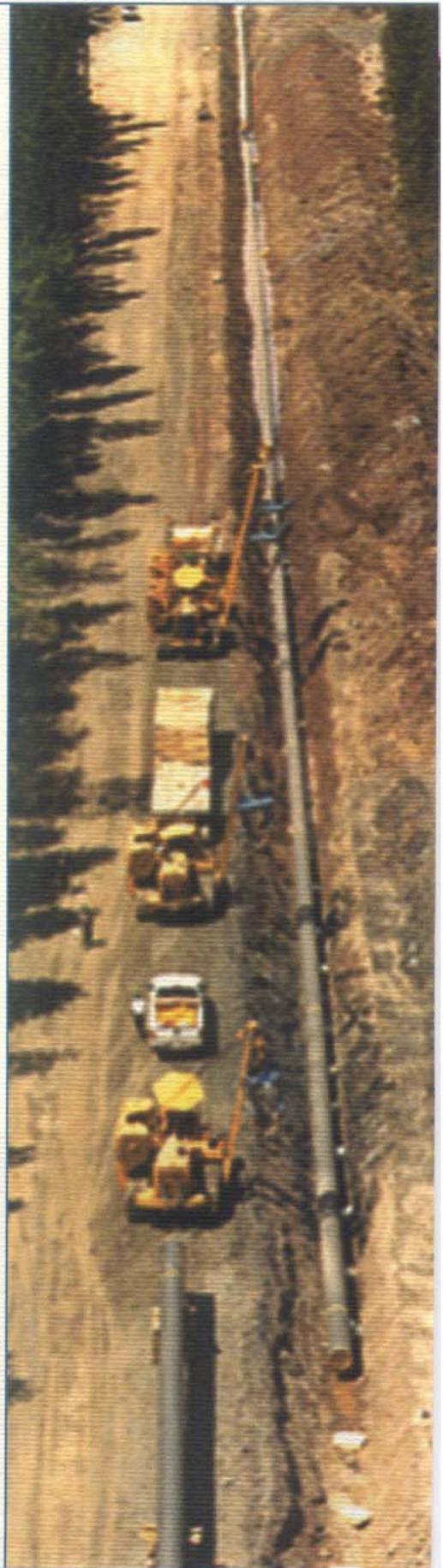
международных правовых инструментов, чье применение является подходящим в случаях, относящихся к трансграничному влиянию на окружающую среду при предлагаемых действиях.

Как вы считаете, понятна ли суть послания Конвенции о добрососедских отношениях всем Сторонам? Или у вас создалось впечатление, что для некоторых она представляет по существу юридический инструмент, требованиям которого они подчиняются по форме, забывая иногда делать это по существу?

Я верю, что Стороны искренне заинтересованы в преодолении чисто формального соблюдения соглашения. Как мной уже было отмечено, правительства приложили усилия к тому, чтобы обмениваться опытом и четко обозначить подходы к сотрудничеству в отношении значительного числа спорных вопросов реализации в рамках Конвенции.

Действует ли Конвенция в соответствии с надеждами, которые вы на нее возлагали? Если нет, то есть ли у вас какие-либо предложения или рекомендации относительно осуществления вашей идеи?

Имея ввиду то, что Конвенция не так давно вступила в силу, я верю, что не надо спешить с какими-то категорическими выводами об ее эффективности. Я понимаю, что в течение следующих двух лет предстоит пересмотр Конвенции и вероятно за это время в нее будут внесены кое-какие дополнения. Результаты пересмотра должны предоставить больше данных о том, в какой мере Конвенция действует в соответствии с надеждами, которые мы на нее возлагали в 1991 году, по завершении работы над ней.



История Конвенции

Выработка Конвенции Эспо как совершенно нового инструмента международного права являлась продолжительным процессом. Сегодня она уже набрала силу, однако процесс реализации еще продолжается.

Во время принятия Конвенции Эспо (Резолюция Европейской Экономической Комиссии (ENVWA) 19 об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте) государства приняли решение содействовать как можно более скорому ее вступлению в силу. А дожидаясь ее вступления в силу, они принялись искать путей по возможности скорейшей ее реализации.

В период с 1991 по 1998 г. состоялся ряд встреч уполномоченных, подписавших документ, открытый для всех государств Европейской Экономической Комиссии ООН. На этих встречах сообщалось о том, что сделано странами, подписавшими Конвенцию, для претворения в жизнь ее дела в период ожидания получения ею правового статуса после вступления в силу. Рассматривались также правовые, административные и организационные вопросы, включенные в проблематику практического применения Конвенции.

Встречи являлись также форумом для обсуждения возможностей будущих членов Конвенции (в особенности стран с экономикой переходного периода) выполнения обязательств, налагаемых данным членством. В конечном счете на них

была согласована рабочая программа.

Были подготовлены также проекты правил процедуры проведения встреч Сторон. Особое значение имеет тот факт, что члены Европейской экономической комиссии использовали возможности, чтобы сделать необходимое для выполнения установок Конвенции на субрегиональном уровне.

В результате следует отметить, что государства-члены Европейской экономической комиссии намеревались применять установки Конвенции до ее вступления в силу во всех тех случаях, когда предполагались важные трансграничные влияния. Ими были введены новые национальные правила или адаптированы уже существующие в целях облегчения развития процесса ОВОС, особенно в случаях, когда в этой связи потребовалось бы пересечение государственных границ. Некоторые страны приняли решение о дополнении существующего законодательства касательно ОВОС путем включения соответствующих положений Конвенции. Другие страны решили разработать законы, которые бы устраняли неполноту законодательства в отношении трансграничной стороны ОВОС.

Конвенция вступила в силу в сентябре 1997 года, и первая встреча Сторон была проведена в мае следующего года в норвежской столице Осло. На этой встрече было принято несколько решений, представляющих смелый, но реалистичский рабочий план, который концентрировал внимание на практическом применении положений Конвенции. Этот рабочий план включал и проведение рабочих встреч, посвященных двустороннему и многостороннему сотрудничеству, практическому применению Конвенции, участию на общественном уровне в трансграничном аспекте и последним достижениям в сфере ОВОС, связям с другими конвенциями Европейской экономической комиссии ООН, а также деятельности по созданию согласованности, и проведение региональной рабочей встречи о популяризации Конвенции на Балканах и в районе Черного моря.

На встрече в Осло была принята также Министерская декларация (подписанная как Сторонами, так и государствами, которые еще не являются таковыми), наметившая долгосрочную стратегию Конвенции.



Первые десять лет

Десять лет - не столь долгий срок, в который международное соглашение могло бы проявить себя. Конвенция Эспо доказала за прошедшие десять лет, что она является инструментом, обладающим большим потенциалом, - но нам пока еще есть чему учиться.

Конвенция Эспо в своей основе - это средство, которое помогает Сторонам сотрудничать, совместно обсуждать проблемы, обмениваться мнениями и опытом. Казалось бы просто, но на практике все не так просто. Замысел Конвенции сам по себе хорош, но способы ее применения не всегда идеальны. Нам предстоит еще пройти путь, чтобы достичь полной реализации ее потенциала. Она представляет собой ценный набор возможностей стран региона Европейской экономической комиссии, однако следует усовершенствовать способ их реализации.

При наличии намерений предпринять действия по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте следует серьезно задумываться над последствиями для затронутых стран в результате наших действий.

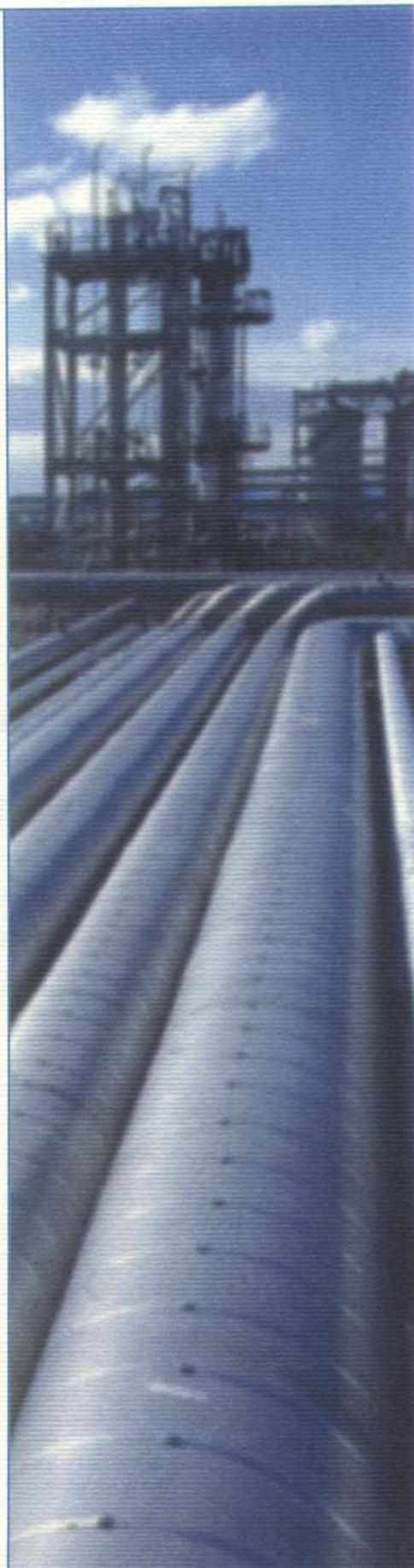
Помимо всего прочего Конвенция, очевидно, выдвигает фундаментальную необходимость более широкого обмена информацией между официальными лицами по обе стороны границы. Это включает в себе необходимость, чтобы страны, планирующие проекты с потенциальным риском ("страны происхождения", как они именуются в Конвенции) выдавали своевременно предупредительную информацию относительно воздействия на страны, которым угрожает опасность. Одна из проблем состоит в том, что отдельные Стороны нередко используют разные методы оценки воздействия на окружающую среду и по всей вероятности разные критерии при согласовании. Это еще раз подчеркивает потребность в информации.

Чем более надежными являются трансграничные контакты, тем выше шансы решения возникающих проблем, связанных с ОВОС. Один из уроков этого десятилетия состоит в подчеркивании значения укрепления существующих связей. Хорошим примером служит общая рабочая группа по ОВОС, находящаяся в ведении Министерского совета скандинавских стран, деятельность которой способствует расширению реализации Конвенции. Она играет также важную роль в развертывании ОВОС в Арктике. Большую пользу могут приносить и неформальные контакты - в том числе неправительственных организаций.

Применение Конвенции до настоящего времени распространялось на индивидуальные проекты. Но она, вероятно, могла бы реализовываться и на более высоком уровне, т. е. на уровне оценки трансграничного воздействия, политических решений, планов, программ. Этот вопрос не полностью разработан Конвенцией.

Другим основным объектом критики является деятельность по обмену опытом и извлечению соответствующих выводов. Десять лет - достаточный период для накопления опыта по практическому применению Конвенции, но здесь уже существует опасность, что накопленные знания будут забыты, в лучшем случае - пренебрегнуты, а то и полностью утрачены. Опыт, который не подлежит обмену, - это опыт, потерянный напрасно.

Некоторые сложные проблемы кажутся весьма простыми:



например, вопрос о том, что собой представляет "значимое" трансграничное воздействие, или обеспечение добротных переводов и достижение согласия об их оплате, а также согласование продолжительности анализа конкретных случаев ОВОС.

Другие проблемы более трудны для решения. Один из ключевых вопросов, связанных с превращением Конвенции в действующий инструмент, который является вопросом фундаментальным, является предоставление права гласности гражданам и органам власти обеих стран. Нередко в соседних государствах существуют большие различия в отношении включения общественности в принятие решений, а также в отношении их неформального понимания права граждан на осведомление. Опыт применения Конвенции Орхус

Европейской экономической комиссии ООН относительно участия общественности представляет существенный вклад в этом направлении.

Наряду с необходимостью упрощения процедуры существует и соответствующая необходимость в четком руководстве способом превращения Конвенции в действующий инструмент. Иногда кажется, что она, представляющая собой впечатляюще новый механизм защиты окружающей среды и улучшения отношений между соседними государствами, лишена свода указаний об ее применении. Она обладает большим потенциалом. Но ее потребители просто не знают, как подобрать ключ к тому, чтобы пустить в ход ее силу.

Итак, необходимо выявить недостатки прошедших десяти лет,

которые фактически касаются применения Конвенции, а не ее самой. И все же достижения гораздо важнее ошибок. Конвенция представляет собой большой шаг вперед. Она стимулирует развитие ОВОС как в рамках отдельных стран, так и в отношениях между ними. По сути она акцентирована на трех основных моментах международных отношений: мы должны научиться думать о воздействии наших дел на наши страны, на наш единственный мир; угроза окружающей среде не признает национальных границ; и наша основная забота - сведение до минимума риска - не может быть ограничена какой-либо из этих границ. Это важное утверждение, которое поддерживают миллионы людей во всей Европе, и принцип, достойный занять заслуженное место в международном праве. Европа стала богаче, потому что имеет свою Конвенцию Эспо.

Первые десять лет:

Трудности и перспективы

Опыт реализации Конвенции Эспо обнаруживает известные проблемы, которые могут возникнуть. В то же время он демонстрирует потенциал Конвенции.

Ева Фурман и Майкл Хилден

Десять лет существования Конвенции Эспо - время достаточное, для извлечения выводов и усвоения уроков более эффективного ее применения. Баланс в основном положительный, но существуют один или два предупредительных сигнала.

Оценка работы Конвенции может быть проделана на основе исследований Финляндского института окружающей среды (Хельсинки). И, по всей вероятности, главный урок, который должен быть извлечен, состоит в том, что страны должны внимательно планировать присоединение к Конвенции. Это включает систематический объем информацией и с региональными властями, и с соседними государствами.

Важно также выработать метод использования принципов Конвенции в отдельных случаях. Способ реализации Конвенции является решающим, а опыт показывает, что Конвенция Эспо действует более успешно, если странам предоставлены указания относительно ее использования и возможность обмена опытом. Несмотря на то, что прошло десятилетие со дня принятия Конвенции, она вступила в силу только в 1997 году, таким образом опыт ее реального действия все еще крайне невелик. В то время как некоторые страны прибегают к ее внедрению несколько раз, большинство применяло ее всего однажды или дважды. А есть и такие члены, подписавшие Конвенцию,

которые не обращались к ее реализации ни разу. Это свидетельствует о том, что опыт приобретает с трудом.

Рабочая встреча, проходившая в 1999 году, выдвинула дискуссию о способах применения конвенции на практике. Возникли некоторые интересные вопросы. Во-первых, какие Стороны входят в Конвенцию? Ответ на этот вопрос не столь очевиден, как казалось бы, потому что два из обсуждавшихся вопросов были выдвинуты международными инвестиционными банками, которые сыграли решающую роль в постановке вопроса о реализации и выводах относительно того, насколько значительны негативные трансграничные влияния. Есть



случаи, говорящие об отсутствии ясности в отношении роли международных организаций в процедурных факторах Эспо. Кроме того, возникает и вопрос о том, кто заинтересован в данной Конвенции. Порой инициатива исходит от неправительственных организаций. Иногда активность проявляет затрагиваемая страна, что означает, что страна происхождения не сочла нужным уведомить о происходящем своего соседа.

Приобщение граждан стран, заинтересованных в реализации Конвенции, крайне важно. Возможность участия в трансграничной ОВОС не всегда предлагалась тем самым группам, которые делали оценку на национальной основе. В некоторых случаях трансграничная ОВОС демонстрирует более широкие возможности для участия, что свидетельствует об относительно слабом интересе общественности на национальном уровне.

Дискуссии особо отметили значение ОВОС в трансграничном контексте как средства установления доверия и добронамеренности между государствами, а также рассеивания слухов путем предоставления фактов. Были выделены также три главные темы. Первая касается процедурных различий ОВОС. Они проявляются главным образом в таких областях как определение критериев исследования, оценки значимости воздействия, целостной философии ОВОС (которая весьма обширна) и роли работающих над усовершенствованием и различных властей. Хорошей практикой является включение информирования соседних государств о национальном законодательстве ОВОС и путях ее администрирования, как в письменном виде так и во время личных встреч. Двусторонние соглашения действуют хорошо, если они учитывают политику обеих сторон.

Вторая тема касалась вопроса добротной организованной системы трансграничной ОВОС: существует ли она на деле или же речь идет о применении ОВОС на неформальной основе, основе ad hoc. Ряд участников находит Конвенцию формальной, громоздкой и сложной. Но там, где был найден рутинный подход к ее применению, процедуры отличались простотой и беспроblemностью. Трудности возникали в тех случаях, когда в некоторых странах отсутствовала ясность по поводу распределения ответственностей на отдельных этапах процедуры, а также относительно распределения расходов. Проблемы возникали, отнюдь не неожиданно, в тех случаях, когда отдельные страны вовлекались в споры с соседями. Факторы подобного характера создавали особые трудности в достижении согласия по поводу значительности влияния, обеспечения переводов и организации участия общественности. Участники рабочей встречи пришли к единодушному выводу, что очень важно рекомендовать странам предварительное определение соответствующей роли каждой из них в отличие от установившейся практики. Получило признание также мнение, что очень полезны неформальные встречи до фазы обнародования. Это означает, что страны способны установить четкую практику или главные направления достижения предварительной договоренности о том, кто примет на себя расходы, и обсуждения подробностей по синхронизации принимаемых мер.

Третьей важной проблемой реализации Конвенции является возможность выбора между формальными и неформальными контактами и процедурами. Ключом к ее решению является вид установившихся отношений между отдельными участниками, в особенности что касается контактов по отдельным пунктам и отношений с

региональными администрациями. Встреча продемонстрировала большую потребность в трансграничных контактах на региональном уровне. Ведь Конвенция - это правовой инструмент, который следует применять правильно: особую важность представляют современные региональные отчеты относительно пунктов контакта в связи с трансграничными вопросами. И потому решающее значение имеет выяснение процедуры установления контакта и правил распределения ответственностей не только между отдельными странами, но и внутри их.

Рабочая встреча и связанные с ней исследования раскрывают опасность того, что Конвенция может стать предпосылкой бюрократизации при отсутствии эффективных результатов, если Стороны не задумаются серьезно над вопросами ее практического применения. Важным фактором возникающих затруднений являются различия между национальными системами ОВОС. Вместе с тем отсутствие опыта в деле оценок воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте может оказаться фатальным для претворения в жизнь целей Конвенции. При условии, что главные направления и обмен опытом - это полезные, не требующие больших расходов меры. Но препятствия отнюдь не являются незначительными. Трансграничная оценка воздействия на окружающую среду вряд ли заработает в странах, где существуют коренные разногласия по поводу видов деятельности. И напротив, успешно проведенные серии ОВОС создадут предпосылки для создания достаточного доверия, которое способствует решению самых трудных проблем.

Первые десять лет:

Давайте научимся работать вместе

Конвенция имеет важное значение для существующих государств.

Одним из самых простых способов ее использования является

достижение практических соглашений с тем или иным из

ближайших соседей.

Янни Рателбанд

Конвенция содержит основные принципы и процедуры достижения ее целей - оценку воздействия на окружающую среду по другую сторону государственной границы. Но применять ее на практике часто не столь просто по ряду причин. Соответствующие национальные предписания нередко не являются столь детальными, а правовые и административные системы могут иметь существенные различия, в то же время государства могут интерпретировать Конвенцию слишком по-разному. Случается, что они имеют довольно различающиеся между собой традиции в отношении права на информацию граждан. Таким образом раздвигаются рамки для выбора вариантов дальнейшей реализации - а именно кто кому должен направлять информацию, на каком языке, как следует информировать граждан, как принимать их мнения и даже кто должен оплачивать переводы.

Конвенция сама по себе предлагает решение: Статья 8 разрешает Сторонам, подписавшим Конвенцию, продолжать свое участие в существующих двусторонних и многосторонних соглашениях или заключать новые. А в Добавлении VI содержатся предложения по части таких соглашений.

Многие страны почувствовали необходимость принятия более детальных соглашений в этом духе. На рабочей встрече 1997 года, состоявшейся в г. Баари (Нидерланды) до вступления в силу Конвенции, был разработан комплект ключевых элементов сотрудничества этого типа между соседними государствами. Они включают практические вопросы,

касающиеся контактных пунктов, совместных рабочих групп с представителями включенных стран, включения отдельных граждан и других потенциальных проблем.

Участники Баарнской встречи пришли к заключению, что эффективное применение Конвенции на деле зависит и от ряда других факторов. Каждая из включаемых стран должна быть осведомлена о том, как действует ОВОС в соседних с ней странах; каждой должны быть одобрены принципы Конвенции; необходима хорошо налаженная коммуникация между административными властями на субрегиональном уровне, а также сравнимые стандарты в отношении окружающей среды.

После вступления в силу Конвенции некоторые из стран предприняли подписание двусторонних и многосторонних соглашений. В целях обмена опытом в 2000 году, была проведена вторая рабочая встреча в Ойстигеесте, опять в Нидерландах. На ней было выработано информационное руководство, а также составлены практические образцы соглашений. Почти все они касались соглашений между соседними странами, хотя Конвенция находит удачное применение и в отношении долгосрочных трансграничных влияний.

Причиной подписания двусторонних соглашений обычно является тот факт, что две страны осознают существенное значение обмена информацией о том, как каждая из них применяет ОВОС. Наряду с этим они намерены на базе практических

соглашений придерживаться предписаний Конвенции.

Опыт показал, что некоторые двусторонние и многосторонние соглашения сами по себе являются чересчур общими, с краткими текстами, заставляющими обращаться к Конвенции. Типично то, что они содержат подготовленную правительствами декларацию о намерениях применять Конвенцию, и при этом выработка практических деталей оставляется на более поздний этап. В свою очередь специфические соглашения содержат детальные практические руководства по реализации Конвенции.

Как правило страны начинают с создания двусторонней рабочей группы, может быть, в качестве надстройки существующего органа. Первой ее задачей является обмен информацией относительно толкования каждым из государств самой Конвенции, а также собственно законов, касающихся ОВОС и административных мер. Ниже приводится пример разработки соглашения, заключенного двумя соседними государствами Северной Европы. Янни Рателбанд

Опыт Германии и Нидерландов

В 1992 году Германия (которая тогда еще не являлась Стороной по Конвенции) и Нидерланды создали неформальную рабочую группу по практическому применению Конвенции. В нее вошли представители национальных и федеральных министерств

окружающей среды обеих стран, но на данном этапе - больше никого из региона. Их первой задачей был обмен информацией относительно различий национальных правовых систем и административной практики. Затем они сравнили подписания Конвенции и процедурные меры, содержащиеся в законодательстве каждой из стран. Это привело к созданию проекта соглашения 1995 года, в котором были заложены основные принципы, а также описаны шаг за шагом составные части процесса ОВОС в целом. Проект стал базисом для разработки нескольких вариантов актуального применения Конвенции. По политическим причинам документ не обрел официальной формы, но он и на сегодняшний день оказывает ценную помощь заключившим его странам.

Важным добавочным эффектом стал толчок, который дал этот процесс трансграничным контактам на национальном, федеральном и региональном уровне. Они способствовали тому, что Конвенция заработала. ОВОС проекта германской провинции Нижней Саксонии, содержащая потенциальную возможность распространения и на Нидерланды, которая описана ниже, дает ясное представление о соглашении 1995 года.

Нижняя Саксония и областное управление Везер-Эмс планировали сооружение плотины для осуществления контроля над наводнениями на реке Эмс до Гандерзума. Это место находится вблизи эстуария Эмсдалларт, в районе границы с Нидерландами. Эстуарий реки, который расположен отчасти на голландской, отчасти на германской

территории, составляет предмет германско-нидерландского протокола о защите окружающей среды, навигации и управления водами. Он является объектом защиты и в соответствии с Директивами Европейского Союза охраны птиц и хабитатов..

Цели проекта включали защиту от наводнений и увеличение глубины реки, что создает условия для использования более крупных речных судов. Однако представители Нидерландов были серьезно озабочены воздействием реализации проекта на мели Северного моря (Wadden Sea) и эстуарий реки, а также возможными последствиями увеличения уровня воды в результате закрытия плотины для целей погрузки.

Проведенная в Германии ОВОС показала, что реализация проекта может оказать значительное воздействие на состояние реки и природы, но в ней подчеркивалось, что преимущества проекта имеют перевес над недостатками.

Перечень проектов этого рода дан в Добавлении I Конвенции. Трансграничная ОВОС прогрессирует параллельно с оценкой на национальном уровне. Она включает все предписанные Конвенцией этапы: предоставление более широкой информации Нидерландам, определение контактных пунктов, организацию встреч на экспертном уровне, информирование общественности Нидерландов и приглашение ее представителей на встречи в Германию. Было привлечено к участию правительство Нидерландов и согласно рекомендации экспертов были

предложены более высокие стандарты для некоторых частей проекта, при этом последовала просьба включить в реализацию проекта его оценку после завершения работ и мониторинг. Германия дала на это согласие, была создана двусторонняя рабочая группа экспертов, и судя по всему, следует ожидать благоприятного развития.

Неотъемлемые ингредиенты двустороннего соглашения

- Сфера применения Конвенции
 - Критерии определения важности
 - Определение людей или организаций, выполняющих роль связующего звена
 - Создание совместного органа
 - Уведомление тех, кто должен быть проинформирован
 - Обеспечение информации и публичности
 - Участие общественности
 - выслушивание общественного мнения
 - информационные встречи
 - обеспечение наличных комментариев
 - Консультации между странами-партнерами
 - Достижение решения
 - Анализ после реализации проекта
 - Превантивные дискуссии или урегулирование споров
 - Улаживание переводов
 - Решение о принятии расходов
-



Первые десять лет: Обмен опытом

Страны, подписавшие Конвенцию, накопили значительный объем информации относительно опыта ее применения. Но им необходимо сделать больше и обмениваться своими знаниями.

Анджей Крашевски

Конвенция Эспо обладает своей базой данных, EnImpAs (Environmental Impact Assessment) - оценкой влияния на окружающую среду (ОВОС). И в качестве электронной системы она предоставляет идеальную возможность для динамического обмена информацией между нуждающимися в ней из многих стран.

База данных содержит следующие элементы:

- архив проектов, над которыми велась работа согласно Конвенции;
- архив законов, касающихся оценки влияния на окружающую среду, как внутригосударственных, так и международных;
- адреса всех включенных в трансграничную ОВОС, как отдельных индивидов, так и организаций;
- средства коммуникации между людьми, на которых в отдельных странах возложена роль экспертов;
- набор удачных примеров, полезных для администраторов в сфере окружающей среды, информация о методах работы экспертов ОВОС и сообщение о средствах массовой информации и лицах.

EnImpAs оформлена как интернетное средство, и вы можете открыть в интернете ее адрес: <http://www.mos.gov.pl/enimpas/>. Информация в базе данных должна непрерывно обновляться. В реальности каждый из потребителей может обновлять ее содержание, вносить в него изменения и добавлять новый материал. Она к вашим услугам на английском и русском языках, а



вскоре появится и французская версия.

Информация в базе данных разделена на четыре сектора:

1. Участники.

Имя, адрес, данные о контактах с соответствующими лицами и организациями, в том числе и ответственными за реализацию Конвенции, пункт контакта должен быть указан для

трансграничной ОВОС, центров ОВОС, местных самоуправлений и т. д.

2. Текущие и архивированные проекты.

Этот сектор обеспечивает ключевую информацию по каждому проекту. Основная информация дополнена деталями, включающими названия стран, пострадавших от неблагоприятных

воздействий, важные даты, публичные консультации и окончательные выводы. Для каждого проекта необходимо уточнить значение воздействия наряду с географическим положением, полными специфическими условиями окружающей среды и некоторыми основными характеристиками влияний. Результаты мониторинга архивированных проектов также будут учтены.

3. Правовые аспекты.

Они включают набор правовых норм ОВОС и защиты окружающей среды и в международном, и в национальном аспекте. Каждая страна, подписавшая Конвенцию, снабжает базу данных описанием своего законодательства, страницей, написанной обыкновенным, не юридическим языком. Это охватывает национальную систему законов об окружающей среде, включая ОВОС, и понимание страны о значении ОВОС в мировых масштабах. Налицо также тексты двусторонних и многосторонних соглашений по ОВОС, как и полный текст самой Конвенции вместе с ее текущем статуте; список стран, которые ее подписали или ратифицировали.

4. Методы и средства.

Эта часть включает методологии ОВОС, учебные курсы, исследования, литературу, способствующую правильному выбору средств применения ОВОС.

База данных недавно усовершенствована путем расширения системы - **networking facility** - средств коммуникации, имеющихся в распоряжении всей системы Эспо. Одна часть представляет собой список дискуссий, доступных для каждого. Другая предлагает специфические услуги и средства коммуникации для полномочных потребителей ОВОС (экспертов, местных информаторов и некоторых других лиц). Эти полномочные потребители будут иметь возможность использовать избранные функции системы сети (**networking facility**), установив связь только с

ограниченной частью базы данных - **EnImpAs**.

Потребителями базы данных

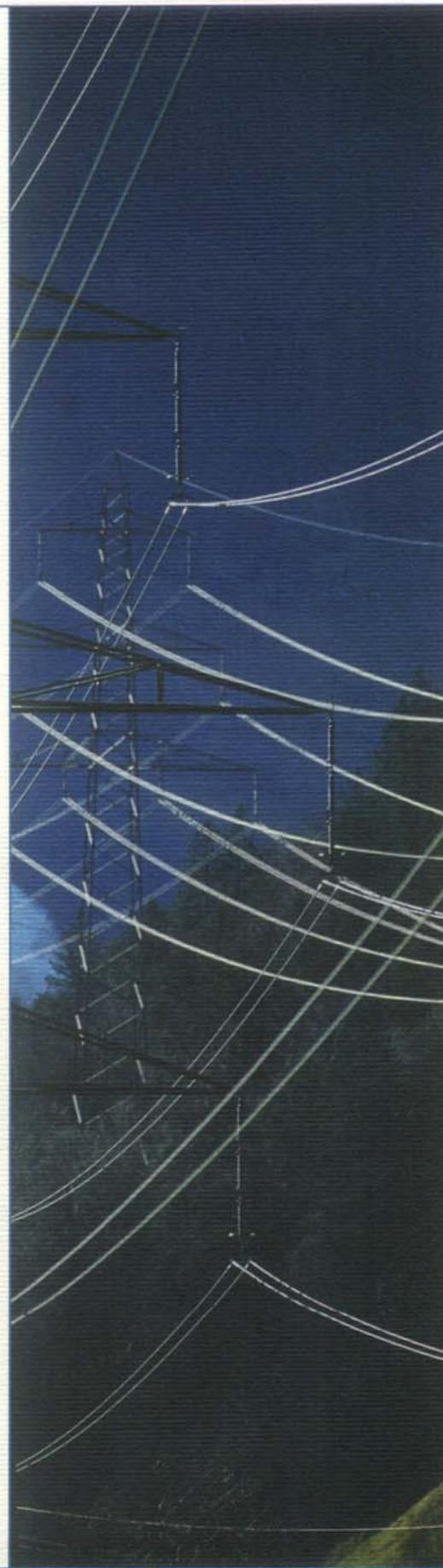
являются все органы и организации, связанные с ОВОС по всем видам деятельности, проводимым согласно Конвенции. К ним относятся компетентные органы как в странах происхождения, так и в пострадавших странах: страны происхождения отвечают за внесение информации из проекта в базу данных и обновление в ходе процесса ОВОС. Желательно, чтобы остальными потребителями были консультанты и проектанты, осуществляющие ОВОС, для которых архивный сектор будет особенно полезен, местные администраторы, неправительственные организации, граждане и средства массовой информации.

Сервис и поддержка.

Первая встреча Сторон Конвенции, проведенная в Осло с 18 по 20 мая 1998 г., приняла решение о создании базы данных на пробный двухлетний период. Было решено направить оценочный доклад, подготовленный для новой встречи стран. Ведущей страной в подготовке оценки была Венгрия.

Выводы

весьма обнадеживающие. Отчет по оценке показывает, что большинство Сторон расценивает базу данных как потенциально полезный инструмент, способный оказать им помощь в выполнении Конвенции. Но есть предупреждение, которое следует отметить. Несмотря на большие усилия тех, кто обслуживает базу данных, нацеленные на сбор информации, органы правления **EnImpAs** все еще нуждаются в совершенствовании: это налагает на страны обязанность обеспечить приток поступающих данных. Не говоря уже о том, что база данных может функционировать слаженно только в том случае, если она обновляется регулярно.



Будущее Конвенции:

Второе десятилетие

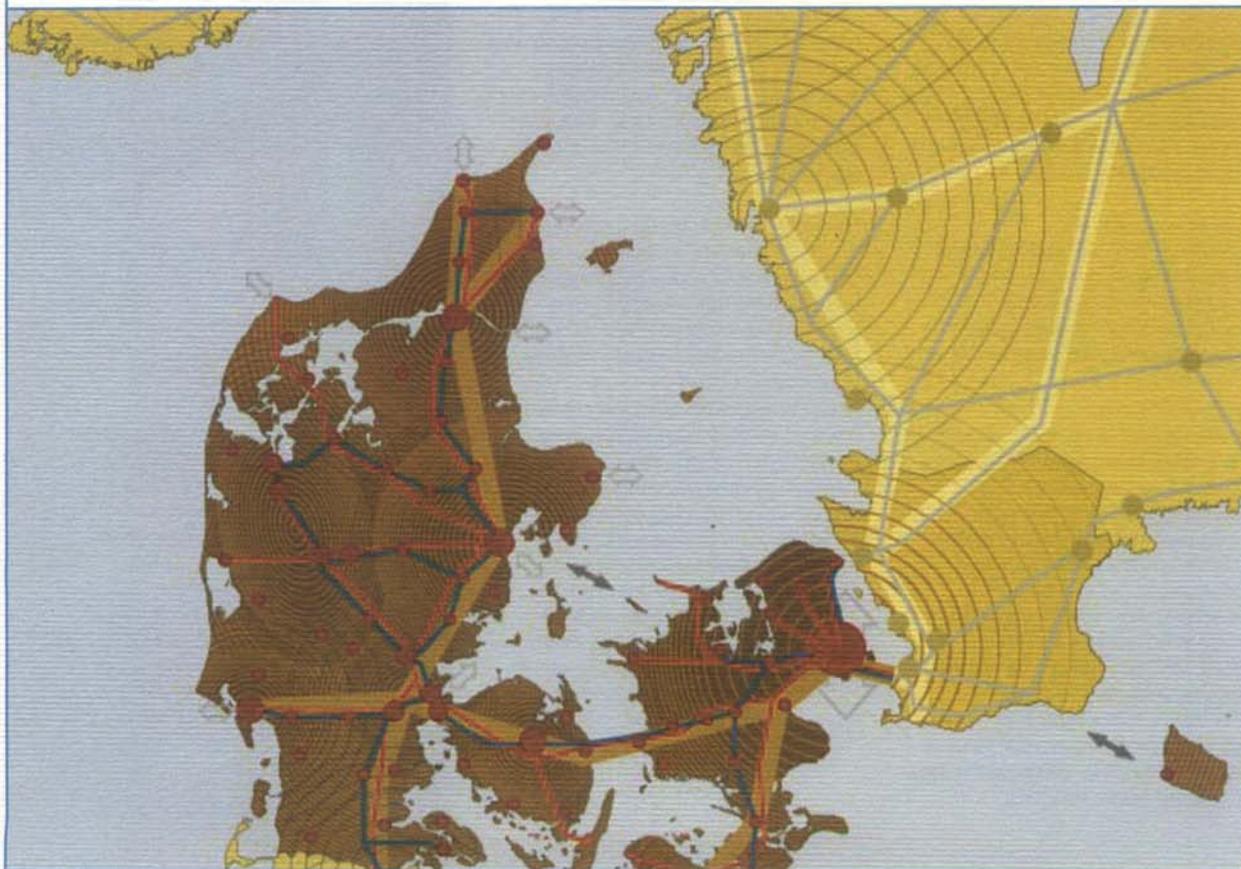
Три предыдущих раздела намечают уроки, которые можно извлечь за период применения Конвенции Эспо. Итоги могли бы выглядеть так:

Для достижения большего прогресса необходимы:

- Поощрение использования двусторонних соглашений
- Показ Европе (и миру) значимости ОВОС
- Создание базы знаний и накопление опыта относительно работы ОВОС
- Поощрение применения ОВОС в рамках самих государств
- Установление доверия за рамками национальных границ
- Расширение права граждан на получение сведений и консультаций

Что еще требует улучшения:

- Осуществление регулярного обмена информацией в рамках стран и между ними
- Определение ведущих направлений применения
- Более четкое дефинирование понятия "значимость"
- Усовершенствование нотификаций
- Изъяснение понятий, т. е. кто является Стороной
- Обеспечение более широкого участия общественности
- Учет национальных особенностей, касающихся ОВОС
- Уменьшение формализма и большая гибкость в применении Конвенции
- Подача большего объема информации в базу данных с учетом реализации ее потенциала
- Применение Конвенции не только в связи с конкретными проектами, но и в связи с планами, политическими решениями и программами, а также в связи с законодательством
- Увеличение объема предварительного планирования



Конвенция имеет ряд ценных достижений, оснований для оптимизма оценки первого десятилетия, однако это не повод для успокоенности. Что предстоит еще сделать?

Стефан Рухти

Возвратившись назад в первое десятилетие Эспо, мы обязаны отметить значительные достижения во многих аспектах оценки воздействия на окружающую среду. Конвенция в значительной степени способствовала совершенствованию ОВОС как на национальном, так и на трансграничном уровне.

В то же время во многих отношениях Конвенция находится на ранней стадии осуществления. Количество отдельных случаев международных оценок воздействия на окружающую среду пока было сравнительно небольшим. Все же в будущем можно было бы ожидать значительного расширения ее применения - как в отношении количества случаев, так и что касается стран, выполняющих Конвенцию Эспо.

Во втором десятилетии внимание будет сосредоточено на дальнейшем поощрении выполнения Конвенции и поддержке государств-членов. Все еще налицо большой потенциал для извлечения дополнительной пользы от Конвенции. При условии большой заинтересованности со стороны всех членов в деятельности на этом направлении, обмена информацией и консультаций между странами региона Европейской экономической комиссии может произойти значительный сдвиг. Такая двусторонняя открытость будет благоприятствовать не только защите окружающей среды, но совершенно категорически и качеству контактов и международного взаимопонимания.

Выполнение настоящих двусторонних и многосторонних соглашений и стимулирование подобных новых станет существенным компонентом успешного применения Конвенции. До тех пор пока страны региона Европейской экономической комиссии как правило придерживаются общей

философской оценки воздействия на окружающую среду, их индивидуальный подход к ОВОС может быть довольно разнообразным, как в отношении процедурных правил, так и в отношении используемой технологии. Двусторонние и многосторонние соглашения представляют собой очень ценный инструмент для сравнения различных национальных систем выполнения ОВОС между собой и являются основой для эффективного применения Конвенции Эспо.

За десять лет, прошедших со дня подписания Конвенции Эспо, наступили изменения и развитие, касающиеся не только Конвенции. На уровне Европейской экономической комиссии при Организации Объединенных Наций были составлены и подписаны новые сродные конвенции, отражающие новые важные аспекты. Таким образом область ОВОС получила развитие как на национальном, так и на международном уровне. Под воздействием этих внешних перемен, настоящий опыт Конвенции Эспо открывает возможные пути совершенствования в будущем.

Но мы не намерены прибегать к поверхностному исследованию - даже в ограниченных рамках - Конвенции, которая все еще удовлетворяет немало практических потребностей. Расширение применения Конвенции Эспо в следующие пять лет позволит нам подвести итоги нашему опыту, а также сделать вывод о необходимости поправок. Все страны региона Экономической экономической комиссии почувствуют необходимость быть включенными в этот процесс. Третья встреча стран Конвенции Эспо при этом будет в состоянии принять необходимые поправки, чтобы превратить Конвенцию в один из

самых инновационных инструментов, прокладывающих дорогу для двустороннего сотрудничества в области защиты окружающей среды.

Конвенция приглашает Стороны к применению принципов ОВОС не только в отношении несопоставимых проектов, но и проектов очень высокого уровня. В ней даются оценки их применения прежде всего на политическом уровне, на уровне планов и программ. Невзирая на то, что в некоторых странах накоплен исторический опыт стратегической оценки окружающей среды за несколько десятилетий, это приглашение приобрело напоследок особое значение, так как СООС (SEA) выдвигается на передний план на международном уровне, особенно в рамках Европейского Союза.

Явно настало время выхода за рамки поощрения использования СООС и создания многостороннего инструмента для стран Европейской экономической комиссии, что стимулирует дальнейшее распространение СООС. Пришло время выработать правовые рамки. Комбинированный эффект применения ОВОС и СООС будет знаменательным.

Совершив экскурс назад, в 1991 год, убедимся, что первые десять лет существования Конвенции Эспо показывают непрерывный рост числа последователей Конвенции. В перспективе следует предполагать, что Конвенцию, которая созвучна последним достижениям в области оценки окружающей среды, которая способна повысить общую озабоченность состоянием окружающей среды во всем регионе стран Европейской экономической комиссии, ожидает светлое будущее.

Государства-члены ЕЭК ООН, подписавшие и ратифицировавшие Конвенций Эспо

Страна	Дата подписания	Дата ратифицирования
Австрия	25.02.1991	27.07.1994
Азербайджан		25.03.1999
Албания	26.02.1991	04.10.1991
Андорра		
Армения		21.02.1997
Беларусь	26.02.1991	
Бельгия	26.02.1991	02.07.1999
Болгария	26.02.1991	12.05.1995
Босния и Герцеговина		
Бывшая югославская Республика Македония		31.08.1999
Венгрия	26.02.1991	11.07.1997
Германия	26.02.1991	
Греция	26.02.1991	24.02.1998
Грузия		
Дания	26.02.1991	14.03.1997
Израиль		
Ирландия	27.02.1991	
Исландия	26.02.1991	
Испания	26.02.1991	10.09.1992
Италия	26.02.1991	19.01.1995
Казахстан		11.01.2001
Канада	26.02.1991	13.05.1998
Кипр		02.07.2000
Киргизстан		11.01.2001
Латвия		31.08.1998
Литва		11.01.2001
Лихтенштейн		09.07.1998
Люксембург	26.02.1991	29.08.1995
Мальта		
Монако		
Нидерланды	25.02.1991	28.02.1995
Норвегия	25.02.1991	23.06.1993
Польша	26.02.1991	12.06.1997
Португалия	26.02.1991	06.04.2000
Республика Молдова		04.01.1994
Республика Словакия	28.05.1993	19.11.1999
Республика Чехия	30.09.1993	
Российская Федерация	06.06.1991	
Румыния	26.02.1991	
Сан-Марино		
Словения		05.08.1998
Соединенное Королевство	26.02.1991	10.10.1997
Соединенные штаты	26.02.1991	
Таджикистан		
Турция		
Туркменистан		
Узбекистан		
Украина	26.02.1991	20.07.1999
Финляндия	26.02.1991	10.08.1995
Франция	26.02.1991	
Хорватия		08.07.1996
Швеция	26.02.1991	24.01.1992
Швейцария		16.09.1996
Эстония		
Югославия		
Европейский Союз	26.02.1991	24.06.1997

Публикации, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду Экономической Комиссией для Европы при ООН

- Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте ECE/ENHS/NONE/94/3 - специальное издание - E/F/R
- Современные политики, стратегии аспекты воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте Серия "Окружающая среда", номер 6 Кат. # E.96.II.E.11 - ISBN 92-1-116647-0 - US \$ 26
- Защитим нашу окружающую среду - Как может помочь ОВОС ECE/CEP/61 - E,F,R (брошюра)
- Процедурные правила - Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте - ECE/MP.EIA/3 - Кат. # E/F/R.99.II.E.25 - ISBN 92-1-016340-0 - US\$ 12

Буквы **Е**, **Ф** и **Р** используются для обозначения наличия английской, французской и русской версий. При отсутствии других указаний речь идет о получении публикации на английском языке.

Настоящие публикации можно получить от дистрибуторов United Nations Publications или от:

Sales and Marketing Section
UNECE
Palais des Nations
CN - 1211 Geneva 10
Switzerland

Телефон: + 41 22 917 26 13/14
Факс: + 41 22 917 00 27
E-mail: unpubli@unorg.ch
Home page: <http://www.un.org/pubs>

Дополнительная информация:

Г-н Вик Шпеге
Секретарь Конвенции Эспо
Европейская экономическая комиссия ООН
Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10
Switzerland

Телефон: +41 22 917 2448
Факс: + 41 22 917 0613
E-mail: wiecher.chrage@unece.org
Home page: <http://www.unece.org/>
Конвенция Espo: <http://www.unece.org/env/eia/>

Издатель: Министерство
окружающей среды, Норвегия

Дополнительные копия этой
публикации можно заказать на
адрес:

Европейская экономическая
комиссия ООН
Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10
Switzerland

Телефон: +41 22 917 2448
Факс: + 41 22 917 0613
E-mail: wiecher.chrage@unece.org
Home page: <http://www.unece.org/>
Конвенция Есно:
<http://www.unece.org/env/eia/>

Подготовка: twm reklamebyura
Напечатано в Болгарии.
Тираж: 2000 / февраль, 2001
ISBN 82-457-0319-2

