EaP GREEN PROGRAMME

Обзор законодательства Грузии в области оценки воздействия на окружающую среду в контексте реализации Конвенции Эспо

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ
19 января 2014 года

Предварительный вариант

Автор: Стивен Стек, международный консультант
Вклад в работу: Мераб Барбакадзе, национальный консультант

Благодарность: Создание данного отчета было бы невозможно без ценного вклада и поддержки со стороны Министерства окружающей среды и охраны природных ресурсов, а также различных заинтересованных сторон, экспертов и всех тех, кто оказал содействие. В частности, ценный вклад и комментарии при формировании этого отчета были получены со стороны Хатуны Гоголадзе, Тамар Шарашидзе, Нино Тхилава, Нино Шарашидзе, Александра Папунашвили, Майи Битадзе, Ирмы Меликишвили, Софо Ахобадзе, Зураба Мгалоблишвили, Вахтанга Гвахарии, Кети Гуджараидзе, Гулико Шошитайшвили, Нино Тевзадзе, Кахи Бахтадзе, Наны Джанашия, Тамуны Мтварелидзе, Дареджана Капанадзе, Тамар Гугушвили, Ираклия Мачарашвили, Георгия Зедгенедзе, Джеймса МакНиколаса и Аренда Колхоффа. Также принимается с благодарностью отличная профессиональная поддержка Секретариата Конвенции Эспо в лице Минны Торккели, Елены Сантер, Афродиты Смагади, Надежда Дзюбынска и Теа Аулавуо.

Правовая информация: Данный отчет был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках Программы "Экологизация экономики в странах Восточного Партнерства" (EaP GREEN) (контракт на оказание услуг ENPI/2-12/305-729), координируемой ОЭСР и реализуемой ОЭСР, ЕЭК ООН, ЮНЕП и ЮНИДО. Мнения, выраженные в данном документе, ни в коей мере не отражают официальное мнение Европейского Союза.

Оригинальный отчет подготовлен на английском языке.
Неофициальный перевод: Анатолий Савельев.

Организация, ответственная за подготовку отчета: ЕЭК ООН
Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте
Дворец Наций
CH-1211 Женева 10
Швейцария
Телефон: +41 22 917 1723
Электронная почта: eia.conv@unece.org

Содержание

1. ВВЕДЕНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ 4

2. ТЕКУЩИЙ СТАТУС ЗАКОНА И ПРАКТИК В ОБЛАСТИ ОВОС В ГРУЗИИ 5

3. ПРОЕКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОВОС 10

4. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО КОНВЕНЦИИ 11

5. АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРОЦЕДУР, ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ СТРУКТУР И ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ ПО КОНВЕНЦИИ 14

5.1 Институциональная структура 15
5.2 Процедуры скрининга/определения сферы охвата и уведомления 17
5.3 Подготовка документации ОВОС и консультации с общественностью 18
5.4 Рассмотрение ОВОС 19
5.5 Окончательное решение 20
5.6 Послепроектный анализ 21
5.7 Практика 21

6. АНАЛИЗ ПРОБЕЛОВ В НАЦИОНАЛЬНОЙ И ТРАНСГРАНИЧНОЙ СИСТЕМАХ ОВОС 22

7. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ 27

7.1 Национальная система ОВОС 28
7.2 Трансграничная ОВОС 30

ПРИЛОЖЕНИЕ I делегирование задач в трансграничной процедуре
Приложение II Требования для участия общественности на национальном уровне в рамках Орхусской конвенции

1. Введение и общая информация

Целью проекта является оказание содействия Грузии в наращивании ее административного потенциала и усилении ее правовых и институциональных рамок для применения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте в отношении всех рассматриваемых крупных проектов которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду через границы. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо, далее – Конвенция) Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) используется в качестве основного инструмента для достижения этой цели. Поскольку Грузия еще не является Стороной Конвенции, проект нацелен на содействие процессу присоединения Грузии к Конвенции посредством оказания поддержки ей в достижении полного соблюдения обязательств по Конвенции и их эффективной реализации. Ратификация Конвенции основывается на транспонировании требований Конвенции в национальное законодательство. Это может быть достигнуто путем включения необходимых трансграничных аспектов в национальное законодательство об ОВОС, если таковое существует. Требования Конвенции могут также быть включены в разные разделы законодательства, например, те которые касаются охраны окружающей среды или территориального планирования.

В апреле 2013 года Министерство окружающей среды и охраны природных ресурсов Грузии проинформировало Секретариат Конвенции о том, что Грузия планирует осуществить фундаментальные реформы существующих систем ОВОС и СЭА и стремимся к совершенствованию своего законодательства в области ОВОС в соответствии с Конвенцией и соответствующим законодательством ЕС. Страна обратилась в Секретариат Конвенции за содействием при осуществлении обзора и проведении оценки действующего в настоящее время национального законодательства (Закон Грузии о разрешениях на воздействие на окружающую среду) и выработке рекомендаций в отношении требуемых изменений в целях соблюдения Конвенции. Финансирование этой деятельности осуществлено Европейским Союзом в рамках реализуемых ЕЭК ООН мероприятий Программы «Экологизация экономики в странах Восточного Партнерства (EaP-GREEN)»[1].

Правовые консультации в рамках проекта включают (a) обзор национального законодательства для применения Конвенции в Грузии; и (b) разработка рекомендаций в отношении требуемых изменений или поправок в законодательство, а также институциональных и процессуальных усовершенствований для эффективного осуществления процедур оценки воздействия на окружающую среду в полном соответствии с Конвенцией.

Правовые консультации были проведены Стивеном Стеком, международным консультантом Секретариата Конвенции Эспо, при поддержке Мераба Барбакадзе,

[1] Совместно реализуется ОЭСР, ЕЭК ООН, ЮНЕП и ЮНИДО в целях содействия странам Восточного Партнерства Европейского Союза при переходе к зеленой экономике.

национального эксперта в области законодательства по ОВОС. Международный эксперт координировал деятельность и консультировался с Комиссией Нидерландов по ОВОС, которая имеет многолетний проект сотрудничества с властями и гражданским обществом в Грузии по ОВОС и стратегической экологической оценке, приняв во внимание и инкорпорировав результаты от ее работы. Национальный эксперт подготовил краткий обзорный доклад о существующих законодательных и институциональных рамках и их проектах, перечислив соответствующие публикации, результаты любых связанных с данным вопросом проектов, прочие исследования, доклады и обзоры. Министерство окружающей среды и охраны природных ресурсов Грузии играло центральную роль при проведении обзора, неся ответственность за предоставление требуемых материалов и информации и принимая участие в проведении анализа. Центр экологической информации и образования оказал поддержку Секретариату Конвенции при решении практических вопросов организации проектной деятельности.

В целях сбора информации, проведения исследований и интервью с ключевыми органами власти и заинтересованными сторонами международный эксперт посетил Грузию. Интервью проводились с целью сбора информации о законодательстве, имеющем отношение к ОВОС, учреждениях и механизмах реализации, в том числе препятствиях для эффективной реализации; планах, процессах и перспективах дальнейшего развития; а также для оказания помощи при выявлении пробелов и недостатков, которые могут быть устранены последующей деятельностью.

Следующие организации и заинтересованные стороны приняли участие в опросах: Министерство окружающей среды и охраны природных ресурсов, РЭЦ-Кавказ, Гамма, Ассоциация «Зеленая альтернатива», Корпорация вызовов тысячелетия (КВТ), КВТ-Грузия, Грузинское движение зеленых, Ассоциация развития гражданского общества, Сеть экологических НПО Кавказа (CENN), Всемирный банк и Тамар Гугушвили (независимый эксперт).

Министерство организовало в Тбилиси 4 ноября 2013 года консультационный круглый стол для рассмотрения проекта краткого изложения и замечаний по нему. Международный консультант при поддержке национального эксперта представил на этой консультационной встрече проект результатов и собрал комментарии со стороны органов власти и прочих заинтересованных сторон как во время, так и после встречи.

2. Текущий статус закона и практик в области ОВОС в Грузии

Система Грузии схожа с системой ОВОС/экспертизы. Существующей в нескольких странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Для дальнейшего анализа этой системы в целом смотрите «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»[2] (ожидающее своего принятия Совещанием Сторон Конвенции, на его шестой сессии, которая состоится в Киеве, 2-5 июня 2014 года). Обычно при проведении ОВОС во всем мире окончательное решение в отношении предложений по осуществлению определенных видов деятельности, в отношении которых требуется проведение ОВОС, представляет собой решение «разрешительного типа», принимая во внимание и взвешивая различные интересы, в том числе те, которые выявлены в ходе процедуры ОВОС. Система ОВОС/Экспертиза не является типичной для ОВОС в мировом масштабе и экологическая экспертиза не является обязательным требованием при проведении ОВОС в соответствии со стандартами Конвенции. В соответствии с рекомендациями, предусмотренными проектом Общего руководства, и в целях обеспечения полного соблюдения Конвенции, Грузия возможно пожелает внедрить необходимые изменения в свою систему типа ОВОС/Экспертиза, или создать новые правовые рамки на основе законодательства по ОВОС, существующего в пределах региона ЕЭК ООН.

Конституция Грузии (1995 год), в Статье 37, гарантирует право на здоровую окружающую среду и прозрачность информации об окружающей среде. Параграфом 2 Статьи 6 Конституции Грузии предусмотрено, что международные соглашения, с учетом конституционных норм, имеют приоритет над внутренними нормативными актами. Положение Конституции страны о прямом применении международных соглашений рассматривается Комитетом по осуществлению Конвенции как недостаточное для надлежащего осуществления Конвенции без более подробных положений в законодательстве (ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, приложение I, параграф 64).

Конвенция предусматривает широкое участие общественности в ОВОС. В то время как Грузия еще не является Стороной Конвенции, она является Стороной Конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)[3] и должна соблюдать свои обязательства, в том числе в отношении ОВОС. Кроме того, Грузия имеет политической целью будущее членство в Европейском Союзе. Европейский Союз является Стороной Конвенции Эспо, и, следовательно, его обязательства приведены в соответствие с экологической политики ЕС и интегрированы в нее. Грузия стремится к реализации Конвенции в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Сообществом (в настоящее время – Европейский Союз), которое вступило в силу 1 июля 1999 года. В параграфе 2 Статьи 57 Соглашения говорится, что сотрудничество между ЕС и Грузией должно быть, среди прочего, нацелено на «реализацию Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте». Далее в параграфе 3 Соглашения указывается, что сотрудничество осуществляется, в частности,

[2] Рабочая группа по ОВОС и СЭО в ходе своего Третьего совещания 11-15 ноября 2013 года приняла решение направить проект Руководства в том виде как оно представлено в неофициальном документе ECE/MP.EIA/WG.2/2013/INF.5 на СС для принятия.

[3] Параграф 8 Статьи 6 Орхусской конвенции требует, чтобы органы власти учитывали результаты участия общественности в отношении принятия решений по экологическим вопросам, что может иметь место только на основании административной процедуры. Это положение предполагает создание административных процедур для принятия решений по экологическим вопросам в целях соблюдения определенных международных стандартов. См. «Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению (1-е изд., 2000 г.), на стр. 141.

посредством «… совершенствования законодательства в направлении стандартов Сообщества». Действующее законодательство ЕС по ОВОС регулируется Директивой по ОВОС, принятой в 1985 году, и в которую три раза внесены изменения – в 1997, 2003 и 2009 годах. Первоначальная Директива 1985 года и три поправки к ней были кодифицированы Директивой 2011/92/EU от 13 Декабря 2011 года. Директива находится в процессе дальнейшего рассмотрения и внесения поправок, с ожидаемым вступлением изменений в силу в 2016 году. Директива полностью совместима с Конвенцией. Ожидается, что обязательства Грузии по гармонизации своего законодательства с *acquis communautaire* ЕС (совокупностью всех нормативных актов Евросоюза), в том числе Директивы по ОВОС, будут увеличиваться до конца 2013 года с парафированием Соглашения об ассоциации с ЕС. Соглашение об ассоциации заменит Соглашение о партнерстве и сотрудничестве.

Правовые акты по ОВОС в Грузии встречаются среди парламентских актов и прочих нормативных актов, таких как указы президента, постановления правительства, приказы министерств и т.д.

Закон об охране окружающей среды (принят 10 декабря 1996 года) устанавливает общие правовые рамки всесторонней охраны окружающей среды и управления природными ресурсами. Статья 5 Закона устанавливает основные принципы охраны окружающей среды (на основе принципов Декларации Рио) и говорит, что они применяются при планировании и реализации любого вида деятельности. В отношении определенных видов деятельности могут быть получены разрешения в рамках Статьи 35 Закона в соответствии с разрешением на воздействие на окружающую среду, в целях учета экологических, социальных и экономических интересов общественности и государства и для охраны здоровья человека, окружающей природной среды, материальных ценностей и культурного наследия. Статьей 37 Закона устанавливаются общие требования в отношении ОВОС в Грузии.

Первое законодательство Грузии в области ОВОС, принятое после 1996 года, было разработано при содействии Европейского Союза и Германии, и, несмотря на то, что называлось «весьма амбициозным»[4], отвечало международным стандартам. Впрочем, в середине 2000-х годов Грузинские законодательство и политика прошли существенную реструктуризацию, нацеленную на рост инвестиций и устранение коррупции. Текущий Закон о разрешениях на воздействие на окружающую среду вступил в силу в этот период, в 2005 году. Поскольку ОВОС рассматривался в качестве препятствия для инвестиций, поправки 2005 года существенно ослабили первое законодательство страны по ОВОС. Грузия учредила систему выдачи разрешений под названием подход «одного окна», упорядочивая процесс выдачи разрешений и снижая число властных органов, с которыми заявителю необходимо иметь дело. Также был сокращен перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС, сокращены сроки выдачи разрешений, и ограничены права участия общественности и соответствующие процедуры.

[4] Колхофф и Гугушвили, «ОВОС в Грузии – положение дел».

В результате реформ, в отношении новых видов деятельности основной процедурой выдачи разрешений является разрешение на строительство, при условии осуществления процедуры оценки воздействия на окружающую среду в ходе процесса получения разрешения на строительство.

Закон о лицензиях и разрешениях (принят 24 июня 2005 года) определяет всесторонний перечень категорий лицензий и разрешений, а также устанавливает правила в отношении их выдачи, внесения изменений в них и прекращения их действия. Среди типов разрешений, связанных с реализацией Конвенции, присутствуют разрешения на воздействие на окружающую среду и различные типы разрешений на строительство. Данным законом определена общая процедура выдачи разрешений на строительство, состоящая из трех этапов, каждый их которых представляет собой независимую административную процедуру с установленными сроками[5]. Процедура выдачи разрешения на воздействие на окружающую среду (включая ОВОС) при участии Министерства окружающей среды и охраны природных ресурсов требуется только на этапе II, и только в отношении тех видов деятельности, по которым необходимо проведение экологической экспертизы в соответствии со Статьей 4 Закона о лицензиях и разрешениях (смотри ниже). В случае если требуется разрешение на строительство, государственный орган, ответственный за выдачу разрешения на строительство, должен определить, требуется ли проведение оценки воздействия на окружающую среду в отношении планируемой деятельности в соответствии с Законом о разрешениях на воздействие на окружающую среду (смотри ниже), и если да, то привлекает Министерство на втором этапе выдачи разрешений.

Закон о лицензиях и разрешениях включает общее освобождение от его применения для проектов, осуществляемых правительственными министерствами, органами местного самоуправления Тбилиси, и также некоторыми учреждениями, подведомственными министерствам или органам местного самоуправления Тбилиси. Такие проекты подпадают под действие альтернативных подзаконных нормативных актов, таких как Постановление Правительства № 57 от 24 марта 2009 года «О процедуре и сроках выдачи разрешений на строительство» и Приказа №1-1/842 от 25 мая 2010 года Министра экономики и устойчивого развития Грузии, устанавливающих специальные процедуры согласования этих проектов, которые могут включать ОВОС. Тем не менее, обязательность применения ОВОС в таких ситуациях поставлена под сомнение[6] и, очевидно, наличествует отсутствие ясности и правовой определенности в отношении этой значительной категории проектов.

Закон о разрешениях на воздействие на окружающую среду (принятый 14 декабря 2007 года) определяет виды деятельности, подлежащие обязательной экологической экспертизе, в исчерпывающем перечне видов деятельности, включенном в Статью 4

[5] Выдача разрешений на строительство также регулируется Кодексом безопасности и свободного оборота товаров (8 мая 2012 года) и Постановлением Правительства № 57 «О процедуре и сроках выдачи разрешений на строительство» (24 марта 2009 года).

[6] Смотри, например, отчет о Национальном круглом столе по законодательному внедрению Конвенции Эспо в Грузии, Тбилиси, 4 ноября 2013 года, доступный по адресу: http://www.unece.org/index.php?id=33483.

Закона[7], а также устанавливает требования для выдачи разрешений на воздействие на окружающую среду и на проведение экологической экспертизы, включая требования об участии общественности. Данный Закон определяет разрешение на воздействие на окружающую среду как постоянное разрешение на осуществление определенного вида деятельности, выдаваемого разработчику в соответствии с применяемыми законодательными требованиями. В Статье 4 Регламента Министерства по оценке воздействия на окружающую среду (принят 15 мая 2013 года)[8] далее уточняет перечень видов деятельности. Процедура выдачи разрешения на строительство приостанавливается (прерывается) в то время как осуществляется процедура выдачи разрешения на воздействие на окружающую среду.

Приказом Министерства экономического развития Грузии № 1-1/823 от 24 августа 2006 года об утверждении временных правил проведения обязательной экспертизы особо важных проектов строительства регулируются процедуры проведения экспертизы видов деятельности, подлежащих получению разрешений на строительство. Это включает экспертизу компонентов проекта, относящихся к инженерной геологии и/или инженерной гидрологии, фундаментам и несущим конструкциям.

В соответствии со Статьей 11 Закона Грузии о разрешениях на воздействие на окружающую среду и регламентом Министерства (Приказ № 38 от 3 июня 2013 года Министра окружающей среды и охраны природных ресурсов Грузии об утверждении порядка работы Специального совета по воздействию на окружающую среду) деятельность может быть освобождена от процедуры ОВОС в том случае, если «общие государственные интересы требуют, чтобы деятельность осуществлялась и решение было принято в установленные сроки». Регламентом не уточняется какие виды деятельности могут подпасть под данную категорию, и по факту любой вид деятельности может быть исключен. Министр окружающей среды и охраны природных ресурсов принимает решение на основе рекомендаций Специального совета по воздействию на окружающую среду. Исходя из проведенных интервью можно заключить, что данное положение применяется редко, используется применительно к проектам некрупных гидроэлектростанций, в случае дорожного строительства, а также проекта, связанного с мусорной свалкой Тбилиси.

В Законе об экологической экспертизе (принятый 14 декабря 2007 года) устанавливается обязательный шаг в процессе получения разрешения на воздействие на окружающую среду, представляющий собой научный анализ, подготавливаемый экспертной комиссией, формируемой Министерством окружающей среды и охраны природных ресурсов для каждого проекта, в целях обеспечения экологического баланса с учетом

[7] Виды деятельности, не перечисленные в Статье 4, все равно должны соответствовать экологическим техническим нормативам, выпущенным Министерством. Например, сбросы сточных вод в результате деятельности, не требующей получения разрешения на воздействие на окружающую среду, регулируются Приказом Министерства 2008 года № 745 «Об экологических технических нормативах».

[8] Выдача разрешения на воздействие на окружающую среду также необходима в отношении старых объектов, продолжающих функционировать в рамках нового разрешительного режима, даже если новое строительство не рассматривается, посредством определенного вида процедуры экологического аудита. Где не требуется разрешение на строительство, Министерство вправе выдать разрешение на воздействие на окружающую среду для видов деятельности, подпадающих под действие Статьи 4.

принципов сохранения и устойчивого развития. Вся подлежащая экологической экспертизе деятельность, подлежит также и процедуре ОВОС в соответствии со статьей 4 Приказа Министерства № 31 от 15 мая 2013 года об утверждении регламента оценки воздействия на окружающую среду, в котором имеется ссылка на Статью 4 Закона о разрешениях на воздействие на окружающую среду. Условием для получения разрешения на воздействие на окружающую среду является положительное заключение экологической экспертизы. Таким образом, положительное заключение экологической экспертизы также является обязательным условием для получения разрешения на строительство для тех видов строительства, которые имеют отношение к видам деятельности, упомянутым в Статье 4.

Положения вышеуказанных законов, связанных с получением разрешения, попадают в сферу Общего административного кодекса (принятого 25 июня 1999 года), в котором определен порядок выпуска и применения административных актов, анализа административных жалоб, а также подготовки, заключения и реализации административных договоров административными органами. Глава VI Административного кодекса посвящена административной процедуре, применяемой в отношении выдачи разрешений на воздействие на окружающую среду, а его глава III – прозрачности информации.

Грузинское законодательство об участии общественности и об ОВОС попали под пристальное внимание Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции (смотри Сообщение ACCC/C/2008/35), который рекомендовал, чтобы Грузия предприняла необходимые шаги для обеспечения того, что ее национальное законодательство, имеющее отношение к участию общественности в связи с решениями в сфере лесного хозяйства, были четкими. Комитет заявил, что «Комитет не убежден в том, что де факто процесс ОВОС в ходе выдачи лицензий на пользование лесными ресурсами соответствует ОВОС в значении пункта 20 приложения I», не выявляя, однако, при этом того, что страна была в режиме несоблюдения своих обязательств по Конвенции.

Частично из-за роста инвестиций в стране, была разработана существенная практика ОВОС. Небольшое число частных консалтинговых компаний накопили опыт в проведении процедуры ОВОС и в разработке документации. Важно, что эти консультанты разработали параллельные системы в зависимости от того подчиняется ли процедура ОВОС только законодательству Грузии, или следует применять международные стандарты. В последнем случае проект предполагает международное финансирование, поскольку международные финансовые институты (например, Всемирный банк, Азиатский банк развития, Европейский инвестиционный банк) имеют свои собственные требования в отношении ОВОС, которые, как правило, строже, чем грузинское законодательство.[9]

[9] Всемирный Банк провел оценку различий между требованиями Грузии и банка. Смотри отчет об ОВОС, подготовленный в рамках Кахетинского регионального проекта по улучшению автомобильных дорог (дополнительная ОВОС для дороги Сасадило-Сиони), подготовленный Департаментом дорожного хозяйства Министерства регионального развития и инфраструктуры.

3. Проект законодательства в области ОВОС

После выборов в конце 2012 года в Грузии было сформировано новое правительство, которое затем увеличило ресурсов, доступные для Министерства окружающей среды и охраны природных ресурсов, и определило ряд приоритетов, связанных как с международными стандартами, так и с потенциальным членством в ЕС. Как результат новых правительственных программ, Министерством был подготовлен график разработки законопроектов. Закон о внесении изменений в Закон о разрешениях на воздействие на окружающую среду был включен в график разработки законопроектов, представленный во второй половине 2013 года. Тем не менее, по состоянию на ноябрь 2013 года подготовка проекта соответствующих изменений не была начата. В этой связи, настоящий обзор направлен на поддержку усилий Грузии по оценке недостатков в действующем законодательстве и определении необходимости законодательных изменений.

Министерством рассматриваются примеры законодательных положений в сфере ОВОС, которые были разработаны в ходе предыдущих проектов содействия.[10] Проект «Кодекса окружающей среды» (Экологического кодекса) был подготовлен в 2009 году в ходе сотрудничества Министерства и Программы ООН по развитию (ПРООН). В то время он являлся предметом общественного обсуждения. Часть 8 проекта (статьи 362-408) посвящены разрешительным процедурам и ОВОС. Еще более ранний проект 2004 года вылился в проект закона о «системе оценки окружающей среды», подготовленный при техническом содействии Комиссии по ОВОС Нидерландов. Проект был реализован Сетью экологических НПО Кавказа (CENN).

4. Обязательства по Конвенции

ОВОС включена в Декларацию Рио (Принцип 17) и описана как обязательная норма международного права.[11] Конвенция решает вопросы, имеющие отношение к оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Комитетом по осуществлению Конвенции было определено, что учреждение процедуры оценки воздействия на окружающую среду представляет собой ключевое обязательство по Конвенции (ECE/MP.EIA/WG.1/2003/3, п. 9). В целях реализации Конвенции государство должно учредить национальную систему ОВОС, отвечающую требованиям Конвенции, в особенности, в части касающейся участия общественности (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, п. 19(a)).

Рисунок 1 ниже представляет блок-схему, демонстрирующую этапы трансграничной ОВОС в соответствии с Конвенцией, адаптированную из Руководства ЕЭК по практическому применению Конвенции Эспо[12].

[10] Такие проекты законов не рассматривались в связи с настоящим отчетом.

[11] Смотри проект Габчиково-Нагимарош (Венгрия/Словакия), совпадающее мнение судьи Вирмантри, Отчеты МСООН 1997, с.7.

[12] Экологическая серия ЕЭК ООН, № 8: Руководство по практическому применению Конвенции Эспо (2006 г.). Доступно в интернет: http://www.unece.org/env/eia/pubs/practical_espoo.html.

Параграф 2 статьи 2 Конвенции требует учреждение процедуры ОВОС, которая включала бы все узнаваемые элементы хорошо функционирующей системы. Конвенция содержит Добавление, в котором перечислены виды деятельности, запускающие обязательство проводить ОВОС, в том случае, если такая деятельность может оказать значительное негативное трансграничное воздействие.[13] Таким образом, первой задачей является определение указана ли деятельность в Приложении I и может ли она иметь существенное трансграничное воздействие. Эта процедура часто называется скринингом. Стороны могут также принять решение расширить этот перечень другими видами деятельности, в отношении которых всегда требуется проведение трансграничной ОВОС (Дополнение III содержит общие критерии, помогающие в определении экологического значения видов деятельности, не включенных в Добавление I).

Уведомление представляет собой формальное и обязательное начало процедуры подачи уведомления. В параграфе 4 статьи 2 Конвенции содержится требование, чтобы Сторона происхождения обеспечивала уведомление затрагиваемых Сторон о планируемом виде деятельности, указанном в Добавлении I, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие. В Статье 3 Конвенции определены требования к содержанию уведомления, включая принцип что, что затрагиваемая Сторона

[13] Добавление I было пересмотрено второй поправкой к Конвенции, принятой в 2004 году, но все еще не вступившей в силу. Для целей настоящего обзора используется пересмотренный перечень видов деятельности.

уведомляется в начале процесса принятия решения, и не позднее, чем информирование общественности в стране происхождения. Рекомендуется направлять уведомление как можно раньше, предпочтительно до этапа определения сфера охвата, если таковой имеет место. В статье 3 содержится минимально необходимое содержание ответа на уведомление, а также дополнительные требования к нему, в котором затрагиваемая Сторона указывает свое намерения участвовать в процедуре ОВОС. Статья включает положения, позволяющие затрагиваемой Стороне приступать к процедурам ОВОС, и требования об участии общественности.

Статья 4 предлагает минимальные требования к содержанию **документации об ОВОС**. Подробности представлены в Приложении II к Конвенции. Данная статья также включает требования о распространении документации среди органов и затрагиваемой общественности. Прочие важные аспекты **участия общественности**, например, перевод, сроки и финансовые аспекты, оставлены на усмотрение и определение Сторон.[14]

Процедуры **консультаций**, требования о которых содержаться в статье 5, предписывают определенные элементы, касающиеся, например, потенциального трансграничного воздействия планируемой деятельности и мер по уменьшению или устранению ее воздействия, таких как проведение консультаций по альтернативным вариантам, включая альтернативу непринятия никаких действий, подразумевая, что анализ альтернатив будет предпринят на ранней стадии.

Вторая поправка к Конвенции (еще не вступившая в силу) требует, чтобы затрагиваемые Стороны имели возможность участия на стадии определения сферы охвата, что предполагает участие органов государственной власти Стороны происхождения в этом процессе.[15]

В статье 6 говориться, что **окончательное решение** должно учитывать результаты оценки воздействия на окружающую среду, включая результаты процессов участия общественности и консультаций. Она также требует от Стороны происхождения обосновать свое решение причинами и соображениями, на которых оно основано. Наконец, эта статья предусматривает уведомление о новой информации, которая стала известной до начала осуществления такой деятельности, и проводились консультации по вопросу о необходимости пересмотра решения.

Статья 7 посвящена «**послепроектному анализу**», а Дополнение V излагает его цели. Послепроектный анализ не является обязательной деятельностью, которая осуществляется автоматически в отношении всякой трансграничной ОВОС. Тем не менее, Конвенция предусматривает, что Стороны определяют по просьбе одной из Сторон будет ли проводиться послепроектный анализ.

[14] Экологическая серия ЕЭК ООН, № 7: Руководство по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (2006 год).

[15] В Директиву ЕС также были внесены изменения в целях определения того, что стадия определения сферы охвата должна осуществляться под эгидой компетентного органа.

Надлежащая практика реализации формируется на основе информации, получаемой из национальных докладов, и в результате работы Комитета по осуществлению Конвенции, который отчитывается перед Совещанием Сторон о своей деятельности и дает рекомендации о соблюдении Конвенции. Это включает, например, переговоры Сторон о двухсторонних или многосторонних соглашениях для эффективной реализации Конвенции. ЕЭК ООН издала несколько руководящих документов по конкретным аспектам осуществления Конвенции в соответствии с решениями Совещаний Сторон.[16] Конвенция в статье 8 предусматривает, что Стороны могут продолжить выполнять действующие соглашения или вступать в новые двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств в соответствии с настоящей Конвенцией. В Добавлении VI Конвенцией предусматривается перечень элементов, которые могут быть включены в любое подобное соглашение, со Стороной Конвенции или с любой другой страной. Этот перечень не является ни обязательным (т.е. не все элементы, перечисленные в Приложении VI, должны быть включены в такие соглашения) и не является исчерпывающим. Существует ряд других конкретных элементов, которые должны быть рассмотрены для включения в такое соглашение.

5. Анализ существующих процедур, правительственных структур и ответственности применительно к обязательствам по Конвенции

В предварительном порядке следует отметить, что в настоящее время в грузинском законодательстве отсутствуют положения, касающиеся ОВОС в трансграничном контексте, и при этом нет официальной платформы или механизма трансграничного сотрудничества по таким вопросам. Грузия не заключала двусторонних договоренностей со своими соседями в отношении трансграничной ОВОС. Как отмечено ниже (смотри раздел 5.2) ситуация, при которой инициатор предпринимает скрининг и/или определение сферы охвата без участия органов охраны окружающей среды означает, что на практике присутствует тенденция, как правило, опускать трансграничные вопросы. В случаях, когда существует международное финансирование, трансграничные аспекты могут быть приняты во внимание, но только на разовой основе.

Часто бывает, что обязательство принимать меры для осуществления договора требует назначения ответственных органов власти с соответствующими полномочиями.[17] Согласно Конвенции, компетентный орган – это орган, который назначается Стороной для осуществления практического применения Конвенции на национальном уровне, который также может обладать полномочиями по принятию решений, касающихся планируемой деятельности. Сторона Конвенции должна также назначить Контактный орган в качестве

[16] Смотри, например, Экологическая серия ЕЭК ООН, № 7: Руководство по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (2006 год); Экологическая серия ЕЭК ООН, № 8: Руководство по практическому применению Конвенции Эспо (2006 год); Экологическая серия ЕЭК ООН, № 10: Руководство по уведомлению в соответствии с Конвенцией Эспо (2009 год).

[17] Например, Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения требует назначения научных органов и органов управления в качестве одного из важнейших элементов реализации.

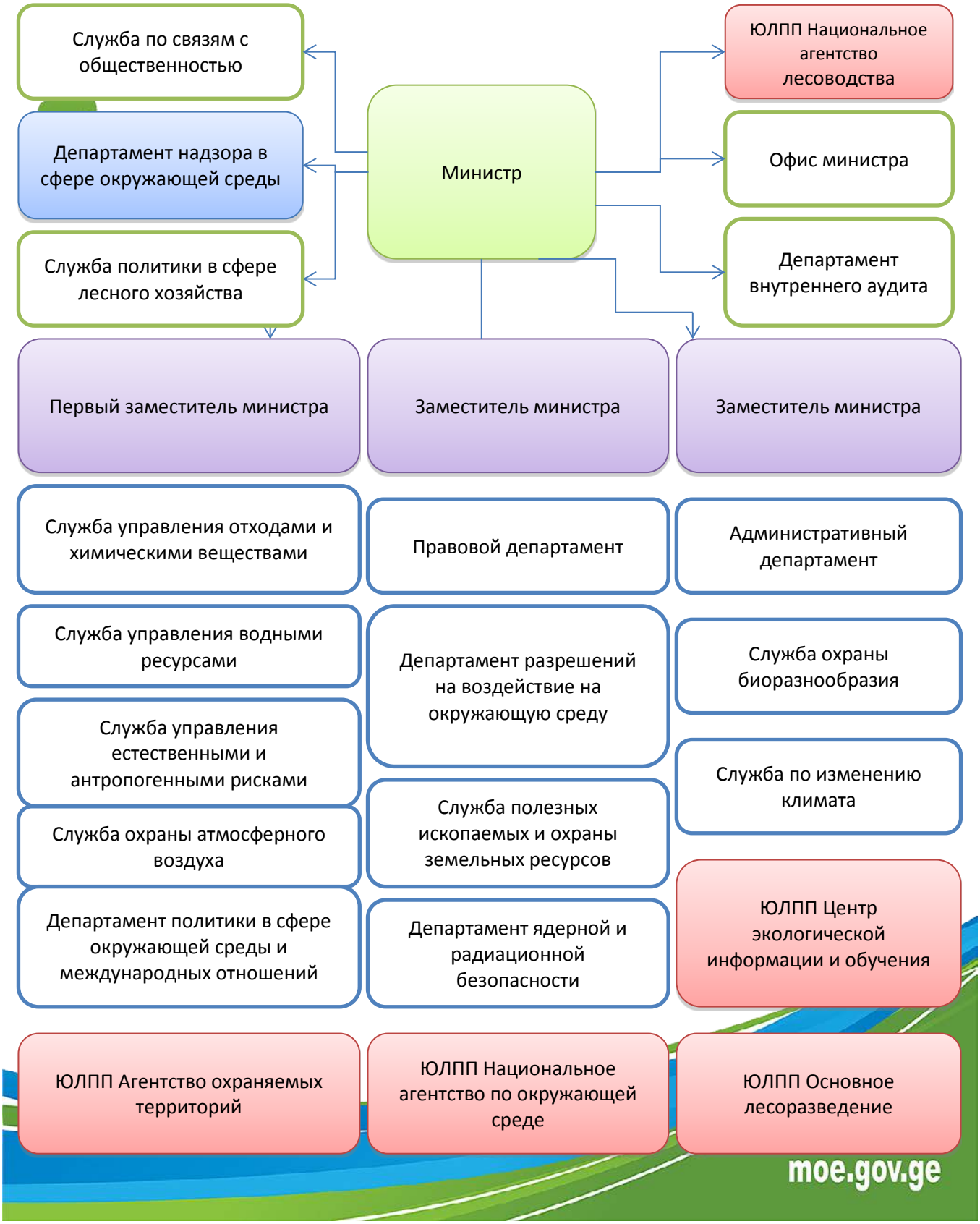
официального контактного органа перед другими Сторонами и органами Конвенции.[18] Грузия представила Министерство иностранных дел в качестве Контактного органа для целей уведомления. Национальным координатором по административным вопросам является служащий Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов. Как указывается ниже, Грузия обладает хорошо организованной административной структурой и распределением полномочий, касающихся ОВОС, и может адаптировать их для целей реализации Конвенции.

5.1 Институциональная структура

Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов выпустило несколько сводов правил, направленных на реализацию ОВОС в соответствии с Законом о разрешениях на воздействие на окружающую среду и другими законами.

Текущие полномочия и сфера ответственности Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов определены уставом, принятым в соответствии с правительственным постановлением от 26 апреля 2013 года. Министерство является исполнительным органом власти Грузии, регулирующим деятельность в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов. Оно также является головным ведомством, несущим ответственность за надзор и за реализацию решений по природоохранной политике и управлению. Органиграмма Министерства представлена на рисунке 2 ниже.

[18] Смотри Экологическая серия ЕЭК ООН, № 7: Руководство по практическому применению Конвенции Эспо (2006 год), параграф 13.


Служба по связям с общественностью
Департамент надзора в сфере окружающей среды
Служба политики в сфере лесного хозяйства
Министр
ЮЛПП Национальное агентство лесоводства
Офис министра
Департамент внутреннего аудита
Первый заместитель министра
Заместитель министра
Заместитель министра
Служба управления отходами и химическими веществами
Правовой департамент
Административный департамент
Служба управления водными ресурсами
Служба управления естественными и антропогенными рисками
Служба охраны атмосферного воздуха
Департамент политики в сфере окружающей среды и международных отношений
Департамент разрешений на воздействие на окружающую среду
Служба полезных ископаемых и охраны земельных ресурсов
Департамент ядерной и радиационной безопасности
Служба охраны биоразнообразия
Служба по изменению климата
ЮЛПП Центр экологической информации и обучения
ЮЛПП Агентство охраняемых территорий
ЮЛПП Национальное агентство по окружающей среде
ЮЛПП Основное лесоразведение
moe.gov.ge

Департамент политики в сфере окружающей среды и международных отношений ответственен за представление Грузии в различных международных процессах, имеющих отношение к окружающей среде, и играет важную роль в потенциальном членстве страны в Конвенции.

Несколько из представленных на рисунке органов связаны с проведением ОВОС. Наиболее важным является Департамент разрешений на воздействие на окружающую среду. Данное подразделение ответственно за принятие решений на основе процедур ОВОС, включая выдачу разрешений, а также проведение экологической экспертизы.

После разрешений, Департамент надзора в сфере окружающей среды является основным органом по мониторингу выполнения условий разрешения, и работает в сотрудничестве с Национальным агентством по окружающей среде, Национальным агентством лесного хозяйства, Агентством охраняемых районов, каждое из которых имеет свою сферу полномочий. В 2013 году эти функции были возвращены в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов.

Другие организации, вне подчинения Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, потенциально могут играть важную роль в ОВОС или ее отсутствие. Техническая и строительная инспекция Министерства экономики и устойчивого развития отвечает за выдачу специальных разрешений на строительство, например, разрешения для строительство объектов особой важности и разрешения на строительство радиационных или ядерных установок. Для таких проектов проведение ОВОС не требуется.

Органы местного самоуправления несут ответственность за выдачу разрешений на строительство других объектов согласно Закону «О местном самоуправлении» (принят 16 декабря 2005 года).

Министерство учреждает временные советы экспертов для каждой отдельной процедуры экологической экспертизы.

5.2 Процедуры скрининга/определения сферы охвата и уведомления

В Грузии, орган, выдающий разрешения на строительство (Министерство экономики и устойчивого развития или орган местного самоуправления, в соответствующих случаях) изначально определяет, подпадает ли предлагаемая деятельность под требования по ОВОС в соответствии со статьей 4 Закона о выдаче разрешений на воздействии на окружающую среду. Таким образом, орган в сфере строительства приглашает природоохранный орган к участию в процессе принятия решения, и природоохранный орган консультируют орган в сфере строительства в отношении необходимости проведения экологической экспертизы. В соответствии с принципом «одного окна» (см. выше), разработчик не имеет дело непосредственно с природоохранным органом. Скорее разработчик подает заявку в орган в сфере строительства, который взаимодействует с

природоохранным органом. Определение сферы охвата проводится разработчиком проекта. На стадии определения сферы охвата отсутствует формальное требование для диалога между разработчиком и органами власти. Природоохранный орган, выдающий разрешение, лишь формально знакомиться с документацией, в форме предварительного отчета по ОВОС, после публикации объявления об общественных слушаниях.

Разработчику необходимо предоставить уведомление затрагиваемой общественности, в котором указываются: (a) цели, наименование и место расположения планируемой деятельности; (b) адрес, по которому общественность может получить информацию; (c) срок подачи комментариев; (d) время и место проведения общественных слушаний.

5.3 Подготовка документации ОВОС и консультации с общественностью

Разработчик обязан подготовить отчет об ОВОС в соответствии с требованиями Положения об ОВОС, обнародованного Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов. ОВОС проводится на основе проектной документации, при том, что приемлемость предлагаемого участка для планируемой деятельности и серьезный анализ альтернатив, в том числе альтернативу непринятия никаких действий, не оцениваются. Следовательно, процессу ОВОС в Грузии не достает важной стадии, а именно оценки осуществимости проекта с экологической и других точек зрения. В то время как раньше в соответствии с законом требовалось резюме нетехнического характера, это требование было отменено в пользу технического резюме. Подзаконными актами действительно требуется резюме нетехнического характера. Однако, как сообщается, резюме нетехнического характера не часто предоставляется общественности в процедурах ОВОС.

Разработчик подготавливает предварительный отчет об ОВОС, который является предметом общественных консультаций. Обязанности разработчика включают проведение общественных консультаций в соответствии с законом. Разработчик обязан информировать об общественном слушании (слушаниях) через средства массовой информации, включая описание деятельности, информацию относительно получения предварительного отчета об ОВОС, сроки процесса, включая направление письменных замечаний и общественные слушания. Разработчик направляет предварительный отчет об ОВОС[19] в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов в течение одной недели после объявления. Это первый раз, когда Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов формально вовлекается в процесс ОВОС. Период для получения письменных замечаний со стороны общественности (и от Министерства) составляет 45 дней. Общественные слушания должны состояться между 50 и 60 днем после публикации объявления. Министерство обладает возможностью присутствовать на общественных слушаниях[20] в качестве участника и давать комментарии относительно документации об ОВОС на этой стадии.

[19] На самом деле, предварительный отчет об ОВОС, зачастую подготавливаемый на практике, не требуется в соответствии с законодательством Грузии. Смотри: http://www.eia.nl/en/countries/eu/georgia/eia.

[20] Все заинтересованные публичные органы должны быть приглашены к участию в ОВОС посредством письменного уведомления.

Разработчик должен подготовить отчет о процедуре участия общественности (имеющий название «протокол») в течение 5 дней после ее завершения, в котором отражаются все замечания, высказанные в ходе слушаний и представленные в письменном виде. Протокол также описывает то, как эти замечания были учтены. В случае, если замечание отвергается, то указывается причина этого, которая доводится до сведения того, кто предоставил это замечание. Протокол должен быть подписан публичным органом, но только в том случае, если он присутствовал (что не является обязательным). Данный протокол, включаемый в заключительный отчет об ОВОС, формирует основу для определения того, принял ли разработчик все замечания во внимание в заключительном отчете об ОВОС.

Разработчику, который обращается за разрешением на воздействие на окружающую среду, предоставляется один год для направления полной заявки. Податель заявки должен включить всю документацию, в том числе заявления экспертов, протокол об участии общественности и выводы ОВОС.

5.4 Рассмотрение ОВОС

Решение природоохранного органа в процессе выдачи разрешения на воздействие на окружающую среду является результатом отдельной, но при этом связанной процедуры экологической экспертизы. Экологическая экспертиза представляет собой техническое рассмотрение процесса ОВОС, проведенного разработчиком. При необходимости, положительный итог экологической экспертизы является условием для выдачи разрешения на осуществление деятельности. Поэтому она является важным компонентом процесса выдачи разрешения. Исход экологической экспертизы может включать определение условий для работы.

Департамент разрешений на воздействие на окружающую среду Министерства создает экспертный совет для каждой процедуры экологической экспертизы. Экспертный совет включает персонал Министерства и его подведомственных органов, а также может включать независимых экспертов. Экспертный совет рассматривает документацию об ОВОС на предмет соответствия правовым требованиям, включая содержание отчета об ОВОС, карту места расположения объекта, объем и типы выбросов, а также итоги процедуры участия общественности.

Конкретное содержание экологической экспертизы предусмотрено в соответствии с законодательством:

a) дата выдачи и регистрационный номер экологического заключения; и
b) общая информация:
    - наименование деятельности;
    - имя и адрес разработчика;
    - место расположения (место) деятельности;

- дата подачи заявки;
- информация об авторе проекта (о том, кто его подготовил);
- общая информация о проекте (в соответствии с описанием в отчете об ОВОС);
- условия, содержащиеся в заключении экологической экспертизы;
- заключение.

Закон требует, чтобы экологическая экспертиза, как часть рассмотрения ОВОС, была завершена в течение 10-15 дней после начала процедуры рассмотрения ОВОС с тем, чтобы разрешение на воздействие на окружающую среду было выдано в течение 20 дней.

5.5 Окончательное решение

Министр формально подтверждает или принимает экологическую экспертизу (которая затем передается в орган, выдающий разрешение на строительство). Приказ Министра является формальностью и включает в качестве неотъемлемой части основной текст Заключения экологической экспертизы, подготовленный экспертной комиссией. Эти выводы включают обоснование и аргументацию. Заключение экологической экспертизы, подготовленное экспертной комиссией, может быть положительным или отрицательным. Разрешение на воздействие на окружающую среду и разрешение на строительство могут быть выданы только на основании положительного заключения экологической экспертизы. Министр не может изменить или отклонить Заключение экологической экспертизы, подготовленное экспертной комиссией. Данное решение устанавливает разрешенные основные параметры предлагаемой деятельности и соответствующие условия окружающей среды для реализации деятельности (ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, приложение I, параграф 61). Тем не менее, в случае ОВОС/Экспертиза было отмечено, что большая часть правовых систем. Применяющих этот механизм, не может четко определить какое из различных соответствующих решений дает окончательное разрешение на осуществление деятельности.[21] Решение Министра в отношении экологической экспертизы может быть обжаловано и включает заявление об этом.

Приказ Министра на основании экологической экспертизы должен быть выпущен в течение 5 дней после направления Заключения. Решение публикуется в течение десяти дней после его выпуска.
Проект руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

После выдачи разрешение на строительство может налагать на разработчика проекта условия (через подтверждение условий, содержащихся в экологической экспертизе).

[21] Смотри «Проект руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии», ECE/MP.EIA/WG.2/2013/INF.5.

Такие условия могут основываться на частях отчета об ОВОС, касающихся: (i) методов контроля и мониторинга окружающей среды; (ii) планов предупреждения и смягчения последствий для выявленного или ожидаемого негативного воздействия на окружающую среду; и (iii) экологической стратегии и плана управления для каждого этапа деятельности.

5.6 Послепроектный анализ

Окончательный отчет об ОВОС должен включать планы мониторинга в соответствии с Положением об оценке воздействия на окружающую среду. Отчет об ОВОС должен включать методы контроля и мониторинга окружающей среды, план предупреждения и смягчения последствий для выявленного или ожидаемого негативного воздействия на окружающую среду, а также экологическую стратегию для каждого этапа деятельности. Разработчик проекта выполняет план мониторинга (самостоятельный мониторинг) на всех стадиях срока реализации проекта.

Ответственность за соблюдение условий разрешений и проверку объектов лежит на Департаменте надзора в сфере окружающей среды Министерства. Отдел внутри Департамента несет ответственность за соблюдение требований ОВОС и условий разрешения на воздействие на окружающую среду. В общей сложности, включая сотрудников, ответственных за другие области, такие, как добыча природных ресурсов, рыболовство, охота и лесозаготовки, в Департаменте присутствует 95 экологических инспекторов, работающих в этой области.

Последний период, за который имеются данные – это 2012 год, в течение которого органами экологической инспекции проведено около 23 проверок владельцев разрешений на воздействие на окружающую среду. Со времени реорганизации правительства в начале 2013 года новый Департамент проверил трех владельцев разрешений на воздействие на окружающую среду и взыскал 79 000 лари (около 50 000 долларов США) в виде штрафов. В настоящее время большая часть инспекционных проверок не планируется, и (внеплановые) инспекции проводятся на основании жалоб. Департамент работает над годовым планом проверок на 2014 год, который будет включать инспекцию свыше 70 владельцев разрешений на воздействие на окружающую среду.

5.7 Практика

С 2007 года Министерством было выдано приблизительно 450 разрешений на воздействие на окружающую среду. Неясно, что часть из них относится к новому строительству, а какая – к текущей деятельности. Было проведено несколько исследований по практике ОВОС в Грузии. В 2040 году сеть кавказских природоохранных

НПО(CENN) провела оценку практики ОВОС[22], в то время как бывший Орхусский центр Грузии готовил периодические «Отчеты наблюдателя» по ОВОС, уделяя особое внимание элементам участия общественности. Комиссия по ОВОС Нидерландов изучила практику и подготовила несколько наборов рекомендаций в своем проекте долгосрочной помощи. Совсем недавно, Тамар Гугушвили (2013 год)[23] составила замечания, касающиеся практики ОВОС по результатам анализа восьми примеров процедуры ОВОС. Настоящий отчет не основан на независимом обзоре таких тематических исследований, но излагает наблюдения, сделанные в исследовании Гугушвили[24], включая:

a) качество отчетов об ОВОС, как правило, посредственное. В некоторых отчетах об ОВОС отсутствуют важнейшие элементы;
b) из-за отсутствия участия ведомств на стадиях скрининга и определения сферы охвата, или участия общественности в нем, разработчик много инвестировал в конкретную разработку проекта (даже покупая территорию и т.д.), и как следствие – в отчетах почти полностью отсутствует анализ альтернатив;
c) комментарии, сделанные государственными органами, носят чрезмерно общий характер и не приводят к существенным улучшениям отчетов по ОВОС. Комментарии частных лиц, как правило, более высокого качества. В целом, существует всего несколько примеров, когда предварительный отчет об ОВОС был изменен вслед за замечаниями;
d) участие общественности неэффективно. Уровень участия общественности низкий;
e) практически нет плановой проверки объектов получивших разрешения. В целом, власти не проводят проверку, за исключением реакции на жалобы;
f) органы Министерства обладают низким потенциалом, малыми ресурсами и относительно малой силой;
g) два контролирующие органа в двух министерствах не координированы эффективным образом. Существует низкий уровень межведомственного взаимодействия;
h) Общественность имеет низкий потенциал.

6. Анализ пробелов в национальной и трансграничной системах ОВОС

Данный раздел определяет пробелы и несоответствия в существующем законодательстве и институциональных процедурах и практиках в сравнении с обязательствами по Конвенции и требованиями к ее последующей реализации. Он нацелен на особые обязательства по Конвенции в контексте трансграничной ОВОС. Параграф 2 статьи 2

[22] CENN, «Оценка эффективности системы ОВОС в Грузии» (2004 год), доступно по адресу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/CENN_EIA_reviews/Georgia_English_FINAL_20.09.pdf.
[23] Тамар Гугушвили, «Функционирование системы ОВОС и ЕЭК в Грузии» (не опубликовано, август 2013 года), доступно у автора.
[24] Автор настоящего отчета, однако, отмечал, что выводы г-жи Гугушвили в целом соответствуют заявлениям, сделанным в ходе интервью и круглого стола.

Конвенции относится к созданию функционирующей системы ОВОС, и, следовательно, на основе выводов экспертов, некоторые выявление пробелов и, следовательно, некоторые рекомендации включены в данный документ по вопросам, которые, оказалось особенно проблематичными в связи с общим функционированием системы ОВОС Грузии. Однако, данный отчет не может и не предоставляет полный и согласованный набор рекомендаций для разработки новой всесторонней системы ОВОС для Грузии.

Без конкретных положений в законе Грузии о ОВОС в трансграничном контексте системе ОВОС Грузии полностью недостает положений, в частности, о назначении ответственных органов, скрининге на трансграничные аспекты, определениях в законе в отношении конкретных требований Конвенции, процедуре уведомления и сообщениях в рамках Конвенции, трансграничных консультациях, с их учетом в окончательном решении, и всех вопросах, которые могут иметь отношение к Грузии как затрагиваемой Стороне.

Это было бы несовместимо с Конвенцией чтобы Стороны освободила планируемую деятельность от ОВОС на том основании, что она проводится государственными учреждениями. В то время как процедура альтернативного согласования существует для государственных проектов, которые освобождаются в соответствии с Законом о лицензиях и разрешениях, это исключение все же создает проблемы в связи с отсутствием ясности и правовой определенности у него. Следует также отметить, что среди активных организаций гражданского общества есть четкое впечатление, что это альтернативная процедура не соответствуют стандартам законодательства Грузии.

Перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС в соответствии с законодательством Грузии, не соответствует перечню видов деятельности в Добавлении I к Конвенции. Многие виды деятельности с потенциальным значительным негативным воздействием на окружающую среду (например, строительство радиоактивных или ядерных установок) не требуют ОВОС и экологической экспертизы в соответствии с действующим законодательством. Несколько опрошенных человек обратили внимание на необходимость Грузии включить деятельность по добыче полезных ископаемых в ее режим ОВОС. Реформы в этой области должны были бы учитывать систему аукциона прав на добычу, которая имеется в настоящее время.

Ниже приведены конкретные мероприятия в рамках Добавления I к Конвенции с поправками, внесенными в соответствии с решением III/7 (см. примечание [11] выше), которые не подпадают под статью 4 Закона выдаче разрешений на воздействие на окружающую среду в Грузии:

- Атомные электростанции и другие атомные реакторы, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии расщепляющихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки).

- (a) Установки для переработки облученного ядерного топлива;
  (b) Установки, предназначенные:

- Для производства или обогащения ядерного топлива;
- Для обработки облученного ядерного топлива или высокоактивных радиоактивных отходов;
- Для окончательного удаления облученного ядерного топлива;
- Исключительно для окончательного удаления радиоактивных отходов; или
- Исключительно для хранения (запланированного на период более чем 10 лет) облученного ядерного топлива или радиоактивных отходов в других местах за пределами территории производственного объекта.

- Деятельность по забору подземных вод в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более.

- Производство целлюлозы и бумаги с получением в день 200 или более метрических тонн продукции, прошедшей воздушную сушку.

- Крупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля.[25]

- Добыча углеводородов на континентальном шельфе (Морская добыча углеводородов). Добыча нефти и природного газа в коммерческих целях, при которой извлекаемое количество превышает 500 т в день в случае нефти и 500000 $м^3$ в день в случае газа.

- Вырубка лесов на крупных площадях.

- (a) Работы по переброске водных ресурсов в пределах или между речными бассейнами, при которых такая переброска направлена на предотвращение возможной нехватки воды и объем перемещаемой воды превышает 100 млн. м3 в год; и
  (b) во всех других случаях работы по переброске водных ресурсов в пределах или между речными бассейнами с многолетним средним потоком забора воды из бассейна, превышающим 2000 млн. м3 в год, при которых объем перебрасываемой воды превышает 5% этого потока. В обоих случаях исключается переброска водопроводной питьевой воды.

- Установки для интенсивного выращивания птицы или свиней с более чем:
  - 85 000 мест для бройлеров;
  - 60 000 мест для кур-несушек;
  - 3 000 мест для выращивания свиней (свыше 30 кг); или
  - 900 мест для свиноматок.

- Крупные установки для использования энергии ветра для производства электроэнергии (ветровые электростанции).

[25] В рамках грузинского законодательства рассматривается только переработка.

В остальном, перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС в соответствии с законодательством Грузии, не соответствует Добавлению I к Конвенции, даже если предмет похож. Мероприятия в рамках Добавления, которые рассматриваются в некоторой степени по грузинскому законодательству, но отличаются в отношении порогов допустимости или других атрибутов, включают:

- Крупные установки для первоначальной выплавки чугуна и стали и выплавки цветных металлов.
- Строительство автомагистралей, скоростных дорог.
- Установки для очистки сточных вод производительностью, превышающей эквивалент численности населения в размере 150000 человек.
- Строительство воздушных линий электропередачи с напряжением 220 кВ или более и протяженностью более 15 км.

Действующее законодательство Грузии не гарантирует, что официальная процедура ОВОС начинается на ранней стадии в процессе принятия решений, когда варианты не определены. Этап скрининга на практике часто зависит от разработчика, в то время как этап определения сферы охвата происходит под личную ответственность инициатора, без официального участия государственных органов или возможностей для участия общественности до подготовки полной документации предварительной ОВОС. Следовательно, позднее вовлечение органов власти, в сочетании с отсутствием эффективного механизма скрининга для проектов, которые могут оказывать трансграничное воздействие, делают невозможным на практике исполнение обязательств по пункту 1 статьи 3 Конвенции об уведомлении потенциально затрагиваемых Сторон «как можно скорее и не позднее, чем она проинформирует общественность страны, о планируемой деятельности». Стоит отметить, что требования для определения сферы охвата Директивы ЕС являются одними из основных вопросов реформирования. Ожидается, что будущая Директива установит обязательный этап определения сферы охвата с компетентным органом во главе и расширенное содержание решения относительно определения сферы охвата.

Поскольку государственные органы не участвуют в процессе на стадии определения сферы охвата, то нет никаких средств для реализации на практике требования о том, что полный анализ альтернатив, включая альтернативу непринятия никаких действий, будет предпринят. Власти могли бы потенциально аннулировать ОВОС из-за недостатков на более позднем этапе, но с большими издержками для разработчика. Следовательно, требование об анализе альтернатив имеет тенденцию быть подорванным и неэффективным, как правило, будучи не описанным на практике, даже если того требует закон.

Требования к содержанию отчета об ОВОС, предусмотренные законодательством Грузии, не соответствуют требованиям Конвенции в нескольких важных аспектах. Элементы из Добавления II к Конвенции, не учтенные в законодательстве Грузии, включают:

«(f) конкретное указание на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде;

(g) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации;».

В случае пункта (h), требуются программы мониторинга, но не планы управления. Также резюме нетехнического характера согласно предыдущего закона заменено требованием о включении технического резюме. При этом, несмотря на то, что нетехническое резюме все еще требуется в соответствии с положением, выпущенным Министерством, казалось, что оно не часто используется на практике.

В то время как анализ альтернатив входит в грузинском законодательстве, альтернатива непринятия никаких действий конкретно не упоминается.

Периоды времени, предусмотренные в соответствии с действующим законодательством, не позволят проведения трансграничных консультаций. Например, экологическая экспертиза должна быть проведена в период между 10 и 15 днем после начала административного процесса (т.е. когда обращение об ОВОС направляется в Министерство).

Весьма сомнительно, обеспечивает ли 20-дневной срок для выдачи разрешения на воздействие на окружающую среду достаточно времени природоохранным органам для изучения и утверждения проекта с потенциальным негативным трансграничным воздействием.[26] Недостаточные сроки для принятия решений могут привести к нарушению обязательств по Конвенции «принимать все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности» в соответствии со статьей 2.1.

Процедура экологической экспертизы не может соответствовать требованиям о проведении консультаций и участии общественности в соответствии с Конвенцией. Грузинское законодательство основывается на постулате, что частный разработчик проекта предпримет осуществление процесса консультаций / участия общественности вне контроля или непосредственного надзора органами государственной власти. Такое делегирование полномочий противоречит функционированию режима.[27] Комитет по осуществлению выразил мнение о том, что «поручение инициатору деятельности осуществления процедуры оценки трансграничного воздействия на окружающую среду являлось бы нецелесообразным, если только инициатором не выступает само

[26] По словам одного из собеседников, закон предусматривает возможность для Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов продлевать срок до трех месяцев, но такое имело место только один раз в отношении некрупной ГЭС.

[27] Обзор задач, которые могут или не могут быть делегированы инициатору или разработчику, извлеченных из Проекта руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, приведен в Приложении I к настоящему докладу.

государство» (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 36). Кроме того, как говорится в Проекте руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: «Такое возложение обязанностей по обеспечению участия общественности на стадии ОВОС на инициатора/разработчика проекта … не соответствует Конвенции Эспо, в которой в положениях статей 3.8 и 4.2 предусмотрено, что замечания должны предоставляться соответствующим компетентным органам публичной власти». Это было также отмечено Комитетом по осуществлению, который заявил, что: «ответственность за организацию участия общественности в рамках Конвенции возлагается на компетентный орган[28], а не на лиц, вносящих соответствующее предложение. Тем не менее не исключено, что в рамках национальных систем компетентные органы и лица, вносящие соответствующее предложение, будут совместно организовывать процесс участия общественности. Однако лица, вносящие соответствующее предложение, не должны нести ответственность за участие общественности без компетентного органа» (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19 (b)) .

Применение «принципа одного окна» дает эффект постановки процесса выдачи разрешений по ОВОС в подчиненное положение относительно разрешения на строительство. Неясно, уважают и поддерживают ли органы, выдающие разрешение на строительство, принципы межведомственной координации. Даже если это в большинстве случаев функционирует хорошим образом, процедура может обманчивой или вводить в заблуждение разработчиков проектов.

Послепроектный анализ почти полностью зависит от разработчика. Проверка почти никогда не происходит, за исключением случаев реакции на жалобы общественности.

7. Выводы и рекомендации

Этот раздел включает рекомендации в отношении возможных поправок в национальное законодательство и/или проекта нового закона, а также совершенствования институциональной структуры и процедур соблюдения и выполнения обязательств по Конвенции, и дальнейшие шаги, которые необходимо предпринять в целях укрепления потенциала Грузии для присоединения к Конвенции, а также для выполнения и соблюдения в полной мере.

Как утверждается в Руководстве ЕЭК ООН по практическому применению Конвенции Эспо в целях ратификации и реализации Конвенции страна должна транслировать требования Конвенции в свое национальное законодательство[29]. Это может быть достигнуто различными путями и формами в зависимости от правовой структуры конкретной страны. Тем не менее, подробности процедуры ОВОС, например, касающиеся участия

[28] В соответствии со статьей 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.

[29] Смотри параграфы 94-95. Доступно по адресу: http://www.unece.org/env/eia/pubs/practical_espoo.html.

общественности, должны скорее быть включены в законодательство, нежели оставлены для подзаконных актов (решение V/2, приложение II, параграф 32). Практическое применение Конвенции может быть усилено и прояснено через уточнение в первичном или вторичном законодательстве таких вопросов, как сфера ответственности различных ведомств и правила процедуры совместных органов.[30]

Конкретные рекомендации редакционного характера включены в соответствующих случаях. В случае большого числа рекомендаций, тем не менее, разработка конкретных положений в рамках нового законодательства по ОВОС будет зависеть от определенных предварительных факторов и решений, таких как, продолжит ли Грузия использовать систему типа ОВОС/Экспертиза. Конкретные рекомендации также зависят от более широкого процесса реформирования природоохранного законодательства в стране, например, того прогресса, который будет достигнут в разработке соответствующего законодательства, такого как, в отношении выдачи комплексных разрешений в сфере окружающей среды.

Таким образом, это может оказаться тем случаем, когда рекомендации, содержащиеся в данном документе, будет осуществляться поэтапно, шаг за шагом. Одним из первых шагов в процессе явится решение о том, будет ли сохранена форма экологической экспертизы (ЭЭ) и/или процессы ОВОС и ЭЭ должны быть далее интегрированы, возможно, посредством одного закона об ОВОС. Экологическая экспертиза сама по себе не является несовместимой с осуществлением Конвенции, при условии, что этап ОВОС имеет более активное участие органов государственной власти, чем в настоящее время, таким образом, что они могут выполнять свои обязательства в соответствии с Конвенцией.

Следует также признать, что реформа системы ОВОС может повлечь за собой поправки в законы по другим вопросам, таким как законы о лесном хозяйстве, водных ресурсах и добыче полезных ископаемых.

Реформированный закон(ы) об ОВОС Грузии должен обеспечить полное соблюдение обязательств по Конвенции как с точки зрения закона, так и с практической точки зрения. Он должен быть интегрирован в общую систему Грузии в предоставлении согласия и разрешений на разработку. Он также должен обеспечить соблюдение соответствующих требований Орхусской конвенции.

7.1 Национальная система ОВОС

Статья 2.2. Конвенции гласит, что каждая Сторона принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений настоящей Конвенции, включая, в отношении планируемых видов деятельности, перечисленных в Добавлении I, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, установление процедуры оценки воздействия на окружающую среду, создающей возможность для участия общественности, и подготовку документации об оценке воздействия на окружающую среду, описанной в Добавлении II.

[30] Смотри параграфы 94-95.

Мнение Комитета по осуществлению заключается в том, что «для осуществления Конвенции, в особенности положений, касающихся участия общественности, необходимы национальные регламентирующие рамки» (ECE/MP.EIA/IC2010/4, параграф 19 (a)).

Ожидаемый процесс присоединения Грузии к ЕС потребует гармонизации ее законодательства с Директивой, при этом сама Директива соответствует требованиям Конвенции. Следовательно, в целом, Грузия может использовать положения Директивы Европейского Союза по ОВОС в качестве основы для разработки проекта нового закона или внесения поправок в существующий закон об оценке воздействия на окружающую среду в части, касающейся своих национальных процедур ОВОС, и обеспечить, что закон включает или полностью связан с правовыми и процессуальными требованиями в отношении трансграничной ОВОС в соответствии с Конвенцией.

Ни Конвенция, ни Директива ЕС не допускает какого-либо освобождения от требований по ОВОС на основании того, что проект осуществляется публичными органами.[31] Грузия должна устранить исключение для некоторых государственных органов из Закона о лицензиях и разрешениях и должна полностью интегрировать и гармонизировать свою систему выдачи разрешений и ОВОС применяя единые стандарты независимо от того, кто является разработчиком

Рекомендуется, чтобы государственным органам отводилась бы большая роль в ходе стадий скрининга и определения сферы охвата в национальной процедуре ОВОС с тем, чтобы гарантировать участие общественности и консультации между министерствами и заинтересованными сторонами, в том числе в соответствующих случаях трансграничные консультации, на этих этапах.

Участие общественности

Как уже упоминалось выше, Конвенция требует от Сторон установить национальную процедуру ОВОС, предусматривающую участие общественности (пункт 2 статьи 2; пункт 8 статьи 3; пункт 2 статьи 4). Конвенции не уточняет подробности такой процедуры, признавая, что этот вопрос должен быть определен национальными властями. Грузия является стороной Орхусской конвенции и, следовательно, должна гарантировать, что требования, касающиеся участия общественности, предусмотренные в соответствии со статьей 6 Орхусской конвенции, будут выполнены. Выполнение подробных требований к участию общественности в рамках Орхусской конвенции поддерживает проведение ОВОС в соответствии с Конвенцией Эспо. Выполнение требований статьи 6, например, поддерживает участие государственных органов на стадии участия общественности (то есть, при проведении ОВОС). В связи с этим, поскольку экологическая экспертиза является отдельной процедурой принятии решений в сфере окружающей среды с привлечением

[31] Тем не менее должно быть отмечено, что положения Конвенции не затрагивают право Сторон применять национальные законы, предписания, административные положения или принятую правовую практику, защищающие информацию, предоставление которой могло бы нанести ущерб производственной и коммерческой тайне или интересам национальной безопасности (пункт 8 статьи 2 Конвенции).

государственных органов, она должна включать полноправное участие общественности в соответствии с требованиями Орхусской конвенции.[32]

В то время как положения об участии общественности в соответствии с Конвенцией Эспо относятся непосредственно к процедуре трансграничной ОВОС, сфера применения участия общественности в рамках Орхусской конвенции является более широкой: пункты со 2 по 9 статьи 6 Орхусской конвенции предусматривают минимальные стандарты для процедуры участия общественности, которым необходимо следовать в широком диапазоне деятельности (как определено в пункте 1 статьи 6, в сочетании с приложением I к Орхусской конвенции) с потенциальным значительным воздействием на окружающую среду, независимо от того должна ли быть проведена ОВОС.

Являться Стороной Орхусской Конвенции означает поддержку выполнению требований по ОВОС в соответствии с Конвенцией Эспо. Примечательно, что в соответствии с пунктом 9 статьи 3 Орхусской конвенции применяется принцип недискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства (а в случае юридического лица, без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности) в процедурах участия общественности в процессе принятия решений. Этот принцип увязан с принципом эквивалентных возможностей для участия общественности затрагиваемой Стороны по отношению общественности Стороны происхождения в трансграничных процедурах ОВОС, в соответствии с пунктом 6 статьи 2 Конвенции Эспо. Участие общественности в трансграничном контексте рассматривается более подробно далее в настоящем докладе.

Пункты со 2 по 9 статьи 6 Орхусской конвенции предлагают обязательные элементы процедуры участия общественности. Комитет по соблюдению Орхусской конвенции интерпретирует далее эти положения в целях обеспечения руководства и содействия Сторонам в их усилиях по осуществлению Орхусской конвенции.[33] Практика Комитета по соблюдению Орхусской конвенции в отношении участия общественности обширна и будет служить полезным руководством для разработки нового законодательства. В Приложении II к настоящему докладу рассматривается взаимосвязь между положениями Орхусской конвенции и обязательствами по Конвенции Эспо.

7.2 Трансграничная ОВОС

Важно убедиться, что процедура трансграничной ОВОС содержит четкие механизмы в отношении уведомления, предоставления информации, консультаций и участия общественности.

[32] Обратите внимание, что Комитет по осуществлению Конвенции представил рекомендации по интеграции требований об участии общественности двух конвенций. Смотри ECE/MP.EIA/IC/2010/4.

[33] Смотри http://www.unece.org/env/pp/cc.html, а также базу данных юриспруденции по адресу: http://aarhusclearinghouse.unece.org/resources/?c=1000094. Полезные указания по выполнению положений Конвенции, в том числе толкований Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, можно найти в пересмотренном руководстве по выполнению, копия на английском языке доступна по адресу: http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/publications/public-participation/2013/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition-text-only-version/doc.html.

Грузия должны рассмотреть и включить в национальное законодательство следующие вопросы:

- отправку уведомления Стороне происхождения (статья 3.1);
- содержание уведомления (статья 3.2);
- содержание документации об ОВОС (статья 4.1, Добавление II);
- представление документации об ОВОС (статья 4.2);
- обязательства и процедура участия общественности (статьи 2.2; 2.6; 3.8; 4.2);
- сроки для участия общественности, и условия участия на различных этапах;
- консультации между Сторонами на основе документации об ОВОС (статья 5);
- окончательное решение и передача документации по окончательному решению затрагиваемой Стороне вместе с причинами и соображениями, на которых оно основано (статья 6);
- послепроектный анализ (мониторинг) (статья 7).

По каждому из вышеупомянутых вопросов, грузинское законодательство должно принять во внимание права и обязанности как Стороны происхождения, так и затрагиваемой Стороны.

Компетентный орган

В соответствии с пунктом IX статьи 1 Конвенции «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.

Таким образом, реализация ряда функций, в том числе функций контактного органа по Конвенции для получения уведомлений, должна быть четко предусмотрена.

Вверение разработчику деятельности проведение процедуры трансграничной ОВОС будет недостаточным, если только таким разработчиком не является государство (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, параграф 36).

Определение в соответствии с Конвенцией видов планируемой деятельности и скрининг

Поправки к Закону о выдаче разрешений на воздействие на окружающую среду или новый закон об ОВОС должны обеспечить, чтобы – как минимум – перечень видов деятельности, в отношении которых требуется проведение ОВОС, полностью соответствовал Добавлению I к Конвенции (с изменениями, внесенными в соответствии с решением III/7), как с точки зрения включенных видов деятельности, так и их описания, и

пороговых значений, где это применимо. В частности, следует добавить деятельность, указанную в параграфах 6.2 и 6.3 выше.

Грузия могла бы также рассмотреть необходимость дополнения перечня видов деятельности Конвенции другими соответствующими видами деятельности, которые всегда будут требовать проведения трансграничной ОВОС. Добавление III содержит общие критерии для оказания помощи в определении значимости видов деятельности, не включенных в Добавление I.

Кроме того, в статью 11 Закона о выдаче разрешений на воздействие на окружающую среду должны быть внесены изменения, чтобы установить, что министр не может освободить от ОВОС проекты, которые подпадают под Конвенцию. В соответствии с Конвенцией, нет никаких оснований для одностороннего исключения от требований Конвенции проектов, подпадающих под Конвенцию.

Важно обеспечить, чтобы все запланированные виды деятельности с потенциальным значительным трансграничным воздействием появились «на радаре» компетентного органа на ранней стадии процесса планирования. Органы государственной власти должны быть проинформированы на ранней стадии обо всех таких запланированных видах деятельности и иметь практические средства определения тех, которые могут обладать потенциальным трансграничным воздействием (статья 3.1 Конвенции).

В нынешней системе органы, выдающие разрешения в сфере строительства, находятся на передовой при определении, соответствует ли планируемая деятельность требованиям ОВОС, и вовлечение природоохранных органов полностью зависит от этих других органов. Рекомендуется расширить роль компетентного природоохранного органа и включить обязательство для разработчика уведомить уполномоченный государственный орган (компетентный орган по Конвенции), и подать заявку (содержащую основную информацию по предложению), «Декларацию о намерениях», или другой тип уведомления в компетентный орган в начале процесса. В таком случае компетентный орган может принять решение, может ли такая деятельность имеет значительное трансграничное воздействие или нет, и в случае если она может иметь такие последствия, применить трансграничные процедуры, которые должны быть также четко определены.

Уведомление

Грузия должны обеспечить, чтобы законодательство включало соответствующие положения об уведомлении, в том числе сроки, содержание уведомления и ответ на него.

На практике сроки могут быть основаны на национальном законодательстве, двусторонних соглашениях, или быть в зависимости от конкретного случая. Из национальных докладов Сторон об осуществлении Конвенции в период 2010-2012 годов, можно видеть, что время, указанное для реагирования на уведомление, варьировалось от двух недель до трех месяцев, в среднем один месяц.[34] Точно так же, типичный срок для

[34] Смотри проект четвертого обзора выполнения Конвенции об оценке воздействия на

рассмотрения документации об ОВОС и предоставление замечаний составляет один месяц, при этом у некоторых государств это занимало до трех месяцев.

В соответствии с решением Совещания Сторон (СС) о формате уведомления (ECE/MP.EIA/2, приложение IV, добавление), грузинское законодательство должно предусмотреть следующие три этапа уведомления: а) уведомление о планируемой деятельности в адрес затрагиваемой Стороны; б) запрос информации и передача ее затрагиваемой Стороне; и в) уведомление общественности о планируемой деятельности, процедуре ОВОС и возможностях для участия общественности и консультаций. Рекомендуемый формат уведомления, а также ответа затрагиваемой Стороны изложены в решении СС, о котором говорилось выше.

В качестве затрагиваемой Стороны, Грузия должна учредить процедуры для получения уведомления, а также для принятия решения намерена ли она участвовать в процедуре ОВОС в случае получения уведомления о планируемой деятельности от другой Стороны. Среди Сторон Конвенции, это решение часто принимается в каждом конкретном случае, на основании изучения таких критериев, как характера деятельности, вероятная степень трансграничного воздействия и территории, которые могут быть затронуты. Большинство Сторон проводят консультации с соответствующими органами на национальном, региональном и местном уровнях и с другими соответствующими экспертами.

Грузинское законодательство должно также рассмотреть ситуацию в качестве затрагиваемой Стороны, при которой власти получают информацию о деятельности, которая может обладать значительным трансграничным воздействием на окружающую среду, но никакого уведомления от Стороны происхождения не было получено (статья 3.7). Смотри также ниже в разделе «консультации с органами государственной власти».

Участие общественности

В дополнение к общим требованиям по Орхусской конвенции (смотри выше и в Приложении II), Конвенция включает в себя расширенные обязательств, касающиеся участия общественности, которые относятся к процедуре трансграничной ОВОС. В частности, государственный орган должен нести ответственность за организацию процедуры участия общественности, а не разработчик. Тем не менее, допустимо, что государственный орган и разработчик несут общую ответственность под надзором государственного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 19 (b)).

Заинтересованные Стороны разделяют ответственность за обеспечение того, чтобы возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Стороны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения, включая доступ, по крайней мере, к соответствующим частям документации на понятном для общественности языке, как это предусмотрено в пункте 6 статьи 2; пункте 8 статьи 3; и пункте 2 статьи 4 Конвенции (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, параграф 35). Компетентный орган Стороны происхождения должен поддерживать компетентный орган затрагиваемой

окружающую среду в трансграничном контексте (ECE/MP.EIA/WG.2/2013/8).

Стороны в обеспечении эффективного участия общественности затрагиваемой Стороны в процедуре трансграничной ОВОС (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 19 (c)).

Признавая отсутствие административных полномочий компетентного органа Стороны происхождения на территории затрагиваемой Стороны, он, как минимум, должен обеспечить возможность для общественности затрагиваемой Стороны принять участие в процедуре Стороны происхождения (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, параграф 37).

В качестве затрагиваемой Стороны Грузия должна сформировать процедуры для осуществления совместной ответственности со Стороной происхождения для привлечения грузинской общественности к процессу трансграничной ОВОС, чтобы гарантировать, что общественность в районах, которые могут быть затронуты, проинформированы о возможности для представления замечаний или возражений по планируемой деятельности и обеспечены ей (статья 3.8).

Вопросы перевода материалов являются важными соображениями при разработке процедур трансграничного участия общественности. Они часто рассматриваются в рамках двухсторонних соглашений.

Консультации с публичными органами

Консультации в рамках статьи 5 являются двусторонними или многосторонними переговорами между органами, которые были уполномочены заинтересованными Сторонами, и их не следует путать с участием общественности в соответствии с пунктом 8 статьи 3 и пунктом 2 статьи 4, или с консультаций с властями в соответствии с пунктом 2 статьи 4, в районах, которые могут быть затронуты (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, параграф 39).

После того, как Грузия в качестве затрагиваемой Стороны уведомила о своем намерении участвовать, должны быть в наличии процедуры для реагирования на запросы о предоставлении информации от Стороны происхождения, необходимой для заполнения документации об ОВОС (статья 3.6).

Кроме того, ей необходимо учредить процедуры для рассмотрения документации об ОВОС внутри страны, и для передачи замечаний общественности компетентным органам Стороны происхождения (статья 4.2). Среди Сторон Конвенции, наиболее часто компетентный орган в затрагиваемой Стороне распространяет документацию об ОВОС, сразу после получения от Стороны происхождения, среди всех соответствующих органов на центральном и местном уровнях и общественности (как правило, публикуя ее на своем сайте). Компетентный орган, как правило, также несет ответственность за сбор всех полученных ответов и их доставку Стороне происхождения.

Грузия должна также создать механизмы для проведения обсуждений о возможном трансграничном воздействии в тех случаях, когда потенциальная Сторона происхождения не уведомила ее в соответствии с Конвенцией (статья 3.7). Это еще один вопрос, который часто закрывается в рамках двусторонних соглашений.

Документация об ОВОС

При установлении требований к обязательным элементам содержания документации об ОВОС следует иметь в виду, что:

a) положения Конвенции требующие, чтобы документация об ОВОС включала описание, при необходимости, разумных альтернатив (приложение II, пункт (b)) являются обязательными для юридического осуществления Конвенции ее Стороной (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, параграф 39);
b) важно, чтобы альтернатива непринятия никаких действий была оформлена таким образом, чтобы имелась возможность оценить эволюцию окружающей среды в отсутствие проекта (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, параграф 33);
c) резюме нетехнического характера является обязательным элементом документации об ОВОС и оно должно указывать в терминологии нетехнического языка на выводы, включенные в каждую из предыдущих главах, соответствующих пунктам (a)-(h) Добавления II, в том числе визуальные презентации по мере необходимости (карт, графиков и т.д.) (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, параграф 16);
d) Выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, возникающих при сборе требуемой информации, также является обязательным элементом документации об ОВОС;
e) документация об ОВОС должна включать отдельную главу о трансграничном воздействии, чтобы облегчить перевод (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, параграф 35).

В частности, законодательство Грузии следует изменить так, чтобы включить следующие требования к содержанию отчета по ОВОС из Добавления II к Конвенции:

«f) конкретное указание на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде;

g) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации;».

В случае пункта (h), требуются программы мониторинга, но не планы управления. Также резюме нетехнического характера, требуемое подзаконными актами, должно быть включено в документацию об ОВОС, которая будет предоставлена общественности.

Наконец, альтернатива непринятия никаких действий должна быть упомянута в требовании об анализе альтернатив.

Окончательное решение

Вопрос об «окончательном решении» очень важен в Конвенции. В соответствии с Конвенцией (статья 4) Сторона происхождения обязана «представлять … документацию

об оценке воздействия на окружающую среду … в разумные сроки до принятия окончательного решения» и информировать затрагиваемую Сторону о таком решении вместе с причинами и соображениями, на которых оно основано (статья 6). Тем не менее, термин «окончательное решение» в Конвенции не определен.

Должно быть четкое требование о том, что:

a) замечания по документации об ОВОС, полученные в соответствии с пунктом 8 Статьи 3 и пунктом 2 Статьи 4 от иностранных органов и общественности, были должным образом приняты во внимание с тем, чтобы трансграничное воздействие было должным образом учтено (статья 6.1 Конвенции);
b) органы, выпускающие окончательное решение должным образом учитывали итоги консультаций, упомянутые в статье 5 (статья 6.1 Конвенции);
c) окончательное решение сопровождается причинами и соображениями, на которых оно основано (статья 6 Конвенции и статья 6.9 Орхусской конвенции).

Кроме того, рекомендуется, чтобы окончательные решения при применении Конвенции включало в себя:

a) условия мониторинга (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, параграф 18);
b) информация о возможностях обжалования (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, параграф 26).

В соответствии с пунктом 9 статьи 6 Орхусской конвенции каждая Сторона обеспечивает, чтобы после принятия решения государственным органом общественность была незамедлительно информирована об этом решении в соответствии с надлежащими процедурами. Каждая Сторона предоставляет общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения.

Национальная структура должна четко указать, какие из решений для одобрения деятельности следует рассматривать как окончательное решение с целью выполнения требований Конвенции (ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, приложение I).

Хотя Стороны свободны решать, какое из многочисленных решений, требуемых в рамках нормативной базы, должно рассматриваться как окончательное для целей Конвенции, свобода их выбора в этом отношении ограничивается теми решениями, которые реально устанавливают экологические условия для осуществления данного вида деятельности. (ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, приложение I, параграф 61).

Национальная структура должна быть разработана таким образом, что в каждом из решений, которое считается окончательным в отношении конкретной деятельности, была ясность в отношении разрешенных основных параметров планируемой деятельности и соответствующих условий окружающей среды для реализации деятельности. Если требования, включенные в какое-либо решение, могут быть впоследствии изменены на основании других решений, первое не может рассматриваться в качестве «окончательного решения» по смыслу положений Конвенции (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, параграф 21).

Послепроектный анализ

Послепроектный анализ не является обязательным требованием Конвенции, но где он осуществляется, он включает в себя наблюдение за деятельностью и определение любого вредного трансграничного воздействия (статья 7.1). Реализация планов и программ мониторинга является важным элементом послепроектного анализа. Экологическая инспекция и правоохранительные органы играют важнейшую роль в послепроектном анализе. Грузия должна внедрить периодические проверки и увеличить потенциал своей инспекции. Кроме того, Грузия должна следить за разработкой в рамках Конвенции рекомендаций по послепроектному анализу, которые в настоящее время разрабатываются в рамках пилотного проекта с участием Украины и Беларуси.

Двухсторонние соглашения

Грузия должна рассмотреть возможность заключения двусторонних соглашений со своими соседями по реализации трансграничной ОВОС. Элементы для двусторонних или многосторонних соглашений включены в Добавление VI к Конвенции. Примеры конкретных соглашений можно найти на веб-сайте Конвенции.[35] Стороны должны иметь в виду, что двусторонние соглашения могут:

a) выполнять функции эффективного механизма для рассмотрения сообщений между заинтересованными Сторонами и направления информации (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 29);
b) могли бы позволить решить многие вопросы, касающиеся участия общественности в соответствии с положениями Конвенции (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 19 (f)).

Двусторонние соглашения особенно показаны для того, чтобы Стороны достигали согласия по таким вопросам, как перевод документов, в том числе, какие разделы следует переводить, на какие языки, и кто покрывает расходы.

Прочее

Поправки к Закону о выдаче разрешений на воздействии на окружающую среду или новый закон по ОВОС должны уточнить различия между процедурой выдачи разрешений на новое строительство и разрешений для продолжения или изменения деятельности. Обратите внимание, что эта рекомендация зависит от прогресса Грузии в разработке комплексных разрешений в сфере окружающей среды.

Усовершенствованные стандарты, своды правил и т.д. могут быть приняты в отношении обращения с комментариями и итогов процедур участия общественности. В ходе интервью это было определено как слабость.

Грузия могла бы рассмотреть вопрос о введении системы сертификации для того, чтобы повысить качество ОВОС и стандартов для компаний, оказывающих услуги в области

[35] http://www.unece.org/env/eia/resources/agreements.html

ОВОС, с учетом текущих дискуссий по этой теме в контексте ЕС.[36] В настоящее время нет никаких формальных требований, которым должна соответствовать частная компания, чтобы предоставлять услуги в области ОВОС. На практике иногда отчеты об ОВОС даже не включают контактную информацию или указание экспертов, выполняющих ее. Это должно быть минимальным требованием.

[36] Существуют за и против сертификации. Грузия должна сделать выбор на основе собственных конкретных условий.

Приложение I

Делегирование задач в трансграничной процедуре

(Источник: “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”)[37]

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 пределенной 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.

[37] ECE/MP.EIA/2014/2

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
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.

Приложение II

Требования для участия общественности на национальном уровне в рамках Орхусской конвенции

Пункт 2 статьи 6 Орхусской конвенции предусматривает подробные требования к уведомлению заинтересованной общественности о конкретной процедуре принятия решения. Уведомление может быть сделано либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке, по мере необходимости. Вслед за Орхусской конвенцией, национальные рамки должны четко:

a) обеспечивать, что общественность информируется на ранней стадии процесса принятия решений адекватно, своевременно и эффективно;

b) указывать, как минимум, обязательное содержание уведомления общественности (по сравнению с требованиями, указанными в пунктах 2(a)-(e) статьи 6 Орхусской конвенции), такое как описание планируемой деятельности, ответственность органов власти, и процесс принятия решений (его природа, начало и ожидаемая продолжительность, возможности для участия общественности в процессе, доступная информация – в частности, соответствующая информации об окружающей среде, и пути для заинтересованной общественности для получения дополнительной информации и т.д.). Примечательно, что одним из обязательных элементов уведомления по Орхусской конвенции является включение информации о том, что деятельность является предметом национальной или трансграничной процедуры ОВОС (пункт 2(e) статьи 6).

При разработке национальной структуры следует иметь в виду, что, по мнению Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, организация дискуссий по предлагаемому проекту в газетах и через ТВ-программы не является достаточным способом обеспечения участия общественности в соответствии с пунктом 7 статьи 6 Орхусской конвенции (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4, параграф 95).

Пункт 3 статьи 6 требует от Сторон установить национальную процедуру с конкретными сроками для процедур участия общественности для различных фаз в процессе принятия решений. Такие сроки должны быть разумными в соответствии с Конвенцией, что обеспечивая достаточно времени для информирования общественности и для общественности, чтобы подготовиться и эффективно участвовать.

Кроме того, в пункте 4 статьи 6 содержится требование, чтобы участие общественности имело место в начале процесса принятия решений. Это означает, что национальное законодательство должно обеспечивать участие общественности, когда все варианты остаются открытыми, чтобы гарантировать, что любая процедура участия общественности не является простой формальностью в процессе. Требование относительно участия общественности на ранней стадии когда все возможности еще открыты идет рука об руку с требованием об уведомления общественности на ранней стадии (смотри пункт 2 статьи 6 выше); а также с требованием в пункте 5 статьи 6, чтобы Стороны, в соответствующих случаях, поощряли диалог и обмен информацией между разработчиками проектов и

заинтересованной общественностью, еще до направления заявок на получение разрешения.

Эффективное участие общественности зависит от информации, имеющейся у заинтересованной общественности, чтобы она в состоянии подготавливать обоснованные замечания. Вслед за требованием в пункте 6 статьи 6 Орхусской конвенции, национальное законодательство должно требовать, чтобы компетентные органы обеспечивали заинтересованной общественности доступ ко *всей* информации (в том числе, по меньшей мере, информации, перечисленной в пунктах 6(a)-(e) статьи 6), имеющей отношение к принятию решений, бесплатно, и как только будет доступна. Это означает, что предоставление информации не должно ограничиваться только отдельными разделами документации об ОВОС, не должна зависеть от объема, а информации, находящейся в распоряжении разработчиков проектов, не может быть исключена. Государственные органы могут отказать в доступе к некоторым данным в определенных случаях, на основании исключений, предусмотренных в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции. Примеры включают такие случаи, когда запрос об информации является необоснованным, информация защищена правами интеллектуальной собственности, или в тех случаях, когда раскрытие информации может иметь негативное воздействие на национальную оборону или общественную безопасность. Следует иметь в виду, однако, что любые основания для отказа после этих исключений следует толковать ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации (последний абзац статьи 4 Орхусской конвенции).

Применение этих положений Орхусской конвенции дополняет применение пункта 8 статьи 2 Конвенции Эспо, при осуществлении участия общественности в процедуре ОВОС. В качестве иллюстрации, в соответствующих государствах, так называемый отчет об ОВОС, подготавливаемый разработчиком, может не быть освобожден от раскрытия на основании авторского права; а доступ к нему не может производится при условии уплаты соответствующей пошлины. В соответствии с требованием Орхусской конвенции, что любые исключения должны толковаться ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии информации, отчет об ОВОС, содержащий информацию, необходимую для эффективного участия общественности в процедуре ОВОС, не будет обычно закрыт для раскрытия.

В соответствии с пунктом 7 статьи 6 Орхусской конвенции, процедуры представления замечаний должны позволить общественности представить любые комментарии (информацию, мнения и т.д.), которые общественность считает относящимися к планируемой деятельности. Кроме того, пункт 8 статьи 6 требует от Сторон обеспечивать, чтобы в соответствующем решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности. Это означает, что окончательное решение должно включать в себя соображения, на основании которых было принято решение, и должно предоставить объяснение и доказательство того, как итоги процедуры участия общественности были учтены. Это согласуется с пунктом 1 статьи 6 Конвенции Эспо.

Наконец, в соответствии с пунктом 9 статьи 6 Орхусской конвенции, Стороны должны обеспечить в рамках их национального законодательства, информирование общественности об окончательном решении сразу же после его принятия, и предоставлять общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения (смотри также пункты 1 и 2 статьи 6 Конвенции Эспо). В пункте 2 статьи 5 Орхусской конвенции неявно выражено требование, чтобы государственные органы содержали все соответствующие документы, включая заявки, документацию об ОВОС и окончательные решения в доступных для общественности списках, регистрах или архивах.