

**Европейская экономическая комиссия****Совещание Сторон Конвенции об оценке
воздействия на окружающую среду
в трансграничном контексте****Шестая сессия**

Женева, 2–5 июня 2014 года

Пункт 11 (а) предварительной повестки дня

**Принятие решений: решения, подлежащие
принятию Совещанием Сторон Конвенции****Общее руководство по улучшению соответствия
между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в
рамках государственной экологической экспертизы в
странах в странах Восточной Европы, Кавказа и
Центральной Азии***Резюме*

Настоящее общее руководство создано во исполнение положения плана работы, принятого на пятой сессии Совещания Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и первой сессии Совещания Сторон Конвенции, выступающей Совещанием Сторон Протокола по стратегической экологической оценке, которое предусматривает разработку общего руководства по решению возможных системных несоответствий между Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы (ECE/MP.EIA/SEA/2, решение V/9–I/9, приложение).

Руководство подготовлено двумя международными консультантами секретариата на основе консультаций со сторонами Конвенции и другими заинтересованными сторонами, и с учетом комментариев, полученных на втором и третьем совещаниях Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке (Женева, 27–30 мая и 11–15 ноября 2013).

Совещание Сторон Конвенции приглашается к утверждению Руководства решением VI/8.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Мандат и цели	1–5	3
II. Введение	6–39	4
A. Система ОВОС/экспертизы	6–19	4
B. Отдельные проблемные вопросы	20–39	7
III. Рекомендации	40–78	11
A. Общие рекомендации	40–51	11
B. Конкретные рекомендации	52–78	13
IV. Элементы, которые следует учитывать при проведении переговоров о двустороннем соглашении с участием страны с системой ОВОС/экспертизы	79–100	19
A. Введение	79–86	19
B. Конкретные элементы, подлежащие рассмотрению	87–100	21
Приложения		
I. Делегирование задач в процедуре участия общественности		24
II. Делегирование задач в трансграничной процедуре		26

I. Мандат и цели

1. Комитет по осуществлению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо) и её Протокола по Стратегической экологической оценке, в результате обсуждения полученной информации относительно ситуации в некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и конкретных мнений, высказанных в этой связи, отметил, что «это может быть отражением более общих системных несоответствий между Конвенцией и экологической оценкой в рамках систем с государственной экологической экспертизой» (ECE/MP.EIA/2011/2, пункт 18). Следуя этому, Комитет по осуществлению в своем докладе на 5-й сессии Совещания Сторон Конвенции (Женева, 20–23 июня 2011) предложил «включить в новый рабочий план разработку общего руководства по разрешению возможных системных несоответствий между Конвенцией и экологической оценкой, осуществляемой в рамках систем с государственной экологической экспертизой» (ECE/MP.EIA/2011/4, пункт 73).

2. Пятое Совещание Сторон Конвенции Эспо рассмотрело соответствующие конкретные мнения и замечания Комитета по осуществлению (ECE/MP.EIA/15, решение V/4, пункт 6), и включило разработку предлагаемого общего руководства в деятельность, перечисленную в утверждённом плане работы, на период до шестой сессии Совещания Сторон Конвенции и второй сессии Совещания Сторон Конвенции, выступающей Совещанием Сторон Протокола (ECE/MP.EIA/SEA/2, Решение V/9–I/9, приложение).

3. Отмечая, что «соблюдение касается как законодательной имплементации, так и практического применения» (ECE/MP.EIA/10, решения IV/2, приложение II, пункт 24), целью данного руководства является оказание дальнейшей поддержки Сторонам Конвенции в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в дальнейшем развитии их законодательства в соответствии с Конвенцией и упорядочение применения Конвенции в регионе.

4. Документ в значительной степени основан на мнениях и рекомендациях Комитета по осуществлению, как это выражено в отчётах о работе его сессий, включая его выводы и рекомендации, сделанные в результате обращений, либо по инициативе Комитета и в его отчётах Совещанию Сторон. В некоторой степени в отношении вопросов, связанных с участием общественности, данное руководство также опирается на соответствующие мнения и рекомендации Комитета по соблюдению Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской Конвенции).

5. Первый проект документа был также подготовлен на основе информации, полученной от правительств и других заинтересованных лиц некоторых стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии¹ с помощью вопросника, и во время неофициального консультативного совещания, состоявшегося в Женеве 30 октября 2012 года в рамках совместного семинара об участии общественности в принятии стратегических решений.² Проект был направлен для комментирования всем странам

¹ В том числе от Армении, Азербайджана, Кыргызстана и Республики Молдова, а также от Российской Федерации и Узбекистана.

² Участники неформальных консультаций представляли правительства Армении, Азербайджана, Беларуси, Кыргызстана, Монголии, Республики Молдова, Российской Федерации и Узбекистана, а также неправительственные организации из Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Российской Федерации.

перед вторым совещанием Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке (Женева, 27–30 мая 2013 г.), где он был представлен и обсужден. Странам также было предложено представить дополнительные комментарии в письменном виде после совещания. В соответствии с требованием Рабочей группы, проект руководства был доработан с учетом комментариев, представленных до, во время и после совещания.³

II. Введение

A. Система ОВОС/экспертизы

6. Общая схема системы ОВОС/экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии необходима для иллюстрации тех элементов, которые могут вызывать вопросы в связи с применением Конвенции. Описание не является исчерпывающим и не отражает все вариации, существующие в национальном законодательстве.

7. Законодательство, регулирующее систему разрешения планируемых видов деятельности в большинстве стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, основано на системе «экспертиз», когда процесс принятия решений включает в себя рассмотрение планируемой деятельности (в основном конкретных проектов деятельности, но также и планов, программ и др.) специальными экспертными комитетами/индивидуальными экспертами («экспертизами»). Экспертные комитеты /эксперты, обычно находятся в структуре различных государственных органов или имеют к ним отношение. В части, касающейся окружающей среды, такая экспертиза называется государственной экологической экспертизой и, как правило, регулируется отдельным законом.

8. Планируемая деятельность, имеющая потенциальное воздействие на окружающую среду, подлежит государственной экологической экспертизе, которая осуществляется компетентными природоохранными органами или внешними экспертами, назначенными компетентными природоохранными органами. Процедура завершается, так называемым, «заключением экспертизы». Деятельность может быть реализована только при наличии положительного заключения.

9. Кроме того, деятельность, которая, считается такой, которая имеет потенциальное значительное воздействие на окружающую среду, подлежит ОВОС, акроним, значение которого на русском языке «оценка воздействия на окружающую среду». Как правило, существует перечень видов деятельности, которые всегда требуют проведения государственной экологической экспертизы и/или ОВОС. Тем не менее, проведение ОВОС может также требоваться природоохранными органами в случае любой другой деятельности, в не зависимости от того, включена ли эта деятельность в вышеуказанный перечень.

³ Они включали комментарии из Беларуси, Грузии, Республики Молдова, Российской Федерации и Украины. Беларусь указала на то, что системные проблемы, описанные в Общем руководстве, не отражают её национальное законодательство по ОВОС, и что руководство не соответствует ему. На основе комментариев и с целью более точно отразить цель руководства, которая заключается в поддержке стран в дальнейшем развитии своего законодательства в соответствии с Конвенцией Эспо, а не в выявлении несоответствий, было предложено изменить название Руководства на «Руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии».

10. ОВОС является процедурой, во время которой инициатор/разработчик (иными словами, заявитель на получение разрешения) собирает всю необходимую информацию о воздействии проекта на окружающую среду и составляет соответствующую документацию по оценке воздействия. Процедура ОВОС не является процедурой разрешительного характера и тесно связана с разработкой общей проектной документации: инициатор/разработчик или консультант, нанятый инициатором/разработчиком, проводит необходимый сбор информации и исследования, а также готовит проект материалов ОВОС. Такие материалы могут иметь форму отдельного документа (который обычно называется отчетом ОВОС) или быть одним из разделов проектной документации.

11. Кроме того, в некоторых странах, инициатор/разработчик обязан подготовить документ, который называется Заявление ОВОС (или Заявление о воздействии на окружающую среду), который в краткой форме дает основную информацию о проекте и его потенциальном воздействии на окружающую среду. Он служит в качестве основы для консультаций с общественностью и поэтому, в некоторых странах, Заявление ОВОС должно быть опубликовано в полном объеме. Инициатор/разработчик несёт ответственность за уведомление общественности, предоставление соответствующей информации общественности и проведение консультаций с общественностью, в том числе проведение общественных слушаний, основной процедуры в субрегионе, позволяющей общественности представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые она сочтет уместными (хотя в некоторых странах слушания формально проводятся в сотрудничестве с компетентными органами). После завершения консультаций инициатор /разработчик отвечает за доработку документа ОВОС по итогам процедуры ОВОС.

12. Материалы ОВОС (Отчет ОВОС или отдельный раздел в общей проектной документации), наряду с другими необходимыми документами, предоставляется инициатором /разработчиком в соответствующие органы для проведения государственной экологической экспертизы. На этапе экспертизы государственные органы (или назначенные ими внешние эксперты) проверяют соответствие предоставленной документации, в том числе информацию об участии общественности, с требованиями, установленными законодательством. Процедура государственной экологической экспертизы завершается выдачей «заключения экспертизы». Как указано выше, рассматриваемый проект может быть реализован только в случае выдачи положительного заключения.

13. Законодательство соответствующих стран обычно уделяет больше внимания процедуре государственной экологической экспертизы, которая часто устанавливается законом, принятым парламентом (таким как, специальный закон о государственной экологической экспертизе или общим законом об охране окружающей среды), чем процедуре ОВОС, которая регулируется мерами/инструментами более низкого уровня, такими как правительственная инструкция, руководство или рекомендации или, так называемыми, «государственными строительными нормами», исполнение которых часто не может быть обеспечено в судебном порядке.

14. Государственная экологическая экспертиза и ОВОС - это две тесно взаимосвязанные процедуры, где ОВОС предшествует экспертизе. В большинстве стран они обязательны на стадии разработки технико-экономического обоснования проекта и на стадии разработки проектной документации.

15. Принимая во внимание вышеуказанное, процедуру ОВОС, несмотря на её название, следует отличать от того, что обычно на международном уровне понимается как процедура оценки воздействия на окружающую среду (EIA) (далее по тексту «EIA»). Оба эти понятия не совсем синонимы, поскольку они отражают

несколько различные практики. Обе процедуры имеют схожие цели, но некоторые различные элементы, которые являются важными с точки зрения Конвенции Эспо.

16. Поэтому для целей Конвенции Эспо (а также для Орхусской конвенции) ОВОС и государственная экологическая экспертиза рассматриваются совместно как процесс принятия решений, который заканчивается заключением государственной экологической экспертизы и составляет по форме процедуру EIA. Процедура принятия решений в законодательстве, регулирующем систему разрешения планируемых видов деятельности на основе системы ОВОС/экспертизы, в некоторых странах начинается с представления разработчиком в компетентные органы «декларации о намерениях» (в некоторых странах этой ранней стадии не существует), затем включает в себя разработку документации ОВОС, включая проведение процесса участия общественности, подачу полной документации на экспертизу и, наконец, заканчивается выдачей компетентными природоохранными органами заключения экспертизы. Обычно, после заключения экспертизы, также компетентными органами в сфере строительства выдаётся разрешение на строительство и иногда, дополнительно, другое решение разрешительного характера, а в случае некоторых видов деятельности даже решение высших органов государственной власти.

17. Ситуация, в конкретных странах, имеющих законодательство, регулирующее систему разрешения планируемых видов деятельности на основе системы ОВОС/экспертизы, может отличаться в деталях и не все общие элементы, которые описаны выше, и конкретные элементы, описанные ниже, могут применяться ко всем странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Некоторые из стран в последнее время существенно изменили законодательную базу, в частности те, кому это было предложено сделать по результатам выводов Комитета по осуществлению Конвенции Эспо или Комитета по соблюдению Орхусской Конвенции. Накопленный в этом отношении опыт показывает, что существуют некоторые элементы традиционных систем ОВОС/экспертизы, которые могут создать проблемы с имплементацией обязательств, вытекающих из Конвенции Эспо, но которые могут быть успешно решены.

18. Есть ряд отличий, как концептуальных,⁴ так и методологических,⁵ между описанными выше традиционными системами ОВОС/экспертизы, все еще существующими во многих странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, и принятой в международной практике процедурой EIA. Само существование таких отличий совершенно законно и вытекает из суверенного права каждой Стороны Конвенции Эспо развивать собственную национальную законодательную базу для разрешения планируемых видов деятельности. Однако такое национальное законодательство должно соответствовать Конвенции Эспо и позволять Стороне выполнять свои обязательства по Конвенции.

19. С учетом этого, а также с учетом опыта стран, которые недавно изменили свои национальные механизмы для выполнения обязательств в рамках Конвенции Эспо, является целесообразным оказание помощи другим странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, которые также хотели бы привести законодательство в соответствие. Такая помощь может быть оказана путём описания некоторых конкретных элементов традиционной системы ОВОС/экспертизы, которые могут

⁴ См. например, Stephen Stec, "EIA and EE in CEE and CIS: Convergence or Evolution?", in *A World Survey of Environmental Law*, Stefano Nespore, ed. (Milan, Giuffrè Editore, 1996).

⁵ Aleg Cherp and Alexios Antypas, "Dealing with Continuous Reform: Towards Adaptive EA Policy Systems in Countries in Transition", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 5, No. 4 (December 2003), pp. 455–476.

создать проблему выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции Эспо, и на этой основе предоставить руководство, как решить возможные проблемы.

В. Отдельные проблемные вопросы

1. Рассматриваемые виды деятельности

20. Рассматриваемые виды деятельности в традиционных системах ОВОС/экспертизы, как правило, ограничены общим перечнем видов деятельности, подлежащих государственной экологической экспертизе, который сопровождается более узким перечнем видов деятельности, признанных опасными для окружающей среды и, следовательно, требующих ОВОС. Первый перечень, обычно, очень обширен, а второй перечень намного короче и, как правило, в целом сопоставим с перечнем видов деятельности в Приложении I к Конвенции Эспо. Однако, так как традиционно деятельность, преимущественно не связанная со строительством, не является объектом экспертизы, соответственно и перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС, обычно включает в себя только те виды деятельности, которые касаются строительства и не включает в себя такие мероприятия, как, например, вырубка лесов на больших площадях или интенсивное выращивание птицы или свиней.

21. Во многих странах природоохранные органы могут потребовать проведение ОВОС для деятельности не входящей в перечень видов деятельности, требующих ОВОС, в случае если они потенциально могут иметь воздействие на окружающую среду. Однако, как правило, не предусмотрено никаких критериев и пороговых значений для отбора такой деятельности. Это часто вызывает проблемы и недоразумения между природоохранными органами и инициатором проекта/разработчиком. Некоторые страны вообще не имеют формального перечня видов деятельности, для которых требуется ОВОС, а только общие правовые требования к подготовке ОВОС (проведению экологической экспертизы) для той деятельности, которая может иметь отрицательное воздействие на окружающую среду. Это дает больше свободы разработчикам или природоохранным органам в определении необходимости проведения ОВОС/экспертизы. В некоторых случаях это также приводит к перегрузке компетентных органов небольшими проектами с незначительным воздействием на окружающую среду.

2. Сфера охвата оценки и содержание документации ЕИА

22. Большинство традиционных систем ОВОС/экспертизы не предусматривают скопинга (оценки сферы охвата) как отдельного процессуального шага. Вместо этого, часто довольно подробные требования к содержанию материалов ОВОС включены в административные документы, описывающие соответствующие процедуры, и которые не являются нормативными правовыми актами. Эти требования часто дифференцированы в зависимости от этапов разработки проекта и его рассмотрения природоохранными органами (как правило, немного отличаются на стадии разработки технико-экономического обоснования проекта и на стадии разработки проектной документации), но чаще всего без учета определённых особенностей рассматриваемого объекта, в частности, размера и расположения объекта.

23. Более того, не всегда закреплены четкие требования для всех элементов документации ЕИА, предусмотренных в Приложении II к Конвенции Эспо. Например, довольно часто нет четкого требования для «выявления пробелов в знаниях и неопределенностей» и нет четкого требования об описании разумных альтернатив.

3. Участие общественности

24. В традиционной системе ОВОС/экспертизы, участие общественности в качестве обязательного элемента процедуры предусмотрено в основном только на стадии ОВОС (если вообще предусмотрены формальные процедуры для ОВОС, так как в некоторых странах процедура ОВОС формально не закреплена). На стадии экспертизы обычно основная возможность для участия общественности осуществляется через так называемые общественные экологические экспертизы. Общественная экологическая экспертиза не является обязательным элементом процедуры экспертизы и на практике очень редко проводится. Поэтому Комитет по соблюдению Орхусской Конвенции установил, что она не может рассматриваться в качестве основного инструмента для обеспечения реализации положений статьи 6 Орхусской конвенции, а может служить в качестве дополнительной меры в дополнение к процедуре участия общественности, которая требуется как обязательная часть принятия решений (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2 пункт 76).

25. Как уже отмечалось, участие общественности является обязательным в лучшем случае на стадии ОВОС и в традиционной системе ОВОС/экспертизы, как правило, инициатор/разработчик несет ответственность за организацию участия общественности, в том числе уведомление общественности (в некоторых странах также уведомление государственных органов) и предоставление соответствующей информации, проведение общественных слушаний и сбор замечаний.

26. Такое возложение обязанностей по обеспечению участия общественности на стадии ОВОС на инициатора/разработчика проекта соответствует роли ОВОС в традиционной системе ОВОС/экспертизы, но не соответствует Конвенции Эспо, в которой в положениях статей 3.8 и 4.2 предусмотрено, что замечания должны предоставляться компетентным органам публичной власти. Это было подтверждено Комитетом по осуществлению, который указал, что «организация участия общественности в соответствии с Конвенцией является обязанностью компетентного органа⁶, а не инициатора. Тем не менее, это может быть возможным в рамках национальных систем, что компетентный орган и инициатор вместе организуют участие общественности. Однако инициатор не должен нести ответственность за участие общественности без компетентного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19(b)).

27. Аналогичное мнение было принято Комитетом по соблюдению Орхусской Конвенции, которой заявил, что «в конкретных положениях статьи 6 Конвенции предусмотрено, что соответствующая информация должна быть доступна непосредственно от государственного органа⁷, и что замечания должны подаваться соответствующим государственным органам (статья 6, пункт 2 (d) (iv) и (v), и статья 6, пункт 6)» и, следовательно, установил, что «полагаться исключительно на разработчиков в обеспечении участия общественности не будет соответствовать этим положениям Конвенции» (ACC/C/16 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 78, и ACCC/C/2009/37 ECE/MP.PP/ 2011/11/Add.2, пункт 77).

⁶ Согласно статье 1 Конвенции Эспо «компетентный орган» означает национальный орган или органы, назначаемые той или иной Стороной в качестве ответственных за выполнение функций, охватываемых настоящей Конвенцией, и/или орган или органы, на которые та или иная Сторона возлагает полномочия по принятию решений, касающихся планируемой деятельности.

⁷ В официальном русском переводе Орхусской конвенции термин «public authority» (орган публичной власти) переводится как «государственный орган». Этот термин, однако, следует толковать в широком смысле, включая органы местного самоуправления, такие как местные или муниципальные власти городов, поселков или сёл (Орхусская конвенция: руководство по имплементации, второе издание, 2013 г., стр.35).

28. Еще одной особенностью традиционной системы ОВОС/экспертизы является то, что во многих странах процедура участия общественности чётко и детально не закреплена в нормативно-правовых актах. Хотя в некоторых странах процедура участия общественности урегулирована в деталях, в большинстве стран в законодательстве предусмотрены только общие декларации об участии общественности, но довольно часто отсутствуют четкие положения, касающиеся сроков и содержания уведомления общественности о планируемой деятельности, доступности информации для ознакомления общественностью, форм (способов) участия общественности, а также нет четких указаний, каким образом учитываются замечания общественности.

29. В законодательстве, которое пытается регулировать некоторые элементы участия общественности, довольно часто встречается требование, что замечания общественности должны быть «обоснованы». Общественности обычно предоставляется доступ только к ограниченной части документации (заявление ОВОС), в то время как доступ ко всей соответствующей документации часто сильно ограничен. Ограничения включают в себя различные предполагаемые причины: нередко ограничения, связывают с правом собственности на информацию и защитой авторских прав, иногда ограничения, связывают с объемом информации, к которой должен быть предоставлен доступ.

4. Окончательное решение

30. Как уже отмечалось, обычно, после заключения экспертизы, компетентными органами в сфере строительства выдаётся также разрешение на строительство, а иногда, дополнительно, могут быть предусмотрены также другие решения разрешительного характера. В большинстве стран четко не указано, какое из этих решений окончательно разрешает приступить к осуществлению деятельности. Иногда также правовая природа такого решения не определена.

31. Более того, как правило, отсутствует четкое требование, чтобы в решении о выдаче разрешения надлежащим образом были отражены результаты ОВОС. На самом деле такие решения о выдаче разрешения обычно не устанавливают экологических условий деятельности. Такие условия считаются утвержденными заключением предшествующей экспертизы, которая сама по себе также не включает четких условий, а обычно ограничиваются лишь утверждением документации, в том числе материалов ОВОС, представленных инициатором/разработчиком. Таким образом, в случае, когда заключение экспертизы считается окончательным решением для целей Конвенции Эспо, отсутствует четкий правовой механизм, гарантирующий, что экологические условия деятельности, утвержденные таким способом, не могут быть фактически изменены путём изменения технических деталей, при утверждении последующего решения о выдаче разрешения.

32. Не всегда заключение экспертизы и решение о выдаче разрешения должны содержать указание причин и соображений, положенных в их основу, и даже если это так, они не всегда доступны для общественности. Наконец, во многих странах отсутствуют чёткие требования о том, что они должны быть обнародованы. Более того, обычно не предусмотрено чёткого требования о необходимости органами, выдавшими заключение экспертизы и принявшими решение о выдаче разрешения, хранить отчёт о соответствующей процедуре, включая копии действительных заключений экспертизы, решений и соответствующей документации. Обычно инициаторы/разработчики должны иметь в наличии эти документы

5. Трансграничная процедура

33. Очень немногие страны в рамках традиционных систем ОВОС/экспертизы предусматривают четкие положения, касающиеся трансграничных процедур. Обычно предполагается, что процедура будет регулироваться самой Конвенцией Эспо, что, с учетом её общего характера, означает абсолютное отсутствие на практике ясности в этом отношении, и вопросы решаются в каждом случае на индивидуальной (*ad hoc*) основе. Поэтому, «положение Конституции о прямом применении норм международных соглашений, по мнению Комитета по осуществлению Конвенции Эспо, является недостаточным для надлежащего осуществления Конвенции без более подробных положений в законодательстве» (ECE/MP.EIA/10, см. решение IV/2, приложение I, пункт 64).

34. Сама природа традиционной системы ОВОС/экспертизы, при которой государственные органы обычно вовлекаются в процесс довольно поздно, то есть, как правило, только после подготовки документации по ОВОС и проведения консультаций с общественностью, значительно затрудняет соблюдение положений Конвенции.

35. Первая проблема заключается в своевременном уведомлении: позднее вовлечение государственных органов в сочетании с отсутствием эффективного механизма скрининга проектов с вероятным трансграничным воздействием, делает практически невозможным выполнение обязательств об уведомлении потенциально затрагиваемых Сторон «не позднее, чем она проинформирует общественность собственной страны о планируемой деятельности» в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Конвенции. На инициатора /разработчика, как правило, не возлагается обязательство перед информированием общественности - либо уведомить потенциально затрагиваемую Сторону, либо информировать государственные органы о вероятном значительном вредном трансграничном воздействии. Уведомление потенциально затрагиваемой Стороны разработчиком не может являться решением проблемы, как указано Комитетом по осуществлению Конвенции Эспо «поручение инициатору деятельности осуществление процедуры оценки трансграничного воздействия на окружающую среду было бы неадекватным, если только инициатором не выступало само государство» (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 36). Информирование государственных органов о вероятном значительном вредном трансграничном воздействии также является решением, в отсутствие эффективных механизмов скрининга, гарантирующих, что инициаторы/разработчики будут следовать этим обязательствам.

36. Другая проблема, относящаяся также к описанным выше срокам уведомления, состоит в том, что в традиционной системе ОВОС/экспертизы реальная трансграничная процедура может быть инициирована только тогда, когда процесс разработки документации, включая материалы ОВОС, вместе с соответствующей процедурой участия общественности, в принципе уже завершены на национальном уровне, и окончательная документация, включая результаты участия общественности, подана инициатором /разработчиком компетентному органу. Тем не менее, в результате трансграничной процедуры в соответствии со статьями 3 и 4, а также консультаций в соответствии со статьей 5, вся проектная документация вполне может быть пересмотрена, что в таком случае снова потребует обеспечения возможности участия общественности в стране происхождения.

37. Проведение трансграничной процедуры зачастую наталкивается на уже упомянутый подход к «прозрачности», при котором доступ предоставляется только к ограниченной части документации (например, заявление ОВОС), в то время как доступ ко всей соответствующей документации ограничен. Также факт того, что предоставление возможности для участия местной общественности, является, как

правило, ответственностью инициатора/разработчика, а не органов публичной власти, не способствует беспрепятственному проведению трансграничной процедуры участия общественности. Комитетом по осуществлению Конвенции Эспо указано, что хотя в целом «ответственность за организацию участия общественности в рамках Конвенции возлагается на компетентный орган, а не на инициатора», в случае трансграничного участия общественности «на заинтересованные Стороны возлагается общая ответственность за обеспечение равноценных возможностей для участия общественности в затрагиваемой Стороне, включая своевременное и эффективное уведомление общественности» (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункты 19 (b) и (c)). Это значит, что органы публичной власти, которые не всегда знакомы с практикой участия общественности, будут вынуждены выполнять эту задачу.

38. Наконец, структура схемы принятия решений, в которой трудно определить окончательное решение, разрешающее осуществление деятельности, а также прилагаемые к нему условия, создает проблемы с выполнением обязательств, вытекающих из статьи 6 Конвенции.

39. Ещё более фундаментальные проблемы возникают у «затрагиваемой Стороны» с соблюдением своих обязательств. В традиционной системе ОВОС/экспертизы не предусмотрено, каким образом рассматривать ситуации трансграничного характера. Основная проблема здесь не только в отсутствии четких процедур и практического опыта, но и в отсутствии даже общего описания компетенций и полномочий, а также достаточной правовой базы для использования ресурсов с целью обеспечения участия общественности совместно со Стороной происхождения.

III. Рекомендации

A. Общие рекомендации

1. Необходимость в национальной правовой базе

40. Как указано в пункте 2 статьи 2 Конвенции «каждая Сторона принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений настоящей Конвенции». В прямом смысле это может означать создание процедуры оценки воздействия на окружающую среду, которая:

- (a) включает участие общественности;
- (b) требует подготовки документации об оценке воздействия на окружающую среду, описанной в Приложении II к Конвенции Эспо;
- (c) охватывает все планируемые виды деятельности, перечисленные в Приложении I к Конвенции Эспо.

41. Просто, без более подробных положений в законодательстве, положения Конституции о прямом применении норм международных соглашений, недостаточно для надлежащего осуществления Конвенции (ECE/MP.EIA/10, приложение I, пункт 64, см. решение IV/2, приложение II, пункт 28).

42. Так как создание процедуры оценки воздействия на окружающую среду является одним из основных обязательств по Конвенции (MP.EIA/WG.1/2003/3, пункт 9), для осуществления Конвенции, в особенности положений, касающихся участия общественности, необходимы национальные регламентирующие рамки (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19(a)).

43. Национальная правовая база должна чётко определять не только детали национальной процедуры, но также детали трансграничной процедуры, в частности:

- (a) где в процессе принятия решений предусмотрено место для трансграничной процедуры EIA;
- (b) кто ответственен за её проведение;
- (c) каким образом она осуществляется;

(см. ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, приложение I, пункт 64).

44. Относительно участия общественности, при создании национальной правовой базы, Стороны Конвенции Эспо, которые также являются сторонами Орхусской Конвенции, должны в полной мере учитывать соответствующие требования Орхусской Конвенции.

2. Требования к правовой базе и правовая техника

45. С целью следования настоящим рекомендациям и обеспечения полного соответствия с Конвенцией Эспо Стороны в Восточной Европе, Кавказе и Центральной Азии могут

(a) внести необходимые изменения в существующую систему ОВОС/экспертизы, или

(b) создать новую правовую базу, которая может включать в себя

i. либо создание на основе модели, применяемой в остальной части региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, закона об EIA, либо

ii. создать их собственную специфическую модель.

46. В то время как детали процедуры EIA, например, касающиеся участия общественности, должны бы быть скорее включены в законодательство, чем в подзаконные акты (ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, приложение II, пункт 32), технические аспекты, например, перечень видов деятельности или конкретные требования к документации по оценке воздействия на окружающую среду, могут быть включены в подзаконные акты.

47. В случае если Сторона выберет создание новой правовой базы, она может рассмотреть возможность создания отдельного специального закона об EIA или, как альтернативу, внесение соответствующих положений в общий закон об охране окружающей среды.

3. Принципы

48. Основными принципами национальной правовой базы должны быть следующие:

(a) Национальная правовая база гарантирует:

i. полное соответствие с Конвенцией;

ii. возможность осуществлять Конвенцию на практике.

(b) Национальная правовая база совместима и интегрирована с общим законодательством, регулирующим систему разрешения планируемых видов деятельности.

(c) Для Сторон Орхусской Конвенции национальная правовая база гарантирует соблюдение соответствующих требований Орхусской Конвенции, касающихся участия общественности.

(d) Национальная правовая база обеспечивает:

- i. надлежащую роль органов публичной власти и их участие в процедуре на ранней стадии;
- ii. идентификацию на ранней стадии видов деятельности, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие;
- iii. эффективное участие общественности.

49. Обеспечение надлежащей роли органов публичной власти состоит в том, что органы публичной власти имеют:

(a) Исключительную ответственность за проведение

- i. участия общественности (*см. ниже также Приложение I*)
- ii. трансграничной процедуры (включая уведомление) (*см. ниже также Приложение II*)

(b) обязательство поддерживать

- i. экологическую информацию соответствующую их компетенции и функциям, включая ту компетенцию, на которой они основывают их решения (ECE/MP.PP/C.1/2009/2, приложение II, пункт 10 (a));
- ii. все соответствующие документы, включая заявку о предоставлении разрешения на осуществление деятельности, документацию EIA и окончательное решение в публично доступных базах данных или регистрах (по возможности доступных в электронной форме).

50. Национальная правовая база должна быть построена таким образом, чтобы не допустить возможности упрощений в процедуре принятия решений, то есть к примеру, когда часть EIA представляется для рассмотрения и согласования органами, принимающими решение, ещё до того как какая-либо информация стала публично доступной; (там же пункт 10 (f)).

51. Независимо от того какая модель выбрана Стороной, она должна основываться на вышеуказанных принципах и следовать также конкретным рекомендациям, указанным ниже, которые предоставляют перечень обязательных требований для национальной правовой базы, с целью полного осуществления Конвенции.

В. Конкретные рекомендации

1. Виды деятельности

52. Для Сторон Конвенции Эспо и Орхусской Конвенции национальная правовая база оценки воздействия на окружающую среду, как инструмент осуществления обеих конвенций, должна охватывать все планируемые виды деятельности, которые перечислены в Приложении I к Конвенции Эспо и Приложении I к Орхусской Конвенции, включая, например «атомные станции», а также «интенсивное выращивание свиней» или «открытую добычу полезных ископаемых» или «вырубки лесов» или «добычу углеводородов на континентальном шельфе» или «забор подземных вод». Также предлагается следовать настоящим рекомендациям Сторонам Конвенции Эспо, которые не являются Стороной Орхусской конвенции.

53. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что:

(а) Статья 1, пункт (v) Конвенции Эспо определяет, что «планируемая деятельность» понимается как любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности...», таким образом, например, включая модернизацию автомагистралей и скоростных дорог (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 30 (b));

(b) Перечень видов деятельности в обеих конвенциях включает не только виды деятельности, касающиеся строительства. Например, для целей Конвенции Эспо поддержание глубины водных путей является продолжением такой деятельности и остаётся предметом обязательств в рамках Конвенции (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, приложение, пункт. 40).

2. Сфера охвата оценки и содержание документации ЕІА

54. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что в то время как в Конвенции в Приложении II перечислены обязательные элементы содержания документации ЕІА, определение объема информации, которая будет включена в эти элементы документации ЕІА (скопинг) на индивидуальной «case-by-case» основе, является эффективным методом для оптимизации оценки и снижения затрат. Более того, Комитет по осуществлению Конвенции Эспо рекомендует вовлекать затрагиваемую Сторону в такое индивидуальное «case-by-case» определение. (ECE/MP.EIA/IC/2009/4, пункт 26).

55. Стороны могут сделать индивидуальное «case-by-case» определение объема информации, которая будет включена в содержание документации по ЕІА обязательной частью процедуры или сделать её обязательной только в случае проведения трансграничной процедуры. Как минимум рекомендовано, если инициатор/разработчик об этом просит до подачи заявки о предоставлении разрешения на осуществление деятельности, то компетентный орган может предоставить своё мнение об объеме информации, которая должна быть включена в содержание документации по ЕІА.

56. При установлении требований к обязательным элементам содержания документации по ЕІА следует иметь в виду, что:

(а) положения Конвенции Эспо, требующие чтобы документация ЕІА включала, где необходимо, описание разумных альтернатив (Приложение II, пункт (b)) являются обязательными для правового осуществления Конвенции Стороной (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 39);

(b) важно, что альтернатива отказа от деятельности должна быть в полной мере учтена, для того чтобы можно было рассмотреть эволюцию окружающей среды при отсутствии проекта (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 33);

(c) резюме нетехнического характера является обязательным элементом документации ЕІА и должно описывать на нетехническом языке выводы, которые были включены в каждый из предыдущих разделов, соответствующих пунктам (a)–(h) Приложения II (см. ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 16), в том числе, при необходимости, визуальное представление материалов (карт, графиков и т.д.);

(d) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации, также является обязательным элементом документации ЕІА.

3. Участие общественности

57. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что организация участия общественности согласно Конвенции является ответственностью компетентного органа, а не инициатора/разработчика. Тем не менее, в рамках национальной правовой базы, может быть возможным, что компетентный орган и инициатор вместе организуют участие общественности. Однако инициатор не должен нести ответственность за участие общественности без компетентного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19(b)). Таким образом, эти наблюдения в отношении роли инициаторов проекта /разработчиков не должны быть прочитаны как исключаящие их участие, под контролем органов публичной власти, в организации процедуры участия общественности (например, проведения общественных слушаний) или налагающие на них специальные сборы для покрытия расходов, связанных с участием общественности (ECE MP.PP//2011/11/Add.2 пункт 81). (см. также Приложение I).

58. Для обеспечения надлежащего проведения процедуры участия общественности, административные функции, связанные с его организацией могут быть делегированы органам или лицам, специализирующимся на участии общественности или медиации, которые являются беспристрастными и не представляют интересы, связанные с планируемой деятельностью, являющейся предметом принятия решения. (ECE/MP.PP/C.1/2011/11/Add.2, пункт 79).

59. Общественность должна быть незамедлительно и должным образом проинформирована не только о начале процедуры и возможности для участия, но и о выдаче окончательного решения (разрешения) (см. также п.п. 2 и 9 ст. 6 Орхусской Конвенции).

60. Национальная правовая база должна содержать подробные требования к информированию общественности о начале процедуры и возможности для участия общественности, как того требует пункт 2 статьи 6 Орхусской Конвенции. В частности, должны предусматриваться:

(а) четкие требования по адекватному, своевременному и эффективному информированию общественности;

(б) указывающие обязательные формы публичного уведомления, в том числе уведомление в непосредственной близости от места реализации планируемой деятельности и на веб-сайте органа публичной власти, уполномоченного принимать решение;

(с) указывающие обязательное содержание формы публичного уведомления (в соответствии с требованиями указанными в пункте 2 (а)-(d) ст. 6 Орхусской Конвенции).

61. Если основным способом информирования общественности является информирование через Интернет, должны быть предусмотрены четкие требования о том, чтобы:

(а) Все документы, включая заявку о предоставлении разрешения на осуществление деятельности, документацию EIA и др., подавались инициатором/разработчиком также в электронной форме;

(б) Информация должна быть доступна на специально отведенных и легко узнаваемых интернет-сайтах органов власти, а не только на веб-сайтах инициаторов/разработчиков.

62. Для процесса участия общественности должны быть установлены конкретные сроки, в том числе, в частности, достаточные временные рамки:

(a) для общественности, чтобы изучить имеющуюся информацию и документы для подготовки эффективного участия;

(b) для общественности, чтобы подготовить и подать комментарии; (ECE/MP.PP/C.1/2009/2, приложение II, пункт 10 (d));

(c) для органов публичной власти, чтобы принять во внимание надлежащим образом любые комментарии (там же, пункт 10 (e)).

63. В отношении доступа к информации, относящейся к процессу принятия решений:

(a) предоставление информации не должно ограничиваться только избранными частями документации EIA (там же, пункт 10 (g));

(b) защита авторских прав не должна рассматриваться как возможность для предотвращения доступа общественности к полной документации об оценке воздействия на окружающую среду (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 20);

(c) должно быть предусмотрено четкое требование о том, что:

i. информация предоставляется независимо от её объёма (ECE/MP.PP/C.1/2009/2, приложение II, пункт 10 (b))

ii. информация, которая должна предоставляться инициатором/разработчиком, как правило, не является такой, которая не подлежит раскрытию (там же, пункт 10 (h)).

64. В дополнение к общественным слушаниям, общественность должна иметь возможность представить в письменном виде любые комментарии, касающиеся соответствующих решений, в течение всего периода комментирования без требования того, чтобы эти комментарии были обоснованными (п. 7 ст. 6 Орхусской Конвенции).

65. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что организация дискуссий по предлагаемому проекту в газетах и в телевизионных программах не является достаточным способом обеспечения участия общественности в соответствии с пунктом 7 статьи 6, Орхусской конвенции (ECE/MP.PP/C.1/2011/11/Add.2, пункт 95).

66. В заключение, должно быть предусмотрено четкое требование о том, чтобы в решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности (п. 1 ст. 6 Конвенции Эспо и п.8 ст. 6 Орхусской Конвенции).

4. Окончательное решение

67. Национальная правовая база должна четко определять, какое из решений по согласованию деятельности следует считать окончательным решением с целью выполнения требований Конвенции (ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, приложение I, пункт 64 (a)).

68. В то время как стороны вправе решать, какое из множества решений, предусмотренных в их правовой системе, следует считать окончательным для целей Конвенции Эспо, их усмотрение в этом отношении ограничивается теми решениями, которые в реальном выражении устанавливают экологические условия осуществления деятельности (там же, пункт 61) и, которые охватывают все основные параметры и основные экологические последствия рассматриваемой планируемой деятельности (см. ECE/MP.PP/2008/5/Add.10 пункт 43).

69. Национальная правовая база должна быть построена таким образом, чтобы в случае если каждое из этих решений считается окончательным по отношению к данной деятельности, было ясно, каковыми являются утверждённые основные параметры планируемой деятельности и соответствующие экологические условия для реализации этой деятельности. Если условия, прилагаемые к решению, могут быть изменены впоследствии другими решениями, последнее не может считаться «окончательным решением» в понимании Конвенции Эспо (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 21). То же самое относится к случаю, если иное решение способно существенно изменить основные параметры указанные выше или рассматривает важные экологические аспекты деятельности, которые ещё не были учтены. (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10 пункт 43).

70. Должно быть предусмотрено чёткое требование о том, что:

(a) окончательное решение должно сопровождаться указанием причин и соображений, на которых оно основано (п.2 ст. 6 Конвенции Эспо и п.9 ст. 6.9 Орхусской Конвенции);

(b) тексты решений, вместе с причинами и соображениями, на которых они основаны, являются общедоступными. (ECE/MP.PP/C.1/2009/2, приложение II, пункт 10 (j));

(c) органы публичной власти:

i. своевременно информируют общественность о принятых ими решениях и о том, каким образом можно получить доступ к решениям, вместе с причинами и соображениями, на которых они основаны;

ii. поддерживают и делают доступными для общественности через общедоступные списки или реестры, копии решений, которые они принимают, наряду с причинами и соображениями, на которых они основываются, и другую информацию, относящуюся к принятию решений, в том числе доказательства выполнения обязательств по информированию общественности и предоставления ей возможности представить свои замечания.

71. Рекомендуются, чтобы окончательные решения при применении Конвенции Эспо включали:

(a) условия для мониторинга (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 18);

(b) информацию о возможностях для обжалования (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 26 (a)).

72. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что в свете пункта 8 статьи 3 Конвенции Эспо, существуют обязательства по информированию об окончательном решении заинтересованной общественности затрагиваемой Стороны (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 27).

73. Окончательное решение должно содержать резюме замечаний, полученных в соответствии с пунктом 3 статьи 8 и пунктом 2 статьи 4 и результаты консультаций, указанных в статье 5, и должно описывать, как они и результаты оценки воздействия на окружающую среду были включены или иным образом учтены в окончательном решении, в свете рассмотрения разумных альтернатив, описанных в оценке воздействия на окружающую среду. (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 40)

5. Трансграничная процедура

74. В дополнение к общему обязательству четко определить в национальной правовой базе, где в процессе принятия решений есть место для трансграничной процедуры ЕИА, кто несет ответственность за её осуществление и каким образом она осуществляется (ECE/MP.EIA/10, решение I /2, приложение I, пункт 64.), национальная правовая база должна предусматривать также другие необходимые детали трансграничной процедуры, указанные ниже, как в отношении действий в качестве «Стороны происхождения», так и в качестве «затрагиваемой Стороны».

75. Необходимым условием для проведения трансграничной процедуры является раннее вовлечение природоохранных органов (компетентных органов), например, путём требований от инициаторов/разработчиков предоставлять «декларации о намерениях» соответствующим органам, которые, в свою очередь, могут решить, существует ли вероятность значительного отрицательного трансграничного воздействия и инициировать процесс трансграничного уведомления. В случае выявления вероятного трансграничного воздействия, это также должно дополняться обязательным скопингом. В качестве дополнительного инструмента для успешного скрининга видов деятельности, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, Стороны либо индивидуально, либо в рамках двусторонних или многосторонних соглашений или других договоренностей, могут найти полезным утверждение перечня видов деятельности (при необходимости с пороговыми значениями), которые должны автоматически быть объектом для уведомления. (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 21).

76. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что:

(a) общей ответственностью всех заинтересованных Сторон является обеспечение возможности общественности затрагиваемой Стороны участвовать в процедуре в соответствии с Конвенцией, равноценно той, которая предусмотрена для общественности Стороны происхождения. Это включает своевременное и эффективное уведомление общественности. В этой связи, признавая отсутствие административных полномочий у компетентного органа Стороны происхождения на территории затрагиваемой Стороны, как минимум, она должна предоставить возможность общественности затрагиваемой Стороны участвовать в процедуре, организованной на территории Стороны происхождения (см. ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 37 и ECE/MP.EIA/IC/2010/4 пункт 19 (c));

(b) заинтересованные Стороны должны разделить ответственность за обеспечение того, чтобы возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Стороны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения, в том числе, доступ, по крайней мере, к соответствующим частям документации на языке, который был бы понятен общественности, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 6, пункте 8 статьи 3 и пункте 4 статьи 2 Конвенции (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 35);

(c) более того, компетентный орган Стороны происхождения должен поддерживать компетентный орган затрагиваемой Стороны в обеспечении эффективного участия для общественности затрагиваемой Стороны в процедуре трансграничной оценке воздействия на окружающую среду (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19 (c));

(d) в целях содействия переводу, документация по оценке воздействия на окружающую среду должна включать отдельный раздел о трансграничном воздействии (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 35);

(е) поручение инициатору деятельности осуществления процедуры оценки трансграничного воздействия на окружающую среду было бы неадекватным, если только инициатором не выступало само государство (там же, пункт 36). (См. также Приложение II);

(f) консультации в соответствии со статьей 5 являются двусторонними или многосторонними переговорами между государственными органами, которые были санкционированы заинтересованными Сторонами, и их не следует путать с участием общественности в соответствии с пунктом 8 статьи 3 и пунктом 2 статьи 4 или с консультацией государственных органов в районах, которые, по всей вероятности, будут подвергнуты воздействию, в соответствии с пунктом 2 статьи 4, (там же, пункт 39).

77. При разработке национальной системы должно быть гарантировано, что:

(a) существует правовой механизм, при котором комментарии, касающиеся информации содержащейся в материалах EIA (п. 8 ст. 3 и п. 2 ст. 4 Конвенции Эспо), полученные от иностранных органов публичной власти и общественности, принимаются во внимание надлежащим образом (п.1 ст. 6 Конвенции Эспо) так, что трансграничное воздействие должным образом учитывается;

(b) существует правовой механизм, гарантирующий, что результаты консультаций с иностранными органами в соответствии со статьей 5 Конвенции Эспо надлежащим образом учтены органами, выдающими окончательное решение (п.1 ст.6 Конвенции Эспо);

(c) существует правовой и финансовый механизм, позволяющий органам публичной власти выполнять свои обязанности, связанные с обеспечением участия общественности в случае трансграничных процедур.

78. Более того, Сторонам следует иметь в виду, что двустороннее соглашение может:

(a) быть эффективным механизмом для установления общения между заинтересованными Сторонами и отправки информации (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 29));

(b) решить многие вопросы, связанные с участием общественности, как это предусмотрено Конвенцией (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19 (f)).

IV. Элементы, которые следует учитывать при проведении переговоров о двустороннем соглашении с участием страны с системой ОВОС/экспертизы

A. Введение

79. Конвенция Эспо предусматривает в статье 8, что Стороны «могут продолжать исполнять существующие соглашения или вступать в новые двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств в соответствии с Конвенцией».⁸

⁸ В Статье 8 Конвенции упоминается двустороннее или многостороннее сотрудничество. На практике двустороннее сотрудничество более распространено, и для удобства

80. Конвенция Эспо предусматривает в Приложении VI перечень элементов, которые могут быть включены в любое такое соглашение, как со Стороной Конвенции, так и с любой другой страной. Перечень не является ни обязательным (т.е. не все элементы, перечисленные в Приложении VI, должны быть включены в такие соглашения), ни исчерпывающим. Предлагается ряд других конкретных элементов, которые также могут быть рассмотрены для включения в такое соглашение.

81. Чем больше подробностей чётко урегулировано посредством двустороннего соглашения, тем меньше проблем процедурного характера могут возникнуть у стран, когда они вступят в трансграничную процедуру относительно конкретной деятельности. Поэтому, трансграничная процедура может быть более быстрой и эффективной и будет сосредоточена на основных вопросах, связанных с фактическим трансграничным воздействием данной деятельности.

82. Если переговоры начинаются на основе проекта соглашения, подготовленного в одностороннем порядке и предложенного одним партнёром, существует риск для переговоров, поскольку это ставит страну в привилегированное положение по отношению к другой стране партнёру.

83. С этой целью более целесообразно чтобы переговоры начинались с начальной встречи (может быть на уровне экспертов) в ходе которой страны партнеры:

- (a) представляют каждая свои правовые и институциональные рамки применяемые для национальных и трансграничных процедур EIA;
- (b) согласовывают предварительный перечень вопросов, которые должны регулироваться в двустороннем соглашении (т.е. общее содержание соглашения);
- (c) согласовывают уровень, место и порядок дальнейших переговоров.

84. Таким образом, при вступлении в переговоры по двустороннему соглашению каждой стране стоит подготовить и предложить изначально перечень вопросов, которые должны быть урегулированы в таком соглашении, т.е. предложить общую сферу регулирования такого соглашения.

85. Перечень вопросов, которые должны регулироваться (т.е. сфера регулирования двустороннего соглашения) могут немного отличаться в зависимости от страны, с которой соглашение будет обсуждаться. Есть два очевидных фактора, которые могут оказывать влияние на двусторонние соглашения:

- (a) имеет ли страна-партнёр систему ОВОС/экспертизы (в которой разработчик несёт ответственность за ОВОС) или страна-партнёр имеет систему EIA западного образца, в которой ответственность за процедуру EIA, включая участие общественности, возлагается на органы публичной власти;
- (b) имеет ли страна-партнёр фазу скопинга в её национальной процедуре EIA.

86. Рекомендуется, перед началом любых переговоров о двустороннем соглашении, провести некоторые начальные подготовительные мероприятия, включая исследования, связанные с существующими обязательствами страны-партнера в рамках многосторонних или двусторонних экологических (или других) соглашений, а также правовые и институциональные основы для национальной и трансграничной процедуры в стране-партнере. Также стоит взглянуть на

пользования, в этом разделе используется "двустороннее" соглашение не исключая возможность заключения многостороннего соглашения.

существующие двусторонние соглашения, в частности, на примеры соглашений этой страны с другими странами (если такие существуют). Полезным в этом отношении может быть обращение к специальному веб-сайту ЕЭК (<http://www.unecce.org/env/eia/resources/agreements.html>).

В. Конкретные элементы, подлежащие рассмотрению

1. Обязательное уведомление

87. С учетом вопросов, вызывающих озабоченность в странах, имеющих систему ОВОС/экспертизы, связанных с ранним скринингом (выявлением) деятельности, которая может иметь трансграничное воздействие, а также с учётом недавней рекомендации Комитета по осуществлению Конвенции Эспо (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 21), целесообразно рассмотреть вопрос о включении в двустороннее соглашение перечня видов деятельности (с пороговыми значениями, где необходимо), требующих автоматического уведомления между двумя (или более) странами, сторонами соглашения. Перечень может включать, например, виды деятельности в зависимости от их типа (например, все объекты ядерной энергетики) или в зависимости от их расположения (например, все виды деятельности на общем природном ресурсе (ресурсах)). В соглашениях с разными странами такой перечень может быть разным. Наличие перечня видов деятельности, требующих автоматического трансграничного уведомления, является полезным, поскольку это означает то, что этап скрининга может быть упразднен. Это может иметь особое значение для стран, в которых разрешения на осуществление деятельности, являющейся объектом внутренней процедуры ОВОС, выдается не министерством, ответственным за окружающую среду. Важно помнить о том, что включение перечня видов деятельности, требующих автоматического трансграничного уведомления, позволит упразднить процедуру скрининга только в том случае, если инициаторы/разработчики и все органы публичной власти, участвующие в национальных процедурах выдачи разрешений, осведомлены об этом положении двухстороннего соглашения.

2. Язык

88. В соглашении следует четко регламентировать язык определенных документов, в частности касающихся:

- (a) уведомления;
- (b) документации ЕИА;
- (c) окончательного решения;

Может быть целесообразным также согласовать язык другой информации, такой как информация по результатам мониторинга, что может существенно упростить трансграничные процедуры.

89. Язык не обязательно может быть одинаковым для всех документов, например, страны могут договориться что некоторые документы передаются только на национальном языке или на третьем языке, обычно в регионе это русский или английский.

3. Письменный и устный перевод

90. Независимо от того, какой язык определен для документа в соответствии с соглашением, должны быть четко решены вопросы, связанные с письменным и

устным переводом, в частности, кто несет ответственность за организацию и/или покрытие затрат на перевод определённого документа и/или перевод определённого мероприятия (встречи или общественных слушаний).

91. Также может быть полезным предусмотреть процедуру мониторинга точности перевода и урегулирования возможных споров, связанных с переводом. Обычная практика в двусторонних соглашениях, является такой, что Страна происхождения несет ответственность за перевод документов на язык затрагиваемой Стороны. Это, однако, влечет за собой риск того, что перевод будет недостаточно точным, потому что перевод на иностранный язык является более сложным, чем перевод на национальный язык. В результате, документы могут являться непонятными для затрагиваемой Стороны. С этой целью, в случае, когда соглашение предусматривает такой тип договорённости, необходимо представлять переведённый документ вместе со всеми документами на языке оригинала.

4. Контактное лицо для уведомления и способы уведомления

92. В соглашении должно быть чётко предусмотрено уполномоченное контактное лицо (лица) для уведомления в обеих странах партнёрах, а также способы уведомления. Определение того, кто уполномочен отправлять или принимать уведомление имеет особое значение для стран, использующих систему ОВОС/экспертизы, при которой обычно разработчик несет ответственность за процедуру ОВОС.

93. Что касается способа уведомления - все средства возможны в рамках Конвенции Эспо, при условии того, что страны согласовали применяемые способы и их цели. Некоторые страны принимают неформальные способы уведомления, такие как по электронной почте между органами вовлечённых стран, в то время как другие страны настаивают на использовании формальных способов уведомления, таких как дипломатические средства через министерства, отвечающие за иностранные дела. Неформальные способы уведомления обычно используются странами, которые имеют давние традиции сотрудничества и взаимного доверия в трансграничных процедурах.

5. Начальные консультации о сроках

94. Может быть полезным предусмотреть в соглашении, что после положительного ответа на уведомление, каждая индивидуальная трансграничная процедура начинается с первоначальных консультаций, устанавливающих детали дальнейшей процедуры, такие как важные временные рамки для последующих шагов.

6. Участие общественности

95. В соглашении должно быть четко предусмотрено, кто несет ответственность за участие общественности. В частности, должна быть чётко определена ответственность за:

(a) определение общественности и местных органов власти в районах, которые могут быть затронуты воздействием;

(b) информирование общественности и местных органов власти в районах, которые могут быть затронуты воздействием, о возможности участия (включая, каким способом они должны быть проинформированы);

(с) предоставление общественности и местным органам власти в районах, которые могут быть затронуты воздействием, доступа к необходимой информации и документам;

(d) предоставление общественности и местным органам власти в районах, которые могут быть затронуты воздействием, возможности предоставить свои комментарии (письменные или в процессе слушаний);

(е) предоставление общественности и местным органам власти в районах, которые могут быть затронуты воздействием, информации об окончательном решении и возможности доступа к такому решению.

96. Принимая во внимание особую роль инициаторов/разработчиков в странах, имеющих систему ОВОС/экспертизы, двустороннее соглашение здесь может ввести довольно значительную роль разработчиков при условии, что они будут действовать под контролем компетентных органов и их роли будут четко определены и приняты всеми.

97. Предоставление определённой роли инициаторам/разработчикам в двустороннем соглашении может также снизить затраты Стороны происхождения на проведение трансграничной процедуры.

7. Консультации в соответствии со Статьей 5

98. Соглашение может включать детали, касающиеся любых будущих консультаций в соответствии со Статьей 5 Конвенции Эспо, в частности, уровень, место проведения и сроки начала таких консультаций. Опять же, учитывая роль инициаторов/разработчиков в системе ОВОС/экспертизы, Стороны двусторонних соглашений или других договорённостей могут согласиться на привлечение их к консультациям. Кроме того, Стороны могут согласиться на участие других заинтересованных сторон, таких как, например, местных властей или представителей общественности.

99. В связи с этим, целесообразно также предусмотреть порядок разрешения возможных споров, возникающих в процессе консультаций.

8. Окончательное решение

100. В соглашении можно также предусмотреть детали окончательного решения в соответствии со статьей 6 Конвенции Эспо, в частности, какие решения в каждой стране следует рассматривать как «окончательное решение» с целью «запуска» требований статьи 6 Конвенции. Этот вопрос имеет особое значение в связи со странами, имеющими систему ОВОС/экспертизы, при которой для того, чтобы определить правильное решение, реально устанавливающее условия для деятельности, необходимо тщательное изучение.

Приложение I

Делегирование задач в процедуре участия общественности^a

В то время как общая ответственность за каждый этап процедуры участия общественности возлагается на орган публичной власти, который уполномочен принимать решение, этот орган публичной власти может делегировать некоторые административные задачи, связанные с процедурой, другим организациям, например, органам публичной власти находящимся ближе к месту планируемой деятельности, независимому учреждению, специализирующемуся на участии общественности или инициатору /разработчику. Эта таблица указывает, какие задачи могут, и какие не могут быть делегированы инициатору /разработчику.

<i>Задача</i>	<i>Может ли быть делегирована инициатору проекта/разработчику?</i>	
Определить в общем виде процедуру участия общественности, в том числе и её сроки	НЕТ	
Определить конкретные этапы процедуры, в том числе их сроки	НЕТ	
Идентифицировать заинтересованную общественность	НЕТ	От инициатора/разработчика может потребоваться оказание помощи органам публичной власти в определении заинтересованной общественности, путём предоставления определенной информации, например, о потенциальных воздействиях проекта, сведения о лицах, проживающих / владеющих собственностью, которые подпадают под эти воздействия.
Подготовить и осуществить уведомление общественности	ДА	Под руководством и надзором органа публичной власти.

^a Вышеуказанная таблица была разработана для Маастрихтские Рекомендаций по поощрению эффективного участия общественности (ECE/MP.PP/2014/8), которые готовятся в рамках Орхусской конвенции.

Задача	Может ли быть делегирована инициатору проекта/разработчику?	
Предоставить общественности доступ ко всей необходимой информации	НЕТ*	Общественность должна иметь возможность доступа ко всей информации, которая имеет отношение к принятию решений непосредственно в помещениях компетентного органа публичной власти. Параллельно, от инициатора/разработчика также может потребоваться предоставить доступ к соответствующей, предоставленной им, информации, которая имеет отношение к принятию решений.
Получить письменные комментарии общественности	НЕТ	
Организовать общественные слушания, в том числе уведомить заинтересованную общественность о дате и месте общественного слушания (слушаний) и организовать место проведения	ДА	Под руководством и надзором органа публичной власти.
Вести любые общественные слушания	НЕТ	
Разобрать и, при необходимости, обобщить, все письменные и устные комментарии, полученные от общественности	НЕТ	Все комментарии должны быть переданы непосредственно в компетентный орган.
Рассмотреть все письменные и устные комментарии, полученные от общественности	НЕТ	
В решении учесть комментарии, полученные от общественности	НЕТ	
Принять решение и подготовить информацию о причинах и соображениях, положенных в основу этого решения	НЕТ	
Информировать общественность о принятом решении, как можно получить доступ к нему и как решение может быть обжаловано	НЕТ	
Обеспечить общественности доступ к тексту решения вместе с информацией о причинах и соображениях, положенных в основу этого решения	НЕТ*	Орган публичной власти должен это сделать самостоятельно, но инициатор/разработчик может также сделать это параллельно.

* Орган публичной власти должен выполнять задачи, отмеченные звездочкой. В тоже время, инициатор/разработчик также может параллельно выполнять эти задачи.

Приложение II

Делегирование задач в трансграничной процедуре

В то время как общая ответственность за каждый этап трансграничной процедуры возлагается на орган публичной власти, орган публичной власти может делегировать некоторые административные задачи, связанные с процедурой, инициатору проекта/разработчику. Эта таблица указывает, какие задачи могут, и какие не могут быть делегированы.

Задача	Может ли быть делегирована инициатору проекта/разработчику?
Решить или деятельность может оказать значительное трансграничное воздействие на окружающую среду и требует уведомления потенциально затрагиваемых Сторон	НЕТ Инициатор/разработчик помогает органу публичной власти в выявлении потенциального значительного трансграничного воздействия на окружающую среду путем предоставления определенной информации о проекте и его воздействии
Определить потенциально затрагиваемые Стороны	НЕТ Инициатор/разработчик помогает органу публичной власти в выявлении потенциально затрагиваемых Сторон путем предоставления определенной информации о проекте и его воздействии
Подготовить и осуществить уведомление	НЕТ Орган публичной власти, ответственный за выполнение задач, связанных с трансграничной процедурой отвечает за уведомление потенциально затрагиваемых Сторон. От инициатора/разработчика может потребоваться оказание помощи в подготовке уведомления и его переводе.
Предоставить затрагиваемой Стороне соответствующую информацию относительно процедуры	НЕТ Орган публичной власти, ответственный за выполнение задач, связанных с трансграничной процедурой должен предоставить затрагиваемой Стороне информацию о процедуре
Предоставить затрагиваемой Стороне соответствующую информацию о планируемой деятельности и ее возможном значительном вредном трансграничном воздействии	ДА Под руководством и надзором органа публичной власти, ответственного за выполнение задач, связанных с трансграничной процедурой

<i>Задача</i>	<i>Может ли быть делегирована инициатору проекта/разработчику?</i>	
Информировать общественность затрагиваемой Стороны о планируемой деятельности и возможности для представления комментариев или возражений	ДА	Под руководством и надзором органов публичной власти, ответственных за выполнение задач, связанных с трансграничной процедурой Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны
Распространить документацию по оценке воздействия на окружающую среду среди органов власти и общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые могут быть затронуты	ДА	Под руководством и надзором органов публичной власти, ответственных за выполнение задач, связанных с трансграничной процедурой Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны
Получить письменные комментарии или возражения	НЕТ	
Организовать любые общественные слушания, в том числе уведомить общественность о дате и месте слушания (слушаний) и организовать место проведения	ДА	Под руководством и надзором органов публичной власти, ответственных за выполнение задач, связанных с трансграничной процедурой Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны
Вести любые общественные слушания	НЕТ	
Разобрать и рассмотреть все письменные и устные комментарии, полученные от общественности	НЕТ	
Провести консультации с затрагиваемой Стороной	НЕТ	Инициатор/разработчик может быть допущен к участию в консультациях
Должным образом принять во внимание при принятии окончательного решения результаты трансграничной процедуры (в том числе полученные комментарии и результаты консультаций)	НЕТ	Компетентный орган наделённый Стороной происхождения полномочиями по принятию решений, касающихся планируемой деятельности, должен принимать во внимание результаты трансграничной процедуры
Предоставить затрагиваемой Стороне окончательное решение, вместе с причинами и соображениями, на которых оно основано, и указанием возможностей его обжалования	НЕТ	Орган публичной власти, ответственный за выполнение задач, связанных с трансграничной процедурой, несет ответственность за предоставление затрагиваемым Сторонам окончательного решения вместе с причинами и соображениями, на которых оно основано и указанием возможностей его обжалования. От инициатора/разработчика может потребоваться обеспечение перевода.