



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

MP.EIA/WG.1/2003/9
29 August 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия
на окружающую среду в трансграничном контексте**

**Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду
(Шестое совещание, Женева, 27-29 октября 2003 года)
(Пункт 3 е) предварительной повестки дня)**

РУКОВОДСТВО ПО СУБРЕГИОНАЛЬНОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ

Представлено делегациями Хорватии и Польши
при содействии Секретариата

Введение

1. На своем втором совещании, состоявшемся в Софии 26-27 февраля 2001 года, Стороны Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте приняли решение П/8 об укреплении субрегионального сотрудничества. Хорватия и Польша действовали в качестве стран, возглавлявших работу по данной теме.
2. Цель этого решения заключалась в ускорении ратификации и практического применения Конвенции, а также в разработке двусторонних и многосторонних соглашений путем укрепления субрегионального сотрудничества. Одна из рассматриваемых мер заключалась в подготовке руководства, в котором, с одной стороны, резюмировался бы уже накопленный опыт, а с другой - предлагались бы рекомендации для дальнейших мер.

3. Субрегиональное сотрудничество не является новой задачей в плане работы, отдельной от двустороннего и многостороннего сотрудничества или практического применения Конвенции. Напротив, следует принять во внимание всю прошлую работу и все подготовленные в прошлом документы. В этом отношении было решено, что в таких докладах, как Руководство по практическому применению Конвенции Эспо¹, Двустороннее и многостороннее сотрудничество в рамках Конвенции Эспо² и Нынешняя политика, стратегии и аспекты оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте³, отсутствуют элементы дублирования и параллелизма.
4. Представленное руководство основано на результатах двух рабочих совещаний: рабочего совещания о выполнении трансграничной оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в Балканском и Черноморском регионах (апрель 2002 года, Сандански, Болгария) и рабочего совещания по применению Конвенции Эспо в Центральной и Восточной Европе (июнь 2003 года, Сентендре, Венгрия). В ходе подготовки настоящего руководства учитывались практический опыт в области международного сотрудничества, результаты повседневных контактов с представителями соседних стран, неофициальные встречи и случаи из практики.
5. Субрегиональное сотрудничество является важнейшим элементом осуществления Конвенции Эспо. Кроме того, обмен мнениями, практический опыт и информация о процедурах играют важную роль в улучшении национальной практики ОВОС.
6. Хотя настоящий документ был подготовлен главным образом в целях соблюдения обязательств стран, вытекающих из Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, стоит отметить, что требование о проведении оценки трансграничного воздействия также включено в исправленный текст директивы Европейского союза по ОВОС в соответствии с текстом директивы 97/11/ЕС.
7. Следует отметить, что хотя в настоящем документе предпринята попытка отразить накопленный до настоящего времени опыт, он призван служить не общим руководством, а рабочим документом, резюмирующим проделанную работу и указывающим на области, в которых необходимо принять дальнейшие меры. Субрегиональное сотрудничество должно оставаться гибким инструментом, которым следует пользоваться по мере выявления потребностей. Цель настоящей работы заключается в том, чтобы содействовать отбору будущих тем, не допустить дублирования уже проделанной работы и высказать предложения относительно тем, которые можно было бы изучить в интересах содействия соблюдению Конвенции.

I. ТРЕБОВАНИЯ, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ КОНВЕНЦИИ (ОБЯЗАТЕЛЬСТВА)

8. Конвенция требует принятия ряда процедурных мер, о которых говорится в ее статьях 3, 4, 5, 6 и 7 и которые показаны в диаграмме, содержащейся в документе ЕСЕ/СЕР/9.

9. Ради обеспечения итоговых результатов каждый из этапов следует готовить заблаговременно, и план всей процедуры должен вырабатываться заранее. Национальное законодательство играет важную роль, но для рационализации трансграничной процедуры, возможно, потребуется детальная информация о процедурных этапах. Такие детали могут быть изложены в подробных политических документах или заранее оговорены в каждом отдельном случае. Подробные вопросы, которые необходимо принимать во внимание, охарактеризованы в таких документах, как ЕСЕ/СЕР/9 и Руководство по практическому применению Конвенции Эспо.

10. Процесс трансграничной ОВОС может быть начат любой из соответствующих Сторон, т.е. Стороной происхождения, которой является страна, где должна начаться соответствующая деятельность, или же затрагиваемой Стороной, которой является страна, на интересы которой могут повлиять сооружение и эксплуатация того или иного объекта.

11. Как правило, уведомление считается первым шагом в деле начала применения Конвенции. Однако одной или обеими сторонами в процессе для подготовки к такому шагу может быть использован ряд формальных или неформальных процедур, например следующих (хотя и не обязательно именно в такой последовательности):

а) Предварительная оценка: решение о том, следует ли применять к тому или иному проекту процедуру трансграничной ОВОС. Этот шаг необходимо предпринять, с тем чтобы решить, необходимо ли вступать с другой Стороной в контакт. В большинстве случаев используется перечень видов деятельности, указанных в Конвенции или двустороннем соглашении. Содержащиеся в Приложении I к Конвенции определения некоторых видов деятельности можно уточнить на основе практического опыта осуществления двусторонних или многосторонних соглашений. Понятие "существенности", имеющее решающее значение для вопроса о применении Конвенции, вызывает беспокойство в процессе применения Конвенции. Руководящие принципы в отношении понятия "существенный" могут быть найдены в документе ЕСЕ/СЕР/9, либо определены в национальном законодательстве или закреплены в двустороннем соглашении. В этом отношении важнейшее значение имеют добросовестное

сотрудничество между странами и заблаговременный обмен информацией о потенциальных проектах;

b) Информация, связанная с первоначальным уведомлением, и подтверждение участия: на этом этапе для гладкого развития процесса необходим минимум организационных договоренностей, особенно в тех случаях, когда задействованные страны распределяют ответственность между органами различных уровней. Между Сторонами должен производиться обмен информацией о назначении соответствующих органов для участия в поддержании такой связи, подробных договоренностях об осуществлении перевода и сроках исполнения. Вопрос о том, на каком этапе может проводиться обмен такой информацией, также важен, и, хотя все Стороны согласны с тем, что его следует осуществлять как можно раньше, часто власти узнают о предполагаемом проекте лишь тогда, когда текущая процедура, включая национальную ОВОС, уже осуществляется. Следует учитывать, что начало тех или иных национальных процедур, как правило, предполагает осуществление той или иной административной процедуры, которую необходимо завершить в определенные сроки, что зачастую не оставляет дополнительного времени, необходимого для трансграничной процедуры (требуемого для обмена информацией, внутренних консультаций в рамках затронутой страны, перевода и т.д.);

c) Передача информации относительно возможного воздействия на окружающую среду задействованной Стороны: эту информацию следует предоставлять по просьбе Стороны происхождения, с тем чтобы она использовалась при подготовке оценки воздействия на окружающую среду. В данном случае также учитываются вышеупомянутые аспекты, связанные с процедурой и сроками;

d) Участие общественности: Конвенция требует, чтобы у общественности затрагиваемой Стороны имелась такая же возможность для участия в процедуре, что и у общественности Стороны происхождения. Дальнейшего изучения требует вопрос, связанный с возможностью апелляции в рамках трансграничной процедуры. В настоящее время апелляции со стороны иностранных граждан и жителей носят весьма ограниченный характер по процедурным соображениям. В тех случаях, когда как масштабы, так и сроки участия общественности в задействованных странах являются различными, особое внимание в двусторонних соглашениях необходимо уделять проблеме взаимности и эквивалентности;

e) Подготовка документов по ОВОС и их распространение: подготавливаемая в рамках той или иной трансграничной процедуры документация должна охватывать, как минимум, элементы, перечисленные в Приложении II к Конвенции. После этого документ

должен быть распространен в соответствии с требованиями национального законодательства и представлен для комментариев властям и общественности затрагиваемой Стороны. Оговариваемый между Сторонами порядок перевода документации, ее распространения и возникающего вследствие этого потока информации непосредственно влияет на эффективность всего процесса;

f) Консультации между Сторонами: считается полезным для обеспечения бесперебойного потока информации с учетом различий в потребностях и культурных традициях, связанных с принятием решений и участием общественности, заранее договариваться о том, какие органы власти, организации и учреждения должны участвовать в консультациях, кто будет нести ответственность за проведение раундов консультаций и какими будут их сроки;

g) Решение и передача окончательного решения: окончательное решение в каждом случае принимается органом Стороны происхождения, который обязан препроводить данное решение и его обоснование затрагиваемой Стороне;

h) Послепроектный анализ: в некоторых национальных системах ОВОС послепроектный анализ не является обязательным видом деятельности, и у соответствующих Сторон могут быть различные мнения относительно его необходимости. Договоренности о проведении послепроектного анализа могут быть частью общего плана трансграничной процедуры, или же соответствующее решение может быть принято в самом конце.

12. С учетом того, что различные страны могут иметь различные административные процедуры и положения об ОВОС, для сопоставления их национальных процедур могут быть использованы меры, изложенные в Конвенции, с тем чтобы выявить совпадения и различия.

13. Правовая основа двухсторонних или многосторонних соглашений и договоренностей изложена в статье 8 Конвенции, которая призывает Стороны использовать существующие, а также заключать новые соглашения с целью соблюдения их обязательств по Конвенции.

14. Элементы таких соглашений или договоренностей предлагаются в добавлении VI к Конвенции. Они включают:

- организационные, административные и другие договоренности в каждом из государств;

- согласование политики и мер, а также стандартов в области охраны окружающей среды;
- методы определения, измерения, прогнозирования и оценки воздействия и проведение послепроектного анализа;
- методы и программы сбора, анализа, хранения и распространения сопоставимых данных, касающихся качества окружающей среды;
- определение пороговых уровней и конкретных критериев, характеризующих значение трансграничного воздействия;
- совместное проведение оценки воздействия, программ мониторинга, унификацию градуировки устройств мониторинга и согласование методологий;
- такие процедурные аспекты, как пути привлечения общественности затрагиваемой Стороны; представление комментариев; общественные слушания и консультации между Сторонами (участники, предметы); решение (как отразить комментарии властей и общественности, опубликование, возможности апелляции); послепроектный анализ; предотвращение и урегулирование споров; совместная ОВОС; перевод; финансовые аспекты.

15. Информация, которая должна быть подготовлена и препровождена другим Сторонам, что определяется как минимальное требование для обеспечения эффективного применения Конвенции, включает указание (ECE/CEP/9):

- органов, занимающихся ОВОС;
- органов, которые будут задействованы на различных этапах процесса ОВОС (с указанием конкретных функций того или иного органа);
- схем последовательности различных этапов с их описанием и сроков осуществления национального процесса ОВОС.

16. Кроме того, считается целесообразным:

- а) проводить регулярные встречи экспертов (возможно, в рамках совместной группы экспертов) для обсуждения существующего положения и предполагаемых

изменений в законодательстве и процедурах; такое решение способствует установлению рабочих отношений и облегчает будущую работу при необходимости соблюдения жестких сроков;

b) обеспечить доступ к экологической информации, включая экологические стандарты, уровни фонового загрязнения и местонахождение охраняемых районов.

17. Вопрос о сроках является противоречивым: если Страна происхождения связана сроками своих административных процедур и обязана удовлетворить право разработчика на своевременное получение ответа на его заявление, у затрагиваемой Страны должно быть достаточно времени для консультаций со своими властями и обеспечения возможности участия общественности. Сроки принятия решения могут также влиять на право общественности затрагиваемой Страны на апелляцию.

18. Важным вопросом является также перевод документов. В данном случае в число критериев входят расходы, сроки и качество. Хотя большинство документов представляется для информации затрагиваемой Страны Страной происхождения, информационный поток движется в обоих направлениях. Возможно, целесообразно обеспечить два канала связи: например, прямую связь между соответствующими органами власти, которые могут использовать понятный им язык, и канал связи с общественностью, информация в котором, несомненно, должна переводиться. В тех районах, где значительные этнические или языковые меньшинства используют язык, не являющийся официальным языком данной страны и языком, которым пользуется администрация, могут возникнуть дополнительные проблемы.

II. РАЗЛИЧНЫЕ СТОРОНЫ

19. Из 55 стран - членов ЕЭК ООН 39 являются Странами Конвенции Эспо (вместе с Европейским сообществом). Состав участников отражает неоднородность этого региона (с точки зрения территории, численности и плотности населения).

20. Эта неоднородность также касается принятых административных и законодательных систем, количества и характера планируемых новых разработок и практики участия общественности, что представляет собой факторы, непосредственно влияющие на процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

21. Следует отметить, что страны, не являющиеся Странами, также могут использовать Конвенцию в качестве ориентира при заключении международных соглашений о трансграничной ОВОС. Об опыте таких случаев также следует, по мере возможности,

сообщать, поскольку это может способствовать совершенствованию практики трансграничной оценки.

22. Для содействия обмену идеями и взаимному обогащению идей, связанных с практическим опытом и процедурными решениями, принимаемыми в столь неоднородном регионе, страны можно сгруппировать по более однородным субрегионам, имеющим общие черты. Субрегионы в регионе ЕЭК ООН могут быть выделены по ряду критериев, но установить какие-либо определенные и постоянные границы нельзя. Возможный, но ни в коей мере не исчерпывающий перечень критериев для образования субрегионов мог бы включать в себя:

a) географию: страны, расположенные в одних и тех же географических регионах - таких, как Балканы, Скандинавия и т.д., или соседние страны;

b) историю: страны, имеющие общую историю, что, возможно, влияет на административную систему и процедурную практику, или страны, пострадавшие от войны или стихийных бедствий (например, мощных наводнений) и которые теперь будут переживать период интенсивного восстановления;

c) язык: по этническим или историческим причинам ряд стран региона способен общаться на одном языке или использовать язык, который понимают в соседней стране. Это может содействовать обмену информацией, включая непосредственный доступ к законодательству, руководствам и процедурным принципам, и упростить участие общественности в процедурах трансграничной ОВОС;

d) экономическое развитие: это может быть связано с общим уровнем экономического развития или с конкретным вопросом, например сооружением трансграничной инфраструктуры, такой, как автомобильная или железная дорога, трубопровод или проект, предназначенный для целого ряда стран (например, электростанция или аэропорт). Следует отметить, что очевидная разница в уровнях экономического развития двух стран, участвующих в трансграничной процедуре оценки воздействия на окружающую среду, может оказать влияние на степень участия общественности, если в одной из этих стран путевые расходы или стоимость материалов являются значительно большими с точки зрения покупательной способности, нежели в другой;

e) политику: во многих странах региона изменения в законодательстве и обусловленные ими изменения в практической деятельности осуществляются под воздействием общей политической силы. Это верно в отношении стран - членов

Европейского союза, а также присоединяющихся к нему стран, где в течение последнего десятилетия происходили очень динамичные законодательные изменения. Перед их соседями динамика перемен ставит задачу выработки стабильной двусторонней процедуры в отношении трансграничного воздействия. Политические границы также могут вызывать дополнительные проблемы для участия общественности, в частности в тех случаях, когда требуются визы;

f) административную организацию: административная компетенция различных органов - например, разделение полномочий в федеративных государствах или консультанты по вопросам права, которые необходимы для того, чтобы комментировать ОВОС или связанные с ней документы, или практики выдачи лицензий экспертам для проведения ОВОС - также оказывает влияние на трансграничные процедуры;

g) статус Конвенции: хотя Конвенция вполне может применяться странами, которые не являются ее Сторонами, на ее Стороны она накладывает определенные обязательства. Особая ситуация складывается в случае тех стран, соседи которых желают сотрудничать на индивидуальной основе, не будучи Сторонами Конвенции. Влияние на практику и процедуру, возможно, оказывает статус других экологических конвенций, а также прочих международных обязательств, существующих в той или иной стране и соседних государствах, хотя он непосредственно и не связан со статусом Конвенции Эспо.

23. Перечень критериев можно как расширить, так и развить. Однако даже вышеприведенные критерии показывают, что понятие "субрегиональный" в рамках региона ЕЭК ООН может означать целый ряд возможных комбинаций, но ни в коей мере не ограничивается географическими регионами.

24. Совместный поиск решений проблем в рамках страновых групп (или субрегионов) может содействовать разработке и применению надлежащей практики в трансграничной ОВОС.

III. ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

A. Рабочие совещания

25. Рабочее совещание по вопросу о применении трансграничной оценки воздействия на окружающую среду в Балканском и Черноморском регионах было проведено 11 апреля 2002 года в Сандански в продолжение субрегионального рабочего совещания, организованного в Варне, Болгария, 26-27 апреля 1999 года. Задача Рабочего совещания заключалась в том, чтобы обсудить случаи практического применения трансграничной

ОВОС в регионе и двусторонних или многосторонних соглашений об оценке воздействия на окружающую среду в качестве примеров надлежащей практики взаимодействия соседних стран в Балканском и Черноморском регионах, а также проанализировать практическую информацию, представленную странами, и их потребности.

26. Хотя в некоторых странах Балканского и Черноморского регионов отсутствует практический опыт в отношении трансграничной ОВОС, было подчеркнуто, что в рамках некоторых проектов, начатых и поддерживаемых международными финансовыми учреждениями, осуществляются положения Конвенции Эспо. Было также подчеркнуто, что финансирование крупномасштабных проектов в странах с переходной экономикой международными финансовыми учреждениями ставит вопрос о том, кто является их "поборником" и кому надлежит начинать процедуру ОВОС.

27. Было отмечено, что в регионе Балкан и Черного моря знание русского языка является фактором, который может способствовать сотрудничеству, поскольку в переводе нет необходимости.

28. В качестве интересного примера сотрудничества между странами в деле активизации процесса осуществления Конвенции были отмечены результаты проекта, разработанного в рамках природоохранного сотрудничества Греции и Болгарии. Проект координировался Центром европейского конституционного права (Греция) и НПО "Фонд дикой природы" (Болгария). В результате проведения исследования по вопросам трансграничной ОВОС и практики ее применения в обеих странах были сформулированы некоторые выводы и предложения, касающиеся заключения двусторонних соглашений по ОВОС и создания совместных комитетов по ОВОС.

29. В ходе рабочего совещания были сделаны выводы о том, что некоторые из рекомендаций первого субрегионального рабочего совещания (ЕСЕ/MP.EIA/4, приложение VIII) являются слишком амбициозными и что это может быть причиной медленного прогресса в их выполнении. Поддерживая содержание этих рекомендаций, участники предложили, чтобы меры, которые следует принять, были разбиты на менее масштабные и более реальные шаги.

30. Многие страны региона не обладали практическим опытом применения ОВОС в трансграничном контексте, но продолжали углублять свои знания по вопросу о том, как осуществлять Конвенцию. В регионе есть страны, не имеющие национальной системы ОВОС, но некоторые из них ратифицировали Конвенцию и, будучи ее Сторонами, могут выполнять ее требования непосредственно.

31. Страны с федеративным устройством могут в процессе применения Конвенции Эспо сталкиваться с трудностями из-за отсутствия четкого разделения ответственности между различными уровнями администрации.
32. В странах с переходной экономикой Балканского и Черноморского регионов распространена практика осуществления трансграничных проектов в области инфраструктуры. Они требуют проведения совместной ОВОС, создания совместных рабочих групп для подготовки оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и организации совместной рабочей группы для урегулирования процедурных аспектов.
33. Неправительственные организации, научные круги и научно-исследовательские учреждения могли бы продолжать поддерживать процесс осуществления Конвенции путем проведения совещаний с соответствующими органами и поощрять их к принятию адекватных мер с учетом результатов их научной работы и опыта.
34. Следует улучшать знания и экологическую осведомленность судебных органов и гражданских служащих во избежание любых задержек и для предоставления возможностей для подачи апелляций в трансграничном контексте.
35. Практика тиражирования и унификации экологического законодательства ЕС была признана фактором, способствующим применению оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.
36. Участники подчеркнули важность созыва на субрегиональном уровне дальнейших рабочих совещаний в соответствии с планом работы по осуществлению Конвенции.
37. Рабочее совещание по вопросам применения Конвенции Эспо в Центральной и Восточной Европе было проведено 23-24 июня 2003 года в Сентендре. Цель этого рабочего совещания состояла в том, чтобы обсудить конкретную практику трансграничной ОВОС в регионе и ход подготовки двусторонних или многосторонних соглашений об оценке воздействия на окружающую среду, а также обменяться информацией о национальных правовых системах.
38. Участники расширили свои знания о национальных системах ОВОС в других странах, их сходных чертах и различиях, а также обменялись информацией относительно нахождения общей почвы для продолжения переговоров. Они обменялись практическим опытом, почерпнутым из конкретных исследований и переговоров.

39. Для стран региона, не имеющих практического опыта осуществления ОВОС в трансграничном контексте, подобные рабочие совещания, на которых небольшое число участников могут в деталях обсудить представленные случаи из практики и обменяться опытом и проблемами, стали весьма полезными.

40. Был сделан вывод о том, что наличие практических примеров трансграничной ОВОС до начала переговоров по двустороннему соглашению существенно упрощает задачу. Весьма важно найти общие позиции с соседними странами. Чем более идентичными являются национальные системы, тем более общий характер носит соглашение.

41. Сторонам следует улучшать существующую между ними связь. Целесообразно поддерживать контакты перед такими важными этапами процедуры, как участие общественности, распространение документации по ОВОС, обнаружение окончательного решения.

42. Четко определенные сроки этапов процедуры по ОВОС по обе стороны границы содействуют осуществлению процесса.

43. Важно иметь сопоставимые определения, методы и стандарты. Различия в понимании могут вызвать проблемы в ходе осуществления совместных проектов.

В. Конкретные примеры

1. Германско-польский пример трансграничной ОВОС

44. Предметом первого примера польско-германского сотрудничества по трансграничной ОВОС была переброска воды из пограничной реки Ныса в германскую реку Шпрее и в карьер, находящийся в Берсдорфе, Германия.

45. Процедура ОВОС заняла почти два года (22 месяца) с момента уведомления до принятия окончательного решения. Наиболее проблематичным было участие общественности в обсуждении проекта, которое имело место с декабря 2000 по июнь 2001 года. Непосредственной связи между общественностью затрагиваемой Стороны и Стороны происхождения не было. Министерство окружающей среды выступало в качестве посредника и направило комментарии в обобщенном виде. Заявление министерства окружающей среды также включало в себя заявления других заинтересованных органов. По общему признанию, этот метод поддержания связей был неэффективным.

46. Польше потребовалось более месяца для того, чтобы подтвердить, что она будет участвовать в трансграничной ОВОС. В первоначальном уведомлении, направленном Германией, был установлен месячный срок. Однако это был первый случай. Ранее таких прецедентов не наблюдалось.

47. Вторая проблема возникла в связи с консультациями в соответствии со статьей 5 Конвенции Эспо. Германия считала, что требования Конвенции уже были соблюдены благодаря дополнительным переговорам, начатым Германско-польской трансграничной водной комиссией. Консультации, требуемые по Конвенции, были проведены уже после принятия окончательного решения, поскольку Польшу оно не удовлетворило.

48. Отношение польских властей и общественности к этому проекту было неблагоприятным. Польский министр окружающей среды просил федерального министра окружающей среды Германии провести переговоры (на основе статьи 15 - Урегулирование споров). Германия не приняла во внимание возражения Польши. Хотя существует возможность подачи апелляции против решения в германский суд, ни один польский гражданин не воспользовался этой процедурой. Для подачи апелляции необходимо доказать, что были нарушены права иностранных граждан, и апелляция должна быть подана в течение одного месяца со времени принятия решения или его обнародования. Частные лица, а также компании ожидали гарантии компенсации за понесенный ими ущерб, но это не было включено в окончательное решение.

49. Обе страны "учились на практике", и имело место несколько недоразумений. Общественность не была четко проинформирована о процедуре, включая права на апелляцию. Кроме того, эта информация не была включена в решение, которое было переведено лишь частично. В связи с несопоставимостью процедур ОВОС возникли процедурные задержки. Окончательное решение было вынесено без консультаций. Впоследствии переговоры проводились на национальном уровне.

50. Проблемы были вызваны отсутствием двустороннего германско-польского соглашения, имеющего обязательную силу. Важно установить процедурные отношения между органами власти и определить их компетенцию и сроки процедурных этапов.

2. Болгарско-румынский пример трансграничной ОВОС

51. Румынский и болгарский министры иностранных дел подписали соглашение о строительстве моста через Дунай. Воздействие на окружающую среду этого проекта предстояло оценить. В соглашении не упоминалась Конвенция Эспо, хотя обе страны являются ее Сторонами.

52. Мост, который соединит обе страны, является трансграничным. Проект был начат посредством международного соглашения между правительствами без формального уведомления в соответствии с Конвенцией. Разработчиком является Болгария, хотя мост будет эксплуатироваться в равной мере Болгарией и Румынией. ОВОС также проводится совместно.

53. Болгария осуществляет одноэтапную процедуру ОВОС в начале процесса выдачи разрешений, тогда как Румыния осуществляет ОВОС на завершающем этапе. Трансграничная ОВОС осуществлялась в два этапа: предварительная ОВОС в соответствии с болгарской процедурой и заключительная ОВОС в соответствии с румынским законодательством.

54. ОВОС проводилась в отношении одного только моста, поскольку железные дороги и автомобильные трассы с обеих сторон уже существовали. Длина моста с дорогой составляет 5 км. Этот проект имеет важное значение для транспортной инфраструктуры обеих стран, являясь частью южного отделения общеевропейской сети. В мае 2000 года обе страны подписали соглашение по техническим, финансовым, правовым и организационным аспектам данного проекта. Месторасположение моста было определено международным соглашением. Оно было основано на подробном исследовании, проведенном в 90-х годах. Первоначальное исследование было аналогично стратегической экологической оценке (СЭО). Заключительный вывод был основан не только на результатах экологической оценки, но также на экономических и социальных соображениях.

55. Возник вопрос о том, какая страна является Стороной происхождения. В данном случае обе страны были совместными инициаторами проекта и обе являлись одновременно затрагиваемой Стороной и Стороной происхождения.

56. Был создан Совместный комитет и рабочие группы. Одна из групп занималась экологическими вопросами. Совместный комитет возглавляли министры транспорта обеих стран. В Совместном комитете были представлены и министерства окружающей среды.

57. В ходе трансграничной ОВОС был организован целый ряд встреч с целью прояснения существующих в обеих странах процедур. Этап уведомления был опущен. Процесс предварительной оценки имел неясный характер, поскольку проект подпадал под действие процедур ОВОС в обеих странах. Экспертам пришлось организовывать встречи с заинтересованной общественностью и НПО в обеих странах. ОВОС была составлена

совместной группой. Использовались услуги лишь лицензированных экспертов. В обеих странах были организованы консультации.

58. Во рамках процедуры участия общественности никто не возражал против строительства моста. Никаких возражений не высказали и НПО. Полученные комментарии касались мер по смягчению отрицательных последствий и прочих усовершенствований.

59. Данный проект в настоящее время находится на этапе окончательной ОВОС, поскольку по экологическим вопросам существовала полная ясность. Предполагается, что строительство начнется в 2005 году.

3. Эстонско-финский пример трансграничной ОВОС

60. Проект был начат министерством окружающей среды Эстонии с целью реконструкции электростанции на реке Нарва. Решение было принято, и руководство проектом осуществлялось министерством окружающей среды Эстонии в качестве Стороны происхождения. Экспертную группу ОВОС проекта составили Таллинский университет, Институт экологии и эксперты.

61. Уведомление было направлено Финляндии и Российской Федерации. Последняя не ответила, и последующий обмен информацией осуществлялся только между Эстонией и Финляндией. Участие общественности в проекте программы по ОВОС осуществлялось в виде проведенного в Эстонии публичного слушания. Комментарии министерства окружающей среды Финляндии были получены и приняты во внимание министерством окружающей среды Эстонии, которое следило за подготовкой доклада по ОВОС. Итоговая ОВОС должна была быть утверждена министерством окружающей среды Стороны происхождения. Доклад с внесенными в него поправками был направлен Финляндии.

62. Все контакты с Финляндией осуществлялись на английском языке. Вместе с уведомлением Финляндия получила проектную документацию по ОВОС. Комментарии Финляндии были получены до проведения общественного слушания в Эстонии. Связь с затрагиваемой Стороной была значительно улучшена, поскольку использовались неофициальные контакты и средства электронной связи. Документация по ОВОС с внесенными в нее поправками также была направлена затрагиваемой Стороне.

63. В связи с этим проектом возникли сложности, поскольку были установлены очень жесткие сроки. У Финляндии не было достаточно времени (всего один месяц) для

проведения общественных слушаний. Лишь резюме было переведено на английский язык, а это означало, что Финляндия не получила достаточной информации.

С. Выводы из указанных конкретных примеров

64. Затрагиваемая Сторона должна быть поставлена в известность, как только это становится возможным, и ей необходимо предоставлять больше времени для комментариев (например, два месяца). Однако национальными административными процедурами, которые устанавливают сроки для принятия решений, редко допускается возможность осуществления столь продолжительных трансграничных процедур.

65. В двусторонних соглашениях целесообразно определить документацию, которую следует переводить, с тем чтобы не возникало сомнений в том, кто несет ответственность за осуществление и оплату переводов. В идеале вся документация по ОВОС должна переводиться - на практике на это необходимо выделять больше средств и времени.

66. Пороговые уровни для видов деятельности, которые четко не определены в Добавлении I к Конвенции, можно установить путем переговоров, если они являются различными в двух странах, ведущих переговоры с целью заключения двустороннего соглашения по ОВОС. Страны могут согласиться принимать во внимание пороговые уровни друг друга.

67. Некоторые положения Конвенции могут по-разному пониматься Сторонами в контексте их национального законодательства и практики.

68. Важно установить процедурные отношения между органами власти, определить их компетенцию и обозначить сроки процедурных этапов.

69. Заключение двусторонних соглашений ускоряет процесс трансграничной ОВОС; такие соглашения особенно необходимы в тех случаях, когда административные системы и процедуры участвующих стран отличаются друг от друга.

70. В совместных проектах в области инфраструктуры трудно или практически невозможно определить затрагиваемую Сторону и Сторону происхождения.

71. Опыт, почерпнутый в процессе сооружения двумя или более Сторонами совместных проектов в области инфраструктуры, может быть весьма полезен при подаче заявлений о финансировании программ структурных фондов.

D. Выводы и рекомендации

72. Практический опыт осуществления трансграничных процедур в рамках Конвенции по-прежнему ограничен, но он расширяется. Однако открытая информация имеется не по всем случаям. Было бы целесообразно активизировать усилия по распространению такой информации и опыта, например, путем обновления базы данных ENIMPAS Конвенции.

73. Накопленный на сегодняшний день практический опыт показывает, что существует ряд возможных подходов к заключению двусторонних и многосторонних соглашений. Каждый из них имеет свои преимущества и недостатки, которые вкратце рассматриваются ниже.

а) Индивидуальный подход: процедура определяется по мере возникновения потребности в проведении трансграничной ОВОС. В некоторых странах трансграничные оценки необходимо проводить до заключения какого-либо формального соглашения. В этих случаях полученный практический опыт влияет на содержание итогового соглашения.

б) Политическое соглашение: возможно, осуществить этот вариант будет легче всего. Он требует политической воли к сотрудничеству со стороны всех задействованных Сторон. Конвенция может использоваться как основа для действий и в качестве справочного документа (в частности, в тех случаях, когда одна из сторон соглашения не является Стороной Конвенции). Как правило, такие соглашения не содержат подробных положений: они могут либо представлять собой простое заявление о политических намерениях, либо указывать ответственные учреждения или административные органы в каждой из стран. Подробности затем отрабатываются на индивидуальной основе с использованием практического опыта. Соглашение дает административным органам мандат для осуществления трансграничной процедуры.

с) Совместный комитет: участвующие страны вырабатывают правила процедуры для проведения трансграничной ОВОС и, в частности, соглашаются создать совместный комитет, в который, как правило, входят члены административных органов и учреждений, а также назначенные эксперты (в некоторых случаях эксперты назначаются на индивидуальной основе). Состав совместного комитета и его правила процедуры определяются в соглашении, тогда как подробные решения должны приниматься самим комитетом на индивидуальной основе. Это позволяет осуществлять трансграничную процедуру, когда в ней возникает необходимость, без неоправданных задержек. Это также помогает ее участницам "учиться на практике" и повышать квалификацию по мере накопления опыта.

d) Подробное соглашение: участвующие страны решают подготовить подробное соглашение, в котором оговариваются все элементы трансграничной процедуры ОВОС и распределяются все полномочия между учреждениями соответствующих стран. Такое решение, хотя и позволяет выработать наиболее подробное руководство, также является наиболее трудоемким, поскольку необходимо оговорить все возможные варианты. Практический опыт показывает, что для заключения таких подробных соглашений требуются длительное время и значительные усилия (в некоторых случаях - в течение более 10 лет). Динамика недавних изменений в законодательстве и процедурах в регионе серьезным образом затрудняет осуществление подробной, но жесткой процедуры.

74. Выбор соглашения будет зависеть от многих факторов, и каждая страна может выбирать различные виды договоренностей с разными соседями.

75. Двусторонние соглашения не являются обязательным условием для выполнения положений Конвенции. Стороны могут предпочесть, чтобы ее положения были нормами прямого действия.

76. Накопленный опыт позволил получить основную информацию о национальных системах ОВОС, включая простые графики последовательности операций и назначение участвующих органов, в том числе таких, которые связаны с участием общественности. Такую информацию можно рассматривать как минимум того, что должно быть представлено. Она может готовиться заранее и обновляться, при необходимости, всеми странами в качестве материала для их общественности, а также для органов власти и общественности задействованной Стороны (после перевода). Такие документы могут быть доступны всем заинтересованным сторонам, например размещаться на специальном вебсайте.

77. Трансграничные виды деятельности (такие, как строительство моста или дороги) прямо не охватываются положениями Добавления I к Конвенции, но подразумевается, что их следует рассматривать в качестве проектов в области инфраструктурных проектов, оказывающих трансграничное воздействие.

78. На начальных этапах ОВОС, часто на этапе предварительной оценки трансграничной процедуры, возникает потребность в обновленной информации о состоянии окружающей среды в потенциально затрагиваемой Стороне. Поэтому представляется целесообразным, чтобы в тех случаях, когда такая информация существует в электронном формате, страны делали доступной (например, на вебсайте) такую информацию, как: месторасположение охраняемых зон (в том числе обозначенные

сайты NATURA2000), экологические коридоры, целевое землепользование (как это указано в планах землепользования, где таковые существуют).

79. Переговоры о пороговых значениях. В странах ЕС и присоединяющихся странах, где в настоящее время действуют или в ближайшем будущем будут использоваться такие же или аналогичные точки отчета, это не представляет собой проблему. Однако в тех случаях, когда экологические стандарты существенно отличаются от страны к стране, этот вопрос может быть более сложным и требовать проведения как политических, так и технических переговоров.

80. Проекты в области транспорта или инфраструктуры в перспективе открывают хорошую возможность для сопоставления национальных экологических стандартов. Они также обуславливают необходимость определенного согласования процедур. Это возможно лишь в том случае, если будет создан некоторый механизм для обмена информацией о существующих национальных правовых системах и процедурах и если системы и стандарты соседних стран будут учтены в процессе принятия решений. Конвенция играет важную роль в качестве базового документа для регионального и субрегионального сотрудничества, в частности содействия подготовке последовательных докладов по оценке воздействия на окружающую среду или докладов, охватывающих весь проект.

81. Областью, заслуживающей дальнейшего изучения, являются крупные международные проекты. Их следует изучать как на этапе разработки политики, планов и программ, так и в качестве крупномасштабных, зачастую трансграничных проектов (как это было в случае с объектами инфраструктуры, такими, как автомобильные и железные дороги и трубопроводы). Международным финансовым учреждениям следует рекомендовать выдвигать требования о применении процедуры трансграничной ОВОС.

82. Важнейшее значение для эффективного обмена информацией имеют пункты связи, поскольку они представляют собой учреждения, в которые необходимо направлять уведомления. Пункты связи могут выполнять другие обязанности и функции - например, функции координационных центров - в зависимости от соглашений между соответствующими сторонами и правовых и административных систем по обе стороны границы. Возможные функции пунктов связи включают:

а) функцию инициирования: пункт связи отвечает за первый формальный контакт, инициирующий трансграничную процедуру; все последующие рабочие отношения осуществляются непосредственно между задействованными органами (список

органов для целей контактов обычно передается пунктом связи в рамках процедуры инициирования);

b) функцию "почтового ящика": пункт связи выступает в качестве посредника в обмене информацией, получает информацию и передает ее соответствующим органам, а также препровождает назад их комментарии. Это полезно в тех случаях, когда стороны не знакомы с административными системами друг друга и разделением полномочий; с другой стороны, это несколько удлиняет процедуру;

c) координирующую функцию: пункт связи распространяет информацию и собирает комментарии и замечания, действуя тем самым как один из партнеров в процессе. Это считается эффективным, когда необходимо рассмотреть множество комментариев (например, ряда консультантов-правовиков или широкой общественности).

83. Опыт показывает, что применение Конвенции Эспо часто затрагивает вопросы, которые регулируются или связаны с другими экологическими конвенциями ЕЭК ООН или международными соглашениями. Следовательно, было бы целесообразно, чтобы координационные центры, существующие в рамках различных конвенций или международных соглашений, знали о существовании друг друга и обменивались информацией о процедурах, сроках и полномочиях. Это поможет в будущем рационализировать процесс и избежать недоразумений и дублирования.

84. Одной из областей дальнейшего изучения могла бы стать многоуровневая оценка проектов, с тем чтобы обеспечить полный охват при минимуме дублирования между СЭО и ОВОС в трансграничном контексте. Уровень детализации в трансграничных СЭО и ОВОС следует координировать.

85. Информацию, включенную в документ ЕСЕ/СЕР/9, в особенности содержащуюся в частях второй и третьей, необходимо обновить. Важно распространить настоящее руководство или содержащуюся в нем информацию среди региональных и местных органов для повышения уровня осведомленности потенциальных участников трансграничных процессов.

86. Следует поощрять усовершенствование использования базы данных ENIMPAS - в частности, операторам данных следует регулярно обновлять соответствующую информацию. Следует также отметить, что, поскольку Интернет стал относительно недорогим и легкодоступным средством, его следует использовать в полной мере в качестве оперативного средства передачи и распространения информации.

87. Значительные преимущества при обмене опытом и информацией - как в письменной, так и устной форме - открывают возможности использования общего языка. Тем не

менее они заключают в себе риск, связанный с ограничением обмена информацией рамками субрегиона отдельно взятого языка, и могут привести к ограничению контактов с другими группами или субрегионами. Поэтому целесообразно создавать такую систему международного обмена информацией о документах, событиях и практике, которая должна быть доступна странам, находящимся за пределами данного субрегиона.

88. При организации семинаров и совещаний следует внимательно учитывать практические и материально-технические соображения. Расстояния между странами по-прежнему являются значительными, и стоимость проезда может быть препятствием для потенциальных участников. Оценка воздействия на окружающую среду становится все более популярным инструментом, и каждый год организуется ряд международных мероприятий, посвященных этой теме. Следует учитывать расписание таких мероприятий при планировании семинаров и совещаний, с тем чтобы не допустить их совпадения. Можно воспользоваться присутствием на тех или иных мероприятиях большого числа участников, с тем чтобы провести сразу несколько совещаний, тем самым сократив дорожное время и расходы.

* *
*

89. Рабочие совещания, семинары, учебные курсы и программы обмена экспертами содействуют распространению информации о нынешней практике ОВОС и развитию сети, способствующей осуществлению Конвенции.

90. В течение последних лет Интернет стал общепризнанным средством эффективной и рентабельной связи на дальние расстояния. По мере возможности, следует в полной мере использовать его, с тем чтобы экономить время, путевые и печатные расходы. Однако он не должен являться единственным средством связи.

91. Существует потребность в использовании имеющихся материалов и средств в полном объеме - например, путем обеспечения более широкого распространения информации, содержащейся в документах, которые подготавливаются в рамках Конвенции, обновления базы данных ENIMPAS и т.д.

92. Разнообразие исторических условий между Сторонами Конвенции обуславливает необходимость дальнейшего изучения деталей, связанных с практическим применением Конвенции. Обмен информацией об используемых подходах может пойти на пользу всем партнерам в данном процессе.

93. Следует отметить, что в Софийской декларации министров содержится настоятельный призыв к Сторонам проводить национальные координационные совещания между национальными координационными центрами по экологическим конвенциям ЕЭК ООН с целью обсуждения наиболее эффективных путей взаимодействия для более активного осуществления этих конвенций и тем самым для содействия более эффективной охране окружающей среды.

94. Области, которые, возможно, требуют дальнейшего изучения, включают:

- крупные международные проекты,
- проекты в области инфраструктуры,
- СЭО для трансграничной политики, планов или программ,
- "многоуровневую оценку" трансграничных процедур ОВОС и СЭО.

Примечания

¹ www.unep.org/env/eia

² ECE/MP.EIA/4, приложение I.

³ ECE/CEP/9, Economic Commission for Europe. Environmental Series 6, Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, United Nations. New York and Geneva, 1996.
