ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

E

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/MP.EIA/WG.1/2009/4

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

Двенадцатое совещание
Женева, 11-13 мая 2009 года
Пункт 5 а) предварительной повестки дня

ОБМЕН НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКОЙ

КРУПНОМАСШТАБНЫЕ ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ПРОЕКТЫ

Применение Конвенции к сложным видам деятельности

Записка секретариата

Резюме

Настоящая записка была подготовлена по просьбе Комиссии европейских сообществ во исполнение плана работы, принятого на четвертом совещании Сторон (ECE/MP.EIA/10, решение IV/7, приложение). С учетом резкого увеличения числа крупных инфраструктурных проектов, затрагивавших в последнее десятилетие многие Стороны, цель записки заключается в освещении проблем применения Конвенции к сложным видам деятельности и их возможных решений. Хотя масштабы проекта могут определять его сложность, какой-либо проект совсем не обязательно может стать более сложным с точки зрения применения Конвенции. По этой причине в данной записке рассматривается вопрос о применении Конвенции к "сложным", а не к "крупномасштабным" проектам; в ней также излагаются характеристики сложных видов деятельности. В записке излагаются проблемы, связанные с такими проектами, и определяются существующие механизмы, которые могут привести к решению указанных проблем. И наконец, приводятся рекомендации как в отношении процедур, так и методологии.

GE.09-20752 (R) 300309 300309

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	*Стр.*
ВВЕДЕНИЕ		1 – 5	2
I.	СЛОЖНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	6 – 25	4
	A. Стратегическое измерение	12 – 17	7
	B. Число затрагиваемых Сторон	18 – 25	8
II.	ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНВЕНЦИИ К СЛОЖНЫМ ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	26 – 54	10
	A. Планирование на раннем этапе	30 – 35	12
	B. Подготовка документации по оценке воздействия на окружающую среду	36 – 41	13
	C. Участие общественности	42 – 45	15
	D. Принятие решений	46 – 53	16
	E. Итоговые затраты	54	18
III.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	55 – 58	19

ВВЕДЕНИЕ

1. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте (Эспо, Финляндия, 1991 год) вступила в силу в 1997 году. С тех пор Конвенция стала применяться гораздо чаще, поскольку число Сторон возросло (на конец 2008 года Сторонами Конвенции являлись 42 государства) и поскольку Стороны приобрели опыт в применении Конвенции. Информация, содержащаяся в национальных докладах, которая была положена в основу Второго обзора осуществления (ECE/MP.EIA/10, решение IV/1, приложение), говорит о том, что в настоящее время положения Конвенции применяются приблизительно к 30-50 новым планируемым видам деятельности ежегодно.

2. Во Втором обзоре осуществления отмечаются все большие масштабы применения Конвенции и неуклонный рост двусторонних и многосторонних соглашений в поддержку ее осуществления. В Обзоре также отмечаются практические примеры того, каким образом осуществление Конвенции оказало содействие в предотвращении, снижении масштабов или сдерживании возможных существенных трансграничных воздействий на окружающую среду. Хотя в Обзоре отмечается ряд возможных узких мест и недостатков в этом отношении, Конвенция в целом, вероятно, функционирует так, как и предполагалось. Вместе с тем могут возникнуть новые проблемы в тех случаях, когда Конвенция применяется к какому-либо определенному виду деятельности, который в настоящем документе характеризуется как "сложный".

3. Некоторыми примерами сложных видов деятельности являются:

a) трубопроводы, дороги и другие проекты линейной инфраструктуры, которые являются частью энергетической или транспортной сети, пересекающей территорию нескольких Сторон;

b) атомные электростанции и связанные с ними сооружения, такие, например, как объекты хранения отходов, которые вызывают беспокойство нескольких Сторон, либо которые могут привести к определенным последствиям на больших расстояниях;

c) крупные промышленные установки, расположенные на берегах водоемов, которые совместно используются несколькими Сторонами;

d) крупные энергетические проекты, которые могут затронуть осуществление субрегиональных стратегий.

4. Как можно видеть из этих примеров, сложным видом деятельности может быть трансграничный проект, пересекающий территорию нескольких Сторон, или проект, проводимый в одной Стороне, который вызывает озабоченность или споры в нескольких других Сторонах. Это может быть также проект с относительно слабым воздействием на физическую окружающую среду, однако с существенными последствиями для проведения субрегиональной политики. В случае протяженного трубопровода могут существовать несколько Сторон, которые одновременно являются как Сторонами происхождения, так и затрагиваемыми Сторонами. В случае отраслевого проекта, осуществляемого на берегах водоема, совместно используемого несколькими Сторонами, может существовать одна Сторона происхождения и несколько затрагиваемых Сторон. Во всех таких ситуациях проблемы, создаваемые сложными видами деятельности, носят как аналитический, так и процедурный характер. Эта записка в основном касается процедурных проблем.

5. При применении Конвенции сложность процедуры трансграничной ОВОС будет возрастать по мере роста числа Сторон и, в частности, числа лиц, ответственных за принятие решений, и других заинтересованных участников. Еще одним фактором, который повышает сложность применения Конвенции, является стратегическое измерение сложных видов деятельности; такое измерение является сложным, хотя и вполне возможным, для оценки на уровне ОВОС. К примеру, важная в некоторых случаях связь между планируемым видом деятельности и уже определенными политикой, планами и программами может быть оценена в ходе ОВОС. Вышеупомянутые факторы могут привнести сложности в процесс принятия решений, а также в оценку состояния окружающей среды и уровня участия общественности в рамках процедуры трансграничной ОВОС.

I. СЛОЖНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

6. Общего и широко применяемого определения сложных видов деятельности не существует. В основном это связано с тем, что такое определение зависит от конкретного контекста. С тем чтобы определить, является ли вид проводимой деятельности сложным в контексте Конвенции, необходимо разработать критерии.

7. До проведения анализа характеристик сложных видов деятельности, которые могут создать проблемы для применения Конвенции, целесообразно провести обзор прошлых исследований сложных видов деятельности. Это поможет нам понять степень сложности проекта вне рамок контекста Конвенции. К примеру, крупномасштабные (или "мега") проекты, как правило, имеют некоторые из следующих характеристик[1]:

a) предложения об их осуществлении поступают от правительства или от консорциума частных компаний, либо от тех и других;

b) в результате их существенного воздействия на экономику и окружающую среду правительство является активно вовлеченным в их осуществление, даже если оно не является одним из инициаторов;

---

[1] См. Sykes, A. (1990), "Macro projects: status, prospects, and the need for international cooperation", *Technology in Society*, no.12, pp. 157–172; Flyvbjerg, B. (2005), Policy and planning for large Infrastructure projects: problems, causes, cures. World Bank Policy Research Working Paper 3781; and Bruzelius, N., B. Flyvbjerg and W. Rothengatter (2002), "Big decisions, big risks. improving accountability in mega projects", *Transport Policy*, no.9, pp. 143–154.

c) такие виды деятельности предполагают продолжительное время осуществления и имеют длительную продолжительность жизни. Процесс строительства может занимать более четырех лет после периода трех и более лет исследований и получения разрешений;

d) как правило, они вызывают широкий общественный интерес в связи с существенным социально-экономическим и экологическим воздействием, что придает им политическую важность;

e) по своей сути их осуществление связано с риском по причине того, что планирование осуществляется на длительную перспективу и по причине наличия сложных взаимосвязей с другими видами деятельности;

f) они оказывают крупное воздействие на рынки;

g) в ходе процесса принятия решений присутствуют участники с конфликтующими интересами;

h) очень часто имеется неточная информация относительно их выгод, стоимости и рисков;

i) в случае крупномасштабных международных проектов появляются дополнительные осложнения (участие нескольких правительств, языковые барьеры и культурные различия), и эти осложнения еще более усугубляются по мере роста числа затрагиваемых стран.

8. Хотя масштабы проекта и могут являться фактором, определяющим сложность проекта, крупный проект необязательно будет более сложным с точки зрения применения Конвенции. Крупномасштабный проект, такой, например, как строительство контейнерного терминала, расположенного на берегах речного бассейна, совместно используемого двумя Сторонами и площадь которого занимает около 100 гектаров, может быть без труда оценен, если существует общее согласие затрагиваемых Сторон.
И наоборот, небольшой (занимающий площадь всего лишь в несколько гектаров), но потенциально рискованный проект может вызвать озабоченность в нескольких соседних Сторонах, имеющих различные точки зрения, что, таким образом, осложнит процедуру трансграничной ОВОС. Поэтому настоящий документ касается в первую очередь сложных, а не крупномасштабных видов деятельности.

9. При применении Конвенции виды деятельности могут характеризоваться как "сложные", если они подпадают под одну или обе нижеследующие категории:

a) виды деятельности с крупным "стратегическим измерением", т.е. виды деятельности, по которым страны, участвующие в процедуре трансграничной ОВОС, будут в большой степени озабочены политическим значением этого вида деятельности и другими решениями, носящими большой стратегический характер, которые предшествовали предложению о начале осуществления проекта;

b) виды деятельности, по которым процедура трансграничной ОВОС включает более двух затрагиваемых Сторон (как Стороны происхождения, так и затрагиваемые Стороны), включая виды деятельности, оказывающие воздействие на больших расстояниях (см., к примеру, Руководство по практическому применению принятой в Эспо Конвенции, ECE/MP.EIA/8, раздел 3.2), которые могут привести к таким трудностям, как, например, наличие большого числа национальных языков.

10. В нижеследующих разделах дается более подробное описание вышеупомянутых характеристик и пояснение того, в какой степени они могут создавать проблемы сами по себе или в их комбинации для применения Конвенции. Взаимосвязь между характеристиками сложных видов деятельности и процедурами трансграничной ОВОС Конвенции рассматриваются ниже в главе II.

11. Можно отметить еще один возможный источник осложнений, однако он не рассматривается в настоящей записке: Конвенция не является единственным многосторонним соглашением в регионе, которое касается ОВОС. Вместе с тем, как отмечается в Цавтатской декларации, Конвенция является наиболее значимым юридически обязательным международным документом, посвященным оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте (ECE/MP.EIA/6, приложение XIII, пункт 3). В случае применения других соглашений необходимо соблюдать как обязательства, содержащиеся в них, так и обязательства, содержащиеся в Конвенции. Могут возникать ситуации, когда различные обязательства усложняют процедуру трансграничной ОВОС. Этот вопрос обсуждался Рабочей группой по ОВОС на ее девятом совещании (ECE/MP.EIA/WG.1/2006/2, пункт 52) на основе информации, представленной секретариатом[2]. Сейчас может быть целесообразно определить возможную синергию между Конвенцией и соглашениями, которые включают положения по ОВОС, лишь на общем уровне.

---

[2] Эта информация имеется на вебсайте Конвенции по адресу: http://www.unece.org/env/eia/workinggroup.htm.

A. Стратегическое измерение

12. Для целей настоящего анализа под стратегическим измерением будет пониматься политическое влияние, стратегическое мышление и связи между данным видом деятельности и политикой, планами и программами (ППП) и другими проектами. В общем случае любая деятельность имеет в некоторой степени стратегическое измерение. Вместе с тем только те виды деятельности, где стратегическое измерение является преобладающим, будут рассматриваться в данном документе в качестве сложных видов деятельности.

13. Одним из примеров стратегического измерения крупномасштабного энергетического проекта, касающегося нескольких стран, может явиться прокладка газопровода. На маршрут прокладки газопровода могут оказывать влияние геополитические соображения, экономические интересы и взаимоотношения между Сторонами, что, таким образом, снижает возможность альтернатив, рассматриваемых в ОВОС. Кроме того, проект прокладки трубопровода может оказывать существенное воздействие на региональный энергетический рынок, затрагивая политику и стратегии стран в области энергетики и изменения климата. И наконец, крупный энергетический проект может также усложнить процесс региональной интеграции в том случае, если отсутствует консенсус между затрагиваемыми Сторонами. Все эти аспекты составляют элементы стратегического измерения проекта.

14. Стратегическое измерение планируемого вида деятельности можно было бы в идеальном случае рассмотреть в ходе стратегической экологической оценки (СЭО) ППП, которая определяет рамки проведения этого вида деятельности. В данном случае в ходе ОВОС можно было бы провести изучение совместимости планируемого вида деятельности, а также решений, принятых на ранних этапах планирования, с ППП и другими проектами. Вместе с тем на практике какой-либо сложный вид деятельности нельзя планировать на основе ППП, ибо, если это планирование проводится, ППП не могут стать предметом СЭО. Сложные проекты могут возникнуть в ходе неформального и нестационарного процесса, иными словами, в отсутствие установленной схемы планирования ППП[3]. В этом случае стратегическое измерение сложного проекта наилучшим образом анализируется на этапе ОВОС.

---

[3] Пояснения см. Cherp, A., A. Watt and V. Vinichenko (2007), "SEA and strategy formation theories: from three Ps to five Ps", *Environmental Impact Assessment Review*, no. 27, pp. 624–644.

15. ППП какого-либо вида деятельности могут и не включать ППП, косвенно увязанные с этой деятельностью. Например, определенные ППП в сфере энергетики могут определить рамки сложного энергетического проекта. Однако эта деятельность, в свою очередь, может оказать воздействие на политику в области изменения климата. По этой причине связь между данным видом деятельности и ППП следует рассматривать в широком смысле.

16. Стратегическое измерение повышает процедурную и аналитическую сложность, поскольку в целом оно не включено в рамки ОВОС. Вместе с тем Конвенция не препятствует Сторонам проводить оценку стратегических вопросов в рамках ОВОС.

17. Стратегическое измерение какого-либо вида деятельности может также способствовать определению степени значимости ее воздействия. К примеру, воздействие различных видов деятельности на региональную политику или правительственные стратегии можно было бы рассматривать в качестве существенных воздействий. Следовательно, эти воздействия следует анализировать в рамках ОВОС при условии, что они не были уже включены в СЭО. И наоборот, существенное воздействие, которое испытывают несколько Сторон, может определить вид деятельности как сложный.

B. Число затрагиваемых Сторон

18. Самым обычным применением Конвенции является ее применение между двумя странами, и при этом только одна Сторона является Стороной происхождения (что говорит о деятельности нетрансграничного характера). В том случае, когда в проведение деятельности вовлечены более двух Сторон, ее сложность возрастает в результате большего числа заинтересованных участников трансграничной процедуры ОВОС и в процессах принятия решений. Подобным же образом, когда возникает вопрос о воздействиях на больших расстояниях, ситуация становится гораздо более сложной, чем в случае трансграничной оценки с участием двух Сторон.

19. По мере роста числа затрагиваемых Сторон увеличивается число органов, принимающих соответствующие решения, например решение о том, каким образом проводить процедуру ОВОС, решение о сфере охвата ОВОС и т.д. Процедуры и методологии, как правило, являются различными у различных Сторон, а также у различных органов в рамках Сторон. Иными словами, чем больше Сторон вовлечено в этот процесс, тем более сложной будет трансграничная процедура ОВОС. Помимо этого, компетентные организации могут представлять различные сектора в различных Сторонах (например, организации в области водных ресурсов, окружающей среды и энергетики), что еще больше усложняет процесс консультаций.

20. Процедура трансграничной ОВОС может быть усложнена и далее в тех случаях, когда одно или более затрагиваемых государств не являются Стороной Конвенции. Государство, не являющееся Стороной, юридически не несет обязательства следовать положениям Конвенции. Подобным же образом какая-либо Сторона не несет юридического обязательства уведомлять государство, не являющееся Стороной; различные Стороны, вероятно, применяют различные виды политики в этом отношении. Фактически Второй обзор осуществления (решение IV/1) подтверждает, что государства, не являющиеся Сторонами Конвенции, в некоторых случаях вовлечены в процедуры согласно Конвенции. В заявлении министров в Осло (ECE/MP.EIA/2, приложение IX) подчеркивается, "что государства несут ответственность за принятие всех надлежащих и эффективных мер для обеспечения того, чтобы деятельность, осуществляемая под их юрисдикцией или контролем, не оказывала значительного вредного воздействия на окружающую среду других государств или районов за пределами их собственной национальной юрисдикции".

21. Положения о консультациях, предусмотренные в Конвенции в отношении какого-либо вида деятельности, не перечисленного в добавлении I, но которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие (статья 2, пункт 5), вероятно, весьма трудно применять в случаях, когда имеются более двух затрагиваемых Сторон. Для поддержки проведения таких консультаций Конвенция предусматривает общие принципы определения критериев, помогающих установить значительное вредное воздействие (Добавление III). К примеру, предлагаемый проект, который будет размещен в пределах особо чувствительных или важных с экологической точки зрения районов или в непосредственной близости от них даже в том случае, если он не упоминается в добавлении I, может рассматриваться как весьма вероятный с точки зрения существенного негативного трансграничного воздействия в силу своего расположения (добавление III, пункт 1 b)). Вместе с тем затрагиваемые Стороны могут иметь различные правовые мнения в отношении степени значительности воздействия.

22. Помимо директивного органа в каждой Стороне, другие правительственные органы на различных уровнях правительства и в различных секторах могут быть вовлечены в процедуру трансграничной ОВОС. К примеру, для крупного энергетического проекта в этой процедуре, помимо энергетического сектора, могут при желании принять участие коммерческие и промышленные сектора. Кроме того, местные органы в областях, близкорасположенных к планируемому виду деятельности, как правило, принимают участие в процедуре трансграничной ОВОС.

23. И наконец, с ростом числа затрагиваемых Сторон будет увеличиваться и число неправительственных организаций и членов общественных организаций. Это в особенности относится к достаточно противоречивым проектам, таким, например, как строительство атомных электростанций или проектам, которые могут изменить ландшафт тщательно охраняемых природных зон. Вместе с тем крупные проекты, пересекающие территории нескольких Сторон, имеют меньшую вероятность столкнуться с противоречиями в тех случаях, когда они расположены далеко от населенных районов и не оказывают прямого воздействия на население либо на чувствительные зоны.

24. Еще одной характеристикой сложных видов деятельности, напрямую связанной с числом Сторон является число национальных языков (ECE/MP.EIA/8, раздел 3.2.3). Стороны Конвенции используют большое число официальных языков, а население этих Сторон еще большее число национальных языков. Следовательно число используемых национальных языков весьма часто увеличивается с ростом числа Сторон, вовлеченных в процедуры трансграничных ОВОС.

25. Рост числа Сторон, дополняемый трудностями перевода, напрямую увязан с числом документов, которые требуется переводить. Как отмечается в публикации 1996 года, *Current Policies, Strategies and Aspects of EIA in a Transboundary Context* (ECE/CEP/9, часть вторая, глава IV) переводы могут потребоваться для трех-девяти различных видов документации, объем которых составляет от нескольких страниц до весьма объемных документов. Каждый вид документации может в свою очередь включать несколько документов, например, такая категория как "замечания и возражения общественности" может включать сотни писем представителей общественности. Проблемы перевода в основном затрагивают степень связи между заинтересованными участниками, но они также и увеличивают стоимость и время проведения процедуры. Этот вопрос далее обсуждается в разделе E главы II.

II. ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНВЕНЦИИ К СЛОЖНЫМ ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

26. В настоящей главе проводится обсуждение того, каким образом характеристики сложных видов деятельности, описанные выше, могут создать проблемы для применения Конвенции. Также проводится обсуждение ключевых этапов процедуры трансграничной оценки: планирование на ранних этапах, подготовка документации ОВОС, участие общественности и принятие решений. И наконец, проводится изучение итоговых затрат на преодоление этих проблем.

27. Прежде чем приступить к обсуждению сложных видов деятельности, целесообразно отметить некоторые известные проблемы в применении Конвенции: a) предоставление равных возможностей различным Сторонам в отношении участия общественности; b) лингвистические проблемы, относящиеся к переводу документов, включая разногласия по поводу того, какой объем документации следует представлять на перевод и на какие языки и т.д.; c) задержки в реализации проекта в результате длительных трансграничных консультаций; и d) несовместимость национальных систем ОВОС. Более существенным вопросом является то, что национальные интересы в некоторых случаях оказывают воздействие на процедуру трансграничной ОВОС. Эти проблемы могут стать гораздо более серьезными при оценке сложных видов деятельности.

28. В дополнение к проблемам применения процедуры Конвенции к сложным видам деятельности, как это обсуждается ниже, сложные виды деятельности могут выявить взаимосвязь между ОВОС и СЭО. Сложные виды деятельности, характеризующиеся в основном стратегическим измерением, по которым ранее не была проведена оценка в рамках СЭО, создают проблему оценки такого измерения в рамках Конвенции. Доклады по СЭО, как правило, не включают стратегические вопросы, такие, например, как воздействие данного проекта на политику, что может иметь место в отношении сложных проектов. Эти стратегические факторы относятся к оценке фактического экологического воздействия какого-либо проекта. Вместе с тем, как это упоминалось ранее, Конвенция не предусматривает проведение оценки стратегических проблем; они могут быть включены в ОВОС.

29. Сложные виды деятельности, имеющие главным образом стратегическое измерение, могут стать предметом какой-либо промежуточной процедуры, которая может быть своего рода комбинацией ОВОС и СЭО, либо параллельным применением этих процедур, т.е. если какой-либо определенный вид деятельности представляет собой проект, то в этом случае требуется ОВОС, однако в том случае, если этот вид деятельности увязан с политикой и реализацией правительственных стратегических планов, может потребоваться проведение СЭО, что в некоторых случаях является уместным. Перекрытие сфер ОВОС и СЭО для крупномасштабных проектов уже встречалось в отношении применения соответствующих директив Европейского союза[4], а также в документе секретариата по вопросу о применении Протокола[5]. Также было

---

[4] Sheate, W. and others (2005), Взаимосвязь между Директивами ОВОС и СЭО. Окончательный доклад Европейской комиссии.

[5] ЕЭК ООН (2003 год), Информационный документ, содержащий возможные элементы для плана работы по осуществлению Протокола по СЭО (MP.EIA/AC.3/2003/3).

рекомендовано, чтобы в Конвенции и Протоколе, соответственно, была бы обеспечена более явная связь между ОВОС и СЭО[6].

A. Планирование на ранних этапах

30. В ходе планирования проекта на ранних этапах принимаются многие важные решения, например, определение основных целей проекта, средств достижения этих целей, принимаются решения о времени начала осуществления проекта и его географическом расположении.

31. Сложные проекты могут стать предметом политического влияния с участием правительств и крупных компаний. В таком контексте может случиться так, что основные решения на этапах самого раннего планирования проекта, включая выбор средств достижения основных целей и определение места расположения проекта, принимаются с учетом лишь стратегических, коммерческих и политических факторов, но без учета факторов окружающей среды. В качестве примера для крупномасштабного проекта, целью которого является увеличение объема энергоснабжения, на этапах раннего планирования могут приниматься решения относительно источника энергопоставок, вида энергии и средства транспорта. Все эти решения могут быть весьма важными, поскольку они оказывают большое влияние на экологическое воздействие данного проекта.

32. Продолжая рассмотрение этого примера, одна из стран, которая нуждается в энергии, может заключить соглашение через свои министерства или промышленные структуры с другой страной, которая будет осуществлять энергопоставки. В этом соглашении может определяться вид энергии, которую может поставлять эта страна. Затем компании, участвующие в энергетическом бизнесе, согласно своим интересам принимают решения о средствах транспорта (например, трубопроводы или морские суда). И наконец, на географическое расположение, скажем, трубопровода, пересекающего территорию нескольких государств, в большей степени будут влиять политические и экономические интересы поставщика и принимающих стран. Прежде чем принять такие важные решения, страна, которой необходимы энергоносители, должна проанализировать пути решения проблем, связанных с удовлетворением ее потребностей в энергоносителях. Возможные решения могут включать сокращение потребления, повышение эффективности, внедрение новых технологий или импорт энергоносителей. Если принимается решение импортировать энергоносители, то в этом случае следует

---

[6] Sheate, W. (2008 год), ОВОС и СЭО: их взаимосвязь и роль как инструментов устойчивого развития. Выступление на четвертом Совещании Сторон Конвенции, Бухарест, 20 мая 2008 года.

рассмотреть вопрос о том, какой вид энергоносителей необходим и каков должен быть вид транспорта. Например, в случае импорта газа, следует ли его перекачивать по трубопроводам либо импортировать в сжиженном виде? Если принимается решение транспортировать газ по трубопроводу, необходимо определить оптимальный маршрут. Все эти решения принимаются с учетом экономических затрат и выгод.

33. Все решения, упомянутые в предыдущем пункте, могут быть весьма важными также и с точки зрения окружающей среды; вместе с тем, как правило, они будут приниматься до начала процедуры трансграничной ОВОС. Как отмечалось в разделе A главы I, это относится к тому случаю, когда решения принимаются в ходе неофициального процесса, при этом СЭО, где рассматриваются стратегические факторы, не проводится. В таких случаях отсутствуют гарантии того, что экологические факторы будут рассмотрены. При этом также отсутствует и фактор участия общественности. Как результат, государственные структуры и общественные организации могут ощущать неудовлетворенность, поскольку важные решения уже приняты, их уже нельзя изменить, и для обсуждения остается весьма узкий сектор альтернатив. Такое чувство неудовлетворенности может быть еще более сильным при сложных видах деятельности, поскольку их стратегическое измерение является существенным.

34. Тем не менее в Преамбуле Конвенции четко говорится о "необходимости уделять пристальное внимание экологическим факторам на раннем этапе процесса принятия решений".

35. Помимо определенных решений, касающихся осуществления данного проекта, на ранних этапах также принимаются решения, касающиеся процедуры трансграничной ОВОС. В этих решениях определяется, каким образом проект оценивается как на национальном, так и на трансграничном уровнях. Возвращаясь к предыдущему примеру, правительство и компании могут оказывать влияние на процедуру оценки как прямым образом, так и косвенно. Для сложных видов деятельности, которые затрагивают более двух Сторон, они могут принимать решения относительно того, каким образом проводить координацию документации по ОВОС и каким образом увязать процесс принятия решений с процедурой ОВОС, т.е. решение о том, готовить ли один набор документации по трансграничной ОВОС для проекта в целом или один набор для каждой Стороны.

B. Подготовка документации по ОВОС

36. В тех случаях, когда в процедуру трансграничной ОВОС вовлечены более двух Сторон, подготовка документации по ОВОС может столкнуться с различными проблемами в зависимости от выбранного подхода, а именно:

a) обеспечение соответствия одного набора документации по ОВОС различным системам ОВОС и согласование его содержания между несколькими компетентными организациями (если принимается решение, подготовить один набор документации по ОВОС);

b) обеспечение объединения нескольких национальных наборов документации по ОВОС (если принимается решение подготовить один набор для каждой затрагиваемой Стороны);

c) обеспечение комбинации двух вышеупомянутых вариантов, например подробной национальной документации и общего нетехнического резюме с уделением особого внимания трансграничным воздействиям.

37. Поскольку страны имеют различные, а иногда и схожие системы ОВОС, подготовка одного набора документации по ОВОС, который удовлетворял бы нескольким системам ОВОС, может представлять собой крупную проблему. Различные процедуры ОВОС могут содержать требования, которые являются противоречивыми. Кроме того, компетентным организациям не во всех случаях легко принять решение относительно сферы охвата трансграничной ОВОС, которая может включать рекомендации от каждого органа и которая может, в свою очередь, в обязательном порядке учитывать замечания заинтересованных участников своей собственной страны и других Сторон. И наконец, после представления документации по ОВОС каждый орган может потребовать различных видов пересмотра документов, что делает производство единого окончательного набора документов ОВОС весьма сложным.

38. Для избежания вышеупомянутых трудностей каждая Сторона может требовать различную документацию по ОВОС для одного и того же проекта. В этом случае весьма важна координация различных национальных наборов документации по ОВОС в целях избежания противоречий в процессе принятия решений и для точной оценки проекта. Элементами такой координации могут стать: a) однородные методологические указания для определения воздействий и их степени значимости; b) координация места расположения проекта и альтернативы; c) признание различных требований, а также экологических норм и стандартов для ОВОС; и d) признание различий в мерах по компенсации и снижению остроты воздействий.

39. В связи с такой координацией Конвенция призывает Стороны заключать двусторонние и многосторонние соглашения и другие соглашения, в частности по гармонизации стандартов и методов, относящихся к осуществлению ОВОС

(добавление VI, пункт c)). Руководство по практическому применению Конвенции рекомендует проведение откровенного обмена мнениями на начальном этапе с целью сведения к минимуму трудностей, которые могут возникнуть в результате различий в законодательстве по ОВОС (ECE/MP.EIA/8, раздел 2.2, пункт 16). Руководство также признает проблему наличия различных систем ОВОС в случае сложных проектов (раздел 3.2.3).

40. Простым примером необходимости такой координации может стать проект по строительству трансграничной дороги. В ходе такого проекта ОВОС должна в обязательном порядке проводиться таким образом, чтобы дать возможность определения наилучшего альтернативного маршрута на территории каждой Стороны, обеспечивая при этом соединение участков дорог на границе.

41. Такая координация станет более трудной по мере роста числа Сторон. К примеру, если какой-либо проект пересекает территории четырех Сторон, разработчик может представить четыре набора документации по ОВОС по этому проекту с различными требованиями и форматами. После представления затрагиваемые Стороны посылают друг другу свою документацию по ОВОС и проводят обмен замечаниями с другими Сторонами. Такое положение нельзя осложнять само по себе, но в то же время ответственным организациям, вероятно, потребуется различная информация, и таким образом окончательная оценка может быть неточной.

C. Участие общественности

42. Если для одного и того же вида деятельности готовится несколько национальных наборов документации по ОВОС, то в этом случае затрагивается вопрос участия общественности, поскольку чем больше существует наборов документации, тем больше документов будет необходимо для ознакомления общественности. Подобным же образом при наличии национальных наборов документации естественно возникает необходимость в большем объеме переводимых материалов, что может привести к трудностям обеспечения соответствия между этими документами. Например, если существуют четыре доклада по ОВОС (для четырех Сторон с различными языками), может потребоваться 12 документов для перевода. Если добавить все замечания от различных участников и письма и сообщения от правительств в ходе трансграничной процедуры ОВОС, число переводов и документов станет весьма существенным. Даже в случае точного перевода всех документов общественные организации могут быть перегружены ознакомлением с большим объемом документации.

43. Конвенция предусматривает возможность проведения в необходимых случаях совместной ОВОС (добавление VI, пункт g)). В случае наличия нескольких Сторон происхождения совместная оценка может содействовать снижению объема документации по ОВОС, что уменьшит проблемы для участия общественных организаций.

44. Общие руководящие принципы, касающиеся перевода, приводятся в Руководстве по практическому применению Конвенции (ECE/MP.EIA/8, раздел 2.6.4). Вместе с тем вышеупомянутые проблемы участия общественности, которые возникают в результате необходимости обеспечения перевода на несколько языков и в результате большого объема документации по ОВОС, не рассматриваются ни в этом Руководстве, ни в Руководстве по участию общественности в оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте (ECE/MP.EIA/7).

45. Как упоминалось выше, для сложных видов деятельности, характеризующихся важным стратегическим измерением, которые не стали предметом СЭО, общественные организации и другие заинтересованные участники могут быть исключены из процесса принятия решений на ранних этапах планирования и таким образом могут быть лишены возможности участия в тех случаях, когда принимаются наиболее важные решения. Стратегическое измерение проводимых видов деятельности является особенно важным в трансграничном контексте, поскольку предыдущие принятые решения по ППП не учитывали мнения общественных организаций и ответственных органов в затрагиваемых Сторонах. В противоположность этому общественные организации и ответственные органы Стороны происхождения уже могли быть готовы прокомментировать или иным образом внести вклад в разработку некоторых ППП.

D. Процесс принятия решений

46. Сложные виды деятельности могут вызывать особые проблемы на этапе принятия решений (или на этапе получения согласия на разработку). Первая потенциальная проблема связана с подготовкой документации по ОВОС. Для какого-либо проекта, где имеется несколько Сторон происхождения, и в случаях, когда различные национальные доклады по ОВОС недостаточно полностью интегрированы (см. пункт 36 b)), т.е. если они используют неоднородные методологии или не признают различные национальные нормы и стандарты, решения (для того же проекта) в каждой Стороне могут приниматься на основе различных допущений.

47. Вторая потенциальная проблема на этапе принятия решений связана с различными национальными докладами по ОВОС для одного и того же проекта, а также общим резюме, главным элементом которого являются трансграничные воздействия. Доклады по

ОВОС от других Сторон и общее резюме могут отражать воздействия, возникающие в результате действий других Сторон. Поэтому директивные органы могут рассматривать не только воздействия на своей собственной территории, но также и те воздействия, которые генерируются другими Сторонами. Такое положение может привести к решению, когда какая-либо Сторона не утверждает проект (элемент проекта) на своей территории в результате воздействия, которое тот же самый проект может создать на своей территории, действуя на территории другой Стороны. Такая Сторона может также отказать в согласии на разработку проекта, если она не удовлетворена тем, каким образом была проведена ОВОС другой Стороной. Такая ситуация не предусматривается в Конвенции и ее руководствах.

48. Одним из примеров такой ситуации может стать прокладка трубопровода по морскому дну, который пересекает территориальные воды (или эксклюзивные экономические зоны) нескольких Сторон. В таком случае каждый участок трубопровода в каждой Стороне может затронуть все другие Стороны, поскольку все они являются совместными пользователями одного водного бассейна. Поэтому Стороны одновременно становятся как затрагиваемыми Сторонами, так и Сторонами происхождения. Это может означать, что во время принятия решения каждая Сторона может рассматривать не только экологическую оценку участка трубопровода в своих собственных водах, но также ОВОС по воздействиям, возникающим в водах других Сторон.

49. Кроме того, примечательно, что, даже если технология и материалы трубопровода являются постоянными по всей его протяженности, характеристики водной среды могут быть весьма различными. Следовательно, процесс закладки трубопровода и результирующее воздействие на каждом его участке будут различными. Одна Сторона может быть удовлетворена проектом в своих собственных водах, однако может иметь определенные озабоченности в отношении этого проекта на территории другой Стороны. Это может произойти в том случае, если на территории водного бассейна находится район с загрязненными отложениями и эти отложения удаляются или разбрасываются в ходе работ по монтажу трубопровода (включая операции по выемке грунта, рытью котлованов и закладке выработанных пространств, а также в ходе взрывных работ). В этом случае затрагиваемая Сторона с неохотой пойдет на утверждение участка трубопровода на своей собственной территории из-за трансграничных воздействий на другом участке, которые в конечном итоге могут оказать негативное воздействие на ее собственные воды. Этот пример может быть уместным для ряда построенных и планируемых трубопроводов, например в Балтийском, Черном, Северном морях и в Средиземном море.

50. В вышеупомянутом примере, в том случае если доклады по ОВОС не взаимоувязаны, процедура трансграничной ОВОС может стать еще более трудной. Наличие нескольких наборов документации по ОВОС для одного и того же проекта может нарушить ход рациональной экологической оценки и принятия решений. В частности, директивный орган может столкнуться со сложным набором документации, носящим противоречивый характер. Как упоминалось ранее, Конвенция предусматривает составление совместного доклада об ОВОС, который может облегчить процесс принятия решений, а также участия общественности.

51. Третья проблема относится ко времени вынесения решения, в процессе которого участвуют многие Стороны. Национальные процедуры могут различаться по своей продолжительности и проходят различными темпами в различных странах, поэтому согласие стран на разработку проекта может поступать в различное время. Такое положение может создать неопределенность для всех затрагиваемых Сторон.

52. Еще одна проблема, которую необходимо решить, заключается в том, каким образом рассматривать стратегическое измерение в процессе принятия решений в тех случаях, когда оно не рассматривается в документации по ОВОС, как это в нормальных случаях должно было бы быть.

53. Последняя проблема, возникающая на этапе принятия решений, относится к политическому влиянию. Согласно Конвенции, в окончательном решении должным образом должны учитываться результаты, содержащиеся в документации по ОВОС, и замечания заинтересованных участников. Вместе с тем в научной информации и замечаниях общественных организаций может быть уделено меньше внимания политическим проблемам, в особенности в случае сложных проектов. Такое положение является широкой и признанной проблемой в практике ОВОС[7]; чем более существенными являются политические вопросы и другие интересы, тем более вероятно, что они окажут воздействие на процесс принятия решений.

E. Итоговые затраты

54. Перечисленные выше проблемы могут увеличить затраты на процедуру трансграничной ОВОС. Некоторыми видами затрат на трансграничную ОВОС являются:
a) перевод документов и замечаний, а также мнений затрагиваемых Сторон;
b) дополнительные затраты на печатание и выпуск других публикаций; c) рассылка

---

[7] Jay, S. and others (2007), “Environmental impact assessment: Retrospect and prospect”, *Environmental Impact Assessment Review*, no. 27, pp. 287–300.

документов; d) организация общественных слушаний; e) затраты на устный перевод; и f) расходы на поездки и размещение. Сложные проекты, вероятно, приведут к увеличению затрат, если упомянутые проблемы не будут преодолены. И наоборот, избегая вышеупомянутых проблем, можно сэкономить значительные средства, что в особенности относится к инициаторам проекта, которые, как правило, несут расходы по процедуре ОВОС.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

55. Сложные виды деятельности как таковые становятся во все большей степени общим явлением и создают проблемы в применении Конвенции. Для достижения целей Конвенции проблемы, создаваемые сложными видами деятельности, необходимо решать. В то же время Стороны могут воспользоваться возможностями, открываемыми сложными видами деятельности, с точки зрения укрепления субрегионального сотрудничества.

56. В целях более эффективного применения Конвенции к сложным видам деятельности необходимо внимательно рассматривать новые ситуации, создаваемые этими видами деятельности, определять соответствующие проблемы и направления их решения. В Руководстве по практическому применению Конвенции (ECE/MP.EIA/8) упоминаются некоторые проблемы, которые касаются воздействий на больших расстояниях и четко отмечается "сложность", создаваемая ситуацией, когда существуют больше двух затрагиваемых Сторон (раздел 3.2.3). Также упоминаются проблемы наличия нескольких языков и требований различных систем ОВОС.

57. Разрешение вышеупомянутых ситуаций окажет поддержку ответственным организациям, разработчикам и другим участникам, которые обеспечивают применение положений Конвенции. Если не учитывать определенные выше сложных видов деятельности, существует риск того, что эти проблемы возникнут в ходе применения процедуры трансграничной ОВОС в отношении будущих сложных видов деятельности.

58. Для преодоления проблем, упомянутых выше, рекомендуется, чтобы в будущих руководствах рассматривались, в частности, следующие вопросы:

a) В отношении процедуры[8]:

i) Рассмотреть положения Руководства по практическому применению Конвенции (ECE/MP.EIA/8) в свете приобретенного опыта применения Конвенции к сложным видам деятельности.

---

[8] См. также ECE/CEP/9, часть четвертая.

ii) Установить четкую связь между процедурами СЭО и ОВОС. Такие связи можно было бы рассмотреть в ходе пересмотра Руководства по практическому применению Конвенции (ECE/MP.EIA/8, глава II).

iii) Сформулировать руководящие принципы относительно того, каким образом реализовать на практике участие общественности в отношении сложных видов деятельности путем пересмотра Руководства по участию общественности в ОВОС в трансграничном контексте (ECE/MP.EIA/7).

iv) Сформулировать руководящие принципы относительно процесса принятия решений и его связей с различными докладами об ОВОС, а также относительно того, каким образом формировать совместные решения по проектам, пересекающим территорию нескольких Сторон.

v) Определить принципы проведения совместной ОВОС и разработки совместных докладов по ОВОС в тех случаях, когда затрагиваются несколько Сторон. Совместная ОВОС упоминается в Конвенции (добавление VI, пункт 2 b)); в Руководстве по практическому применению Конвенции (ECE/MP.EIA/8, раздел 3.3); также существуют принципы проведения деятельности при наличии двух Сторон происхождения.

vi) Повысить степень транспарентности подготовительных совещаний между координационными центрами затрагиваемых Сторон, например путем широкого распространения среди общественных организаций докладов совещаний. Это позволит всем заинтересованным участникам ознакомиться с процессом координации проведения процедуры ОВОС в отношении сложных видов деятельности и, возможно, с вопросами представления замечаний.

b) В отношении методологии:

i) Определить, каким образом применять Конвенцию в случаях, когда стратегическое измерение сложного вида деятельности не было оценено в предыдущей СЭО, и определить, каким образом включать формальный анализ стратегических вопросов на этапе ОВОС. Это даст возможность провести формальное и транспарентное обсуждение всех важных решений, принятых на раннем этапе, как например, конечная цель проекта и средства ее достижения, а также обеспечит участие общественности на ранних этапах принятия решений.

ii) Сформулировать руководящие принципы более эффективной подготовки последовательной документации по ОВОС путем разработки совместного круга ведения в тех случаях, когда принято решение подготовить отдельные доклады по ОВОС. Некоторые указания относительно согласования представлены в документе *Current Policies, Strategies and Aspects of EIA in a Transboundary Context* (ECE/CEP/9, часть три, глава III).

iii) Подготовить дальнейшие указания относительно конкретных вопросов, касающихся степени воздействия и сложных видов деятельности (см. пункты 17 и 21), на основе указаний по степени воздействия, содержащихся в документе *Current Policies, Strategies and Aspects of EIA in a Transboundary Context* (ECE/CEP/9, часть три, глава II). В частности, сформулировать указания относительно степени воздействия на больших расстояниях.

- - - - -