

16 October 2013

Informal translation

Европейская экономическая комиссия

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

Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, действующее в качестве Совещания Сторон Протокола по стратегической экологической оценке

Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке**Третье совещание**

Женева, 11-15 ноября 2013 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Соблюдение и осуществление

— **Проект руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии**

~~Общее руководство по решению возможных системных несоответствий между Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы (ОВОС/экспертиза) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии~~

На своем втором совещании (Женева, 27-30 мая 2013 г.), Рабочая группа приветствовала проект Общего руководства по решению возможных системных несоответствий между Конвенцией и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы, разработанного двумя консультантами секретариата в соответствии с рабочим планом (см. неофициальный документ 7 к этому совещанию). Затем Рабочая группа пригласила консультантов завершить Общее руководство на основании комментариев, предоставленных во время сессии. Она также обратилась к секретариату с просьбой предоставить доработанный проект документа Совещанию Сторон для одобрения на его

шестой сессии (СС 6). Бюро было приглашено подготовить проект решения для одобрения проекта Руководства.

Настоящий документ (в режиме правки) представляет проект Общего руководства, доработанного на основании полученных комментариев. В дополнение, в качестве нового элемента, консультанты предложили внести в Руководство две таблицы иллюстрирующие роль разработчиков или инициаторов. Таблица об их роли в процессе участия общественности основана на таблице, подготовленной с этой целью Орхусской конвенцией. Вторая таблица о роли разработчика/инициатора в трансграничной процедуре ОВОС была разработана исключительно для целей Общего руководства.

Рабочая группа будет приглашена рассмотреть предложенные таблицы, представленные в приложении к документу и принять решение об их включении в проект Руководства, представляемого для одобрения на СС6. Также ожидается, рассмотрение и доработка проекта решения об одобрении Общего руководства по решению возможных системных несоответствий между Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы (ОВОС/экспертиза) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (см. решение СС6 VI/8 в ECE/MP.EIA/WG.2/2013/L.1).

I. Правовая основа Мандат и цель

1. Комитет по осуществлению Конвенции Эспо, в результате обсуждения полученной информации относительно ситуации в некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и конкретных мнений, высказанных в этой связи, отметил, что "это может быть отражением более общих системных несоответствий между Конвенцией и экологической оценкой в рамках систем с государственной экологической экспертизой" (ECE/MP.EIA/2011/4, пункт 18). Следуя этому, Комитет по осуществлению в своем докладе на 5-м Совещании сторон предложил включить в новый рабочий план разработку общего руководства по разрешению возможных системных несоответствий между Конвенцией и экологической оценкой, осуществляемой в рамках систем с государственной экологической экспертизой" (ECE/MP.EIA/2011/4, пункт 73).
2. Совещание Сторон Конвенции Эспо на пятой сессии утвердило соответствующие конкретные мнения и замечания Комитета по осуществлению (ECE/MP.EIA/15), и включило разработку предлагаемого общего руководства в план работы Конвенции (Решение V/9, ECE/MP.EIA/SEA/2).
3. Таким образом, целью данного руководства является оказание помощи Сторонам Конвенции Эспо в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в соблюдении ими своих обязательств, отмечая, что "соблюдение касается как законодательной имплементации, так и практического применения" (ECE/MP.EIA/10, решения IV / 2 (рассмотрение соблюдения), приложение III, пункт 24).
4. Документ в значительной степени основан на мнениях и рекомендациях Комитета по осуществлению, как это выражено в отчётах о работе его сессий, в отчётах Совещанию Сторон и в выводах и рекомендациях, сделанных в результате обращений, либо по инициативе Комитета. В некоторой степени, в отношении вопросов, связанных с участием общественности, данное руководство также опирается на соответствующие мнения и рекомендации Комитета по соблюдению Орхусской Конвенции.
5. Первый проект документа был подготовлен на основе информации, полученной из некоторых стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии¹ с помощью вопросника,

¹ В том числе из Азербайджана, Армении, Кыргызстана, Российской Федерации, Республики Молдова и Узбекистан.

и во время неофициального консультативного совещания, состоявшегося в Женеве 30 октября 2012 года в рамках совместного семинара об участии общественности в принятии стратегических решений. Проект был направлен для комментирования всем странам перед вторым совещанием Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке (27-30 мая 2013 г.), где он был представлен и обсужден. Странам также было предложено представить дополнительные комментарии в письменном виде после совещания. В соответствии с требованием Рабочей группы, проект руководства был доработан с учетом комментариев, представленных до, во время и после совещания².

II. Введение – описание системы ОВОС/экспертиза и конкретных проблемных вопросов

A. Описание системы ОВОС/экспертиза

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

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

78. Кроме того, деятельность, которая, считается такой, которая имеет значительное потенциальное воздействие на окружающую среду, подлежит ОВОС, акроним, значение которого «оценка воздействия на окружающую среду», в прямом переводе на английский, может звучать как EIA (Environmental Impact Assessment). Как правило, существует перечень видов деятельности, которые всегда требуют проведения государственной экологической экспертизы и/или ОВОС, но проведение ОВОС может также требоваться природоохранными органами в случае любой другой деятельности, включая, подлежащей государственной экологической экспертизе.

89. ОВОС является процедурой, во время которой инициатор (разработчик) собирает всю необходимую информацию о воздействии проекта на окружающую среду и составляет соответствующую документацию по оценке-оценке воздействия. Процедура ОВОС не является процедурой разрешительного характера и тесно связана с разработкой общей проектной документации: инициатор/~~разработчик~~ или консультант, нанятый инициатором/разработчиком, проводит необходимый сбор информации и исследования, а

² Они включали комментарии из Беларуси, Грузии, Республики Молдова, Российской Федерации и Украины. Беларусь указала на то, что системные проблемы, описанные в Общем руководстве, не отражают её национальное законодательство по ОВОС, и что руководство не соответствует ему. На основе комментариев и с целью более точно отразить цель руководства, которая заключается в поддержке стран в дальнейшем развитии своего законодательства в соответствии с Конвенцией Эспо, а не в выявлении несоответствий, было предложено изменить название проекта Руководства на «Руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии».

также готовит проект материалов ОВОС. Такие материалы могут иметь форму отдельного документа (который обычно называется отчетом ОВОС) или быть одним из разделов проектной документации.

910. Кроме того, в некоторых странах, инициатор/разработчик обязан подготовить документ, который называется Заявление ОВОС (или Заявление о воздействии на окружающую среду), который в краткой форме дает основную информацию о проекте и его потенциальном воздействии на окружающую среду. Он служит в качестве основы для консультаций с общественностью и поэтому, в некоторых странах, Заявление ОВОС должно быть опубликовано в полном объеме. Инициатор/~~(разработчик)~~ несёт ответственность за уведомление общественности, предоставление соответствующей информации ~~для~~ общественности и проведение консультаций с общественностью, в том числе общественные слушания (хотя в некоторых странах они формально проводятся в сотрудничестве с компетентными органами). После завершения консультаций инициатор ~~(разработчик)~~ отвечает за доработку документа ОВОС по итогам процедуры ОВОС.

4011. Отчет ОВОС, наряду с другими необходимыми документами, предоставляется инициатором (разработчиком) в соответствующие органы для проведения государственной экологической экспертизы. На этапе экспертизы, государственные органы (или назначенные ими внешние эксперты) проверяют соответствие предоставленной документации, в том числе информацию об участии общественности, с требованиями, установленными законодательством. Процедура государственной экологической экспертизы завершается выдачей «заключения экспертизы». Рассматриваемый проект может быть реализован только в случае выдачи положительного заключения.

4412. Законодательство соответствующих стран обычно уделяет больше внимания процедуре государственной экологической экспертизы, которая часто устанавливается законом, принятым парламентом (как правило, специальным законом о государственной экологической экспертизе или общим законом об охране окружающей среды). В отличие от экспертизы, процедура ОВОС обычно регулируется актом более низкого уровня, иногда в форме инструкции или государственного строительного стандарта, исполнение которого часто не может быть обеспечено в судебном порядке.

4213. Государственная экологическая экспертиза и ОВОС - это две тесно взаимосвязанные процедуры, где ОВОС предшествует экспертизе. В большинстве стран они обязательны на стадии разработки технико-экономического обоснования проекта и на стадии разработки ~~рабочего проекта~~ проектной документации.

4314. Принимая во внимание вышеуказанное, процедуру ОВОС, несмотря на её название, следует отличать от того, что обычно понимается как процедура оценки воздействия на окружающую среду западного образца «EIA» (~~далее ОВОС-EIA~~). Оба эти понятия не совсем синонимы, поскольку они отражают несколько различные институции. Обе процедуры имеют схожие цели, но немного различные элементы, которые являются важными с точки зрения Конвенции Эспо. Поэтому для целей Конвенции Эспо (а также для Орхусской конвенции) ОВОС и государственная экологическая экспертиза, как правило, рассматриваются совместно как процесс принятия решений, который заканчивается заключением государственной экологической экспертизы и может быть сравним по форме с процедурой ~~ОВОС-EIA~~.

4415. Процедура принятия решений в законодательстве, регулирующем систему разрешения планируемых видов деятельности на основе системы ОВОС / экспертиза, в некоторых странах начинается с представления разработчиком в компетентные органы "декларации о намерениях" (в некоторых странах этой ранней стадии не существует), затем включает в себя разработку документации ОВОС и проведение процесса участия общественности, подачу полной документации на экспертизу и, наконец, заканчивается выдачей компетентными природоохранными органами заключения экспертизы. Обычно, после заключения экспертизы, также компетентными органами в сфере строительства выдаётся разрешение на строительство и иногда, дополнительно, другое решение разрешительного характера, а в случае некоторых видов деятельности даже решение высших органов государственной власти.

1416. Ситуация, в конкретных странах, имеющих законодательство, регулирующее систему разрешения планируемых видов деятельности на основе системы ОВОС/экспертиза, может отличаться в деталях и не все общие элементы, которые описаны выше, и конкретные элементы, описанные ниже, могут применяться ко всем странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Некоторые из стран в последнее время существенно изменили законодательную базу, в частности те, кому это было предложено сделать по результатам выводов Комитета по осуществлению Конвенции Эспо или Комитета по соблюдению Орхусской Конвенции. Накопленный в этом отношении опыт показывает, что существуют некоторые элементы традиционных систем ОВОС/экспертиза, которые могут создать проблему выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции Эспо, но которые могут быть успешно решены.

1417. Есть ряд отличий, как концептуальных³, так и методологических⁴, между описанными выше традиционными системами ОВОС/экспертиза, все еще существующими во многих странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, и принятой в международной практике процедурой ОВОС-EIA. Само существование таких отличий совершенно законно и вытекает из суверенного права каждой Стороны Конвенции Эспо развивать собственную национальную законодательную базу для разрешения планируемых видов деятельности. Однако такое национальное законодательство должно соответствовать Конвенции Эспо и позволять Стороне выполнять свои обязательства по Конвенции.

1418. С учетом этого, а также с учетом опыта стран, которые недавно изменили свои национальные механизмы для выполнения обязательств в рамках Конвенции Эспо, является целесообразным оказание помощи другим странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, которые также хотели бы привести законодательство в соответствие. Такая помощь может быть оказана путём описания некоторых конкретных элементов традиционной системы ОВОС/экспертиза, которые могут создать проблему выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции Эспо, и на этой основе предоставить руководство, как решить возможные проблемы.

В. Описание ~~конкретных отдельных~~ проблемных вопросов

1. Рассматриваемые виды деятельности

1419. Рассматриваемые виды деятельности в традиционных системах ОВОС/экспертиза, как правило, ограничены общим перечнем видов деятельности, подлежащих государственной экологической экспертизе, который сопровождается более узким перечнем видов деятельности, признанных опасными для окружающей среды и, следовательно, требующих ОВОС. Первый перечень, обычно, очень обширен, а второй перечень намного короче и, как правило, в целом сопоставим с перечнем видов деятельности в Приложении I к Конвенции Эспо. Однако, так как традиционно деятельность, преимущественно не связанная со строительством, не является объектом экспертизы, соответственно и перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС, обычно включает в себя только те виды деятельности, которые касаются строительства и не включает в себя такие мероприятия, как, например, вырубка лесов на больших площадях или интенсивное выращивание птицы или свиней.

1420. Во многих странах природоохранные органы могут потребовать проведение ОВОС для деятельности не входящей в перечень видов деятельности, требующих ОВОС, в случае если они потенциально могут иметь воздействие на окружающую среду. Однако, как правило, не предусмотрено никаких критериев и пороговых значений для отбора такой деятельности. Это часто вызывает проблемы и недоразумения между природоохранными органами и инициатором

³ См. например, S.Stec, EIA and EE in CEE and CIS: Convergence or Evolution? (in:) A World Survey of Environmental Law, Rivista Juridica dell' Ambiente 1986-1996, ed, Stefano Nespor, Milano 1996, стр. 343- 358 или

⁴ A.Cherp and A.Antypas, Dealing with Continuous Reform: Towards Adaptive EA Policy Systems in Countries in Transition, Journal of Environmental Assessment Policy and Management Vol. 5, No. 4 (December 2003) стр. 455-476

проекта/разработчиком). Некоторые страны вообще не имеют формального перечня видов деятельности, для которых требуется ОВОС, а только общие правовые требования к подготовке ОВОС (проведению экологической экспертизы) для той деятельности, которая может иметь отрицательное воздействие на окружающую среду. Это дает больше свободы разработчикам или природоохранным органам в определении необходимости проведения ОВОС/экспертизы,⁵ а в некоторых случаях это также вызывает-приводит к перегрузке-перегрузке компетентных органов небольшими проектами с незначительным воздействием на окружающую среду.

2. Сфера охвата оценки и содержание документации ОВОС

2021. Большинство традиционных систем ОВОС /экспертиза не предусматривают скопинга (оценки сферы охвата) как отдельного процессуального шага. Вместо этого в правовые акты, регулирующие соответствующие процедуры, включены довольно подробные требования к содержанию материалов ОВОС. Эти требования часто дифференцированы в зависимости от этапа рассмотрения и разработки проекта (как правило, немного отличаются на стадии разработки технико-экономического обоснования проекта и на стадии разработки рабочего проекта/проектной документации), но чаще всего без учета определённых особенностей рассматриваемого объекта, в частности, размера и расположения объекта.

2122. Более того, не всегда закреплены четкие требования для всех элементов документации ОВОС-ЕИА, предусмотренных в Приложении II к Конвенции Эспо. Например, довольно часто нет четкого требования для "выявления пробелов в знаниях и неопределенностей" и нет четкого требования об описании разумных альтернатив.

3. Участие общественности

2223. В традиционной системе ОВОС/экспертиза, участие общественности в качестве обязательного элемента процедуры предусмотрено в основном только на стадии ОВОС (если вообще предусмотрены формальные процедуры для ОВОС, так как в некоторых странах процедура ОВОС формально не закреплена). На стадии экспертизы обычно единственная-основная возможность для участия общественности осуществляется через так называемые общественные экологические экспертизы. Общественная экологическая экспертиза не является обязательным элементом процедуры экспертизы и на практике очень редко проводится. Поэтому Комитет по соблюдению Орхусской Конвенции установил, что она не должна рассматриваться в качестве основного инструмента для обеспечения реализации положений статьи 6 Орхусской конвенции, а только в качестве дополнительной меры в дополнение к процедуре участия общественности, которая требуется в качестве обязательной части принятия решений (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4 пункт 76).

2324. Как уже отмечалось, участие общественности является обязательной-ым частью в лучшем случае на стадии ОВОС и в традиционной системе ОВОС /экспертиза, как правило, инициатор/разработчик несет ответственность за организацию участия общественности, в том числе уведомление общественности (в некоторых странах также уведомление государственных органов) и предоставление соответствующей информации, проведение общественных слушаний и сбор замечаний.

2425. Такое возложение обязанностей по обеспечению участия общественности на стадии ОВОС на инициатора/разработчика проекта соответствует роли ОВОС в традиционной системе ОВОС/экспертиза, но не соответствует Конвенции Эспо, в которой в положениях статей 3.8 и 4.2 предусмотрено, что замечания должны предоставляться соответствующим компетентным-государственным органам органам публичной власти. Это было подтверждено Комитетом по осуществлению, который указал, что «организация участия общественности в соответствии с Конвенцией является обязанностью компетентного органа⁵, а не инициатора. Тем не менее, это может быть возможным в

⁵ Согласно статьи I 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.

рамках национальных систем, что компетентный орган и инициатор вместе организуют участие общественности. Однако инициатор не должен нести ответственность за участие общественности без компетентного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 19(b)).

2526. Аналогичное мнение было принято Комитетом по соблюдению Орхусской Конвенции, которой заявил, что "в конкретных положениях статьи 6 Конвенции предусмотрено, что соответствующая информация должна быть доступна непосредственно от государственного органа⁶, и что замечания должны подаваться соответствующим государственным органам (статья 6, пункт 2 (d) (iv) и (v), и статья 6, пункт 6) и, следовательно, установил, что "полагаться исключительно на разработчиков в обеспечении участия общественности не будет соответствовать этим положениям Конвенции" (ACC/C/16 пункт 78 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 и ACCC/C/2009/37 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4 пункт 77).

2627. Еще одной особенностью традиционной системы ОВОС /экспертиза является то, что обычно во многих странах процедура участия общественности четко и детально не закреплена в нормативно-правовых актах. Хотя в некоторых странах процедура участия общественности урегулирована в определённых деталях, в большинстве стран в законодательстве предусмотрены только общие декларации об участии общественности существуют в законодательстве, но довольно часто отсутствуют четкие положения, касающиеся сроков и содержания уведомления о планируемой деятельности, доступности информации для ознакомления общественностью, форм (способов) участия общественности, а также нет четких указаний, каким образом учитываются замечания общественности.

2728. В законодательстве, которое пытается регулировать некоторые элементы участия общественности, довольно часто встречается требование, что замечания общественности должны быть "обоснованы". Общественности обычно предоставляется доступ только к ограниченной части документации (заявление ОВОС), в то время как доступ ко всей соответствующей документации часто сильно ограничен. Ограничения включают в себя различные предполагаемые причины: нередко ограничения, связывают с правом собственности на информацию и защитой авторских прав, иногда ограничения, связывают с объемом информации, к которой должен быть предоставлен доступ.

4. Окончательное решение

2829. Как уже отмечалось, обычно, после заключения экспертизы, компетентными органами в сфере строительства выдаётся также разрешение на строительство, а иногда, дополнительно, могут быть предусмотрены также другие решения разрешительного характера. В большинстве стран, четко не указано, какое из этих решений окончательно разрешает приступить к осуществлению деятельности. Иногда также правовая природа такого решения не определена.

2930. Более того, как правило, отсутствует четкое требование, чтобы в решении о выдаче разрешения надлежащим образом были отражены результаты ОВОС. На самом деле такие решения о выдаче разрешения обычно не устанавливают экологических условий деятельности. Такие условия считаются утвержденными заключением предшествующей экспертизы, которая сама по себе также не включает четких условий, а обычно ограничиваются лишь утверждением документации, в том числе материалов ОВОС, представленных инициатором/разработчиком. Таким образом, отсутствует четкий правовой механизм, гарантирующий, что экологические условия деятельности, утвержденные таким непрямым способом, не могут быть фактически изменены путём

касающихся планируемой деятельности.

⁶ В официальном русском переводе Орхусской конвенции термин "public authority" (орган публичной власти) переводится как "государственный орган". Этот термин, однако, следует толковать в широком смысле, включая органы местного самоуправления, такие как местные или муниципальные власти городов, поселков или сёл (Орхусская конвенция: руководство по имплементации, второе издание, 2013 год, стр. 35)

изменения технических деталей, при утверждении последующего решения о выдаче разрешения.

3031. Не всегда заключение экспертизы и решение о выдаче разрешения должны содержать указание причин и соображений, положенных в их основу, и даже если это так, они не всегда доступны для общественности. Наконец, во многих странах отсутствуют чёткие требования о том, что они должны быть обнародованы. Более того, обычно не предусмотрено чёткого требования о необходимости органами, выдавшими заключение экспертизы и принявшими решение о выдаче разрешения, хранить отчёт о соответствующей процедуре, включая копии действительных заключений экспертизы, решений и соответствующей документации. Обычно инициаторы ~~(разработчики)~~ должны иметь в наличии эти документы

5. Трансграничная процедура

3132. Очень немногие страны в рамках традиционных систем ОВОС/экспертиза предусматривают четкие положения, касающиеся трансграничной процедуры. Обычно предполагается, что процедура будет регулироваться самой Конвенцией Эспо, что, с учетом её общего характера, означает абсолютное отсутствие на практике ясности в этом отношении, и вопросы решаются в каждом случае на индивидуальной основе. Поэтому, положение Конституции о прямом применении норм международных соглашений, по мнению Комитета по осуществлению Конвенции Эспо, является недостаточным для надлежащего осуществления Конвенции без более подробных положений в законодательстве (ЕСЕ/МР.ЕИА/10, решение IV/2, приложение I, пункт 64).

3233. Сама природа традиционной системы ОВОС/экспертиза, при которой государственные органы обычно вовлекаются в процесс довольно поздно, то есть, как правило, только после того, как документация по ОВОС подготовлена и консультации с общественностью проведены, значительно затрудняет возможность соблюдать обязательства по Конвенции Эспо.

3334. Первая проблема заключается в своевременном уведомлении: позднее вовлечение государственных органов в сочетании с отсутствием эффективного механизма скрининга проектов с вероятным трансграничным воздействием, делает практически невозможным выполнение обязательств об уведомлении потенциально затрагиваемых Сторон «не позднее, чем она проинформирует общественность собственной страны о планируемой деятельности» в соответствии со статьей 3.1 Конвенции Эспо. На инициатора ~~(разработчика)~~, как правило, не возлагается обязательство, перед информированием общественности - либо самостоятельно уведомить потенциально затрагиваемую Сторону, либо информировать ~~+~~ государственные органы о вероятном трансграничном воздействии. Первый вариант не был бы решением, поскольку, как указано Комитетом по ~~её~~ осуществлению Конвенции Эспо «поручение инициатору деятельности осуществление процедуры оценки трансграничного воздействия на окружающую среду было бы неадекватным, если только инициатором не выступало само государство» (ЕСЕ/МР.ЕИА/IC/2010/2, пункт 36). Также, второй вариант не будет решением, в случае если нет эффективных механизмов скрининга, гарантирующих, что инициаторы/разработчики будут следовать этим обязательствам.

3435. Другая проблема заключается в том, что, следуя описанным выше проблемам со сроками уведомления, в традиционной системе ОВОС/экспертиза реальная трансграничная процедура может быть инициирована только тогда, когда процесс разработки документации, включая материалы ОВОС, вместе с соответствующей процедурой участия общественности, в принципе уже завершены, и окончательная документация, включая результаты участия общественности, подана инициатором ~~(разработчиком)~~ компетентному органу.

3536. Проведение трансграничной процедуры зачастую наталкивается на уже упомянутый подход к «прозрачности», при котором доступ предоставляется только к ограниченной части документации (заявление ОВОС), в то время как доступ ко всей соответствующей документации сильно ограничен. Также факт того, что предоставление возможности для

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

3637. Наконец, структура схемы принятия решений, в которой трудно определить окончательное решение, разрешающее осуществление деятельности, а также прилагаемые к нему условия, создает проблемы с выполнением обязательств, вытекающих из статьи 6 Конвенции Эспо.

3738. Ещё более фундаментальные проблемы возникают с соблюдением обязательств в качестве "затрагиваемой Стороны". В традиционной системе ОВОС/экспертиза не предусмотрено, каким образом рассматривать такие ситуации. Основная проблема здесь не только в отсутствии четких процедур и практического опыта, но и в ~~отсутствии~~отсутствии даже общего описания компетенций и полномочий, а также достаточной правовой базы для использования ресурсов с целью обеспечения участия общественности совместно со Стороной происхождения.

III. Рекомендации

A. Общие рекомендации

1. Необходимость в национальной ~~системе~~правовой базе

3839. Как указано в статье 2.2 Конвенции Эспо каждая Сторона принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений настоящей Конвенции, включая, установление процедуры оценки воздействия на окружающую среду которая:

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

3940. Просто, без более подробных положений в законодательстве, положения Конституции о прямом применении норм международных соглашений, недостаточно для надлежащего осуществления Конвенции (ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, приложение II, пункт 28).

4041. ~~В то время,~~ Так как создание процедуры оценки воздействия на окружающую среду является одним из основных обязательств по Конвенции Эспо (MP.EIA/WG.1/2003/3, пункт 9), для осуществления Конвенции, в особенности положений, касающихся участия общественности, необходимы национальные регламентирующие рамки (отчёт девятнадцатой сессии, ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19(a))

4142. 4) Национальная ~~система~~правовая база должна чётко определять не только детали национальной процедуры, но также детали трансграничной процедуры, в частности:

- (a) где в процессе принятия решений предусмотрено место для трансграничной процедуры ОВОС-EIA;
- (b) кто ответственен за её проведение;

(с) каким образом она осуществляется ([ЕСЕ/МР.ЕИА/10](#), решение IV/2, приложение I, пункт 64).

[4243](#). Относительно участия общественности, при создании национальной правовой ~~системы~~ базы, Стороны Конвенции [Эспо](#), которые также являются сторонами Орхусской Конвенции, должны в полной мере учитывать соответствующие требования Орхусской Конвенции.

2. Требования к правовой ~~системе~~ базе и правовая техника

[4344](#). С целью следования ~~рекомендации~~ рекомендациям и обеспечения полного соответствия с Конвенцией [Эспо](#) Стороны в Восточной Европе, Кавказе и Центральной Азии могут

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

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

i. либо создание на основе модели, применяемой в остальной части ЕЭК ООН, нового закона об ОВОС, либо

ii. создать их собственную специфическую модель.

[4445](#). В то время, как согласно Комитету по осуществлению [Конвенции Эспо](#), детали процедуры ОВОС, например, касающиеся участия общественности, должны бы быть скорее включены в законодательство, чем в подзаконные акты ([ЕСЕ/МР.ЕИА/10](#), решение IV/2, приложение II, пункт 32), технические аспекты, например, перечень видов деятельности или конкретные требования к документации по оценке воздействия на окружающую среду, могут быть включены в подзаконные акты.

[4546](#). В случае если Сторона выберет создание совершенно новой правовой ~~системы~~ базы, она может рассмотреть возможность создания отдельного специального закона об ОВОС или, как альтернативу, внесение соответствующих положений в общий закон об охране окружающей среды.

3. Принципы

[4647](#). Основными принципами национальной ~~системы~~ правовой базы должны быть следующие:

(a) Национальная ~~правовая база~~ система должна гарантировать:

i. полное соответствие с Конвенцией Эспо;

ii. возможность осуществлять Конвенцию [Эспо](#) на практике.

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

(c) Национальная ~~система~~ правовая база должна гарантировать соблюдение соответствующих требований Орхусской Конвенции, касающихся участия общественности.

(d) Национальная ~~система~~ правовая база должна гарантировать:

i. надлежащую роль органов ~~государственной~~ публичной власти и их участие в процедуре на ранней стадии;

ii. идентификацию на ранней стадии видов деятельности с потенциальным трансграничным воздействием;

iii. эффективное участие общественности.

[4748](#). Надлежащая роль ~~государственных~~ органов публичной власти должна включать:

(a) Исключительную ответственность за проведение

i. участия общественности. [См. также Приложение 1](#)

ii. трансграничной процедуры (включая уведомление). [См. также Приложение 2](#)

(b) обязательство поддерживать

i. экологическую информацию соответствующую их компетенции и функциям, включая ту компетенцию, на которой они основывают их решения;

ii. все соответствующие документы, включая заявку, документацию ОВОС и окончательное решение в публично доступных базах данных или регистрах (по возможности доступных в электронной форме) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/2 пункт 10 (а)).

4849. Национальная енетема-правовая база должна быть построена таким образом, чтобы не допустить возможности упрощений в процедуре принятия решений, то есть к примеру, когда часть ОВОС представляется для рассмотрения и согласования органами, принимающими решение, ещё до того как какая-либо информация стала публично доступной; (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/2 пункт 10 (f)).

4950. Независимо от того какая модель выбрана Стороной, она должна основываться на вышеуказанных принципах и следовать также конкретным рекомендациям, указанным ниже, которые предоставляют перечень обязательных требований для национальной енетемы-правовой базы, с целью полного осуществления Конвенции Эспо.

В. Конкретные рекомендации

1. Виды деятельности

5051. Национальная енетема-правовая база оценки воздействия на окружающую среду, как инструмент осуществления Конвенции Эспо и Орхусской Конвенции, должна охватывать все планируемые виды деятельности, которые перечислены в Приложении I к Конвенции Эспо и Приложении I к Орхусской Конвенции, включая, например «атомные станции», а также «интенсивное выращивание свиней» или «открытую добычу полезных ископаемых» или «вырубки лесов» или «добычу углеводородов на континентальном шельфе» или «забор подземных вод» (Ст. 2.2 Конвенции Эспо + Ст. 6.1 (а) Орхусской Конвенции).

5152. При разработке национальной енетемы-правовой базы следует иметь в виду, что:

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

(b) Перечень видов деятельности в обеих конвенциях включает не только виды деятельности, касающиеся строительства. Например, для целей Конвенции Эспо поддержание глубины водных путей является продолжением такой деятельности и остаётся предметом обязательств в рамках Конвенции "(ЕСЕ/МР.ЕИА/С/2010/2, приложение, пункт. 40) деятельность называемая «навигационные каналы» включает не только строительство, но также эксплуатацию и техническое обслуживание» (решение IV/2, приложение I2, пункт 41).

2. Сфера охвата оценки и содержание документации ОВОС

5253. При разработке национальной енетемы-правовой базы следует иметь в виду, что в то время как в ~~Конвенция~~ Конвенции Эспо в Приложении II перечислены обязательные элементы содержания документации ОВОС-ЕИА, определение объема информации, которая будет включена в эти элементы документации ОВОС (скопинг) на индивидуальной «case-by-case» основе, является эффективным методом для оптимизации оценки и снижения затрат. Более того, вовлечение затрагиваемой Стороны в такое индивидуальное «case-by-case» определение рекомендовано Комитетом по осуществлению Конвенции Эспо (ЕСЕ/МР.ЕИА/С/2009/4, пункт 26).

5354. Стороны могут сделать индивидуальное «case-by-case» определение объема информации, которая будет включена в содержание документации по ОВОС обязательной частью процедуры или сделать её обязательной только в случае проведения трансграничной процедуры. Как минимум рекомендовано, если инициатор ~~(разработчик)~~ об этом просит до подачи заявки о предоставлении разрешения на осуществление

деятельности, то компетентный орган должен предоставить своё мнение об объеме информации, которая должна быть включена в содержание документации по ОВОС.

5455. При установлении требований к обязательным элементам содержания документации по ОВОС следует иметь в виду, что:

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

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

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

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

3. Участие общественности

5556. При разработке национальной системы правовой базы следует иметь в виду, что организация участия общественности согласно Конвенции является ответственностью компетентного органа, а не инициатора ~~(разработчика)~~. Тем не менее, в рамках национальных национальной систем правовой базы, может быть возможным, что компетентный орган и инициатор вместе организуют участие общественности. Однако инициатор не должен нести ответственность за участие общественности без компетентного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 19(b)). Таким образом, эти наблюдения в отношении роли разработчиков ~~(инициаторов проекта /разработчиков)~~ не должны быть прочитаны как исключающие их участие, под контролем органов ~~государственной публичной~~ власти, в организации процедуры участия общественности (например, проведения общественных слушаний) или налагающие на них специальные сборы для покрытия расходов, связанных с участием общественности (ECE MP.PP/2011/11/Add.2 para 81). See also Annex 1, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4 пункт 81).

5657. Для обеспечения надлежащего проведения процедуры участия общественности, административные функции, связанные с его организацией могут быть делегированы органам или лицам, специализирующимся на участии общественности или медиации, которые являются беспристрастными и не представляют интересы, связанные с планируемой деятельностью, являющейся предметом принятия решения. (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4 пункт 79)

5758. Общественность должна быть незамедлительно и должным образом проинформирована не только о начале процедуры и возможности для участия, но и о выдаче окончательного решения (разрешения) (Ст. 6.2 и 6.9 Орхусской Конвенции).

5859. Национальная правовая база система должна содержать подробные требования к информированию общественности о начале процедуры и возможности для участия общественности, как того требует статья 6, пункт 2, Орхусской Конвенции. В частности, должны быть четкие требования:

(a) что общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется;

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

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

5960. Если основным способом информирования общественности является

информирование через Интернет:

(а) должно быть предусмотрено четкое требование о том, чтобы все документы, включая заявку, документацию ОВОС и др., подавались инициатором/разработчиком также в электронной форме;

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

~~6061.~~ Для процесса участия общественности должны быть установлены конкретные сроки, в том числе, в частности, достаточные временные рамки:

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

(б) для общественности, чтобы подготовить и подать комментарии; (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/2 пункт 10 (d));

(с) для ~~государственных~~ органов публичной власти, чтобы принять во внимание надлежащим образом любые комментарии (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/2 пункт 10 (e)).

~~6162.~~ В отношении доступа к информации, относящейся к процессу принятия решений:

(а) предоставление информации не должно ограничиваться только избранными частями документации ОВОС (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/2 пункт 10 (g));

(б) защита авторских прав не должна рассматриваться как возможность для предотвращения доступа общественности к полной документации об оценке воздействия на окружающую среду (ЕСЕ/МР.ЕИА/С/2010/4, пункт 20);

(с) должно быть предусмотрено четкое требование о том, что
i. информация предоставляется независимо от её объёма (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/2 пункт 10 (b)

ii. информация, которая должна предоставляться инициатором (разработчиком), как правило, не является такой, которая не подлежит раскрытию (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/2 пункт 10 (h)).

~~6263.~~ В дополнение к публичным общественным слушаниям, общественность должна иметь возможность представить в письменном виде

(а) любые комментарии, касающиеся соответствующих решений без требования, чтобы эти комментарии были обоснованными;

(б) в течение всего периода комментирования (Ст. 6.7 Орхусской Конвенции).

~~6364.~~ При разработке национальной системы правовой базы следует иметь в виду, что организация дискуссий по предлагаемому проекту в газетах и в телевизионных программах не является достаточным способом обеспечения участия общественности в соответствии с пунктом 7 статьи 6, Орхусской конвенции (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2010/6/Add.4 пункт 95).

~~6465.~~ Должно быть предусмотрено четкое требование о том, чтобы в решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности (Ст. 6.1 Конвенции Эспо и ст. 6.8 Орхусской Конвенции).

4. Окончательное решение

~~6566.~~ Национальная правовая база системы должна четко определять, какое из решений по согласованию деятельности следует считать окончательным решением с целью выполнения требований Конвенции Эспо (ЕСЕ/МР.ЕИА/10, решение IV/2, приложение I).

~~6667.~~ В то время как стороны вправе решать, какое из множества решений, предусмотренных в их правовой системе, следует считать окончательным для целей Конвенции Эспо, их усмотрение в этом отношении ограничивается теми решениями, которые в реальном выражении устанавливают экологические условия осуществления деятельности (ЕСЕ/МР.ЕИА/10, решение IV/2, приложение I, пункт 61) и, которые охватывают все основные параметры и основные экологические последствия рассматриваемой планируемой деятельности (ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.10 пункт 43).

6768. Национальная ~~енетема~~-правовая база должна быть построена таким образом, чтобы в случае если каждое из этих решений считается окончательным по отношению к данной деятельности, было ясно, каковыми являются утверждённые основные параметры планируемой деятельности и соответствующие экологические условия для реализации этой деятельности. Если условия, прилагаемые к решению, могут быть изменены впоследствии другими решениями, последнее не может считаться «окончательным решением» в понимании Конвенции Эспо (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 21). То же самое относится к случаю, если иное решение способно существенно изменить основные параметры указанные выше или рассматривает важные экологические аспекты деятельности, которые ещё не были учтены. (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10 пункт 43).

6869. Должно быть предусмотрено чёткое требование о том, что:

- (a) окончательное решение должно сопровождаться указанием причин и соображений, на которых оно основано (Ст. 6 Конвенции Эспо и Ст. 6.9 Орхусской Конвенции);
- (b) тексты решений, вместе с причинами и соображениями, на которых они основаны, являются общедоступными. (ECE/MP.PP/C.1/2009/2 пункт 10 (j));
- (c) ~~государственные~~ органы публичной власти:
 - i. своевременно информируют общественность о принятых ими решениях и о том, каким образом можно получить доступ к решениям, вместе с причинами и соображениями, на которых они основаны;
 - ii. поддерживают и делают доступными для общественности через общедоступные списки или реестры, копии решений, которые они принимают, наряду с причинами и соображениями, на которых они основываются, и другую информацию, относящуюся к принятию решений, в том числе доказательства выполнения обязательств по информированию общественности и предоставления ей возможности представить свои замечания..

6970. Рекомендуются, чтобы окончательные решения при применении Конвенции Эспо включали:

- (a) условия для мониторинга (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 18);
- (b) информацию о возможностях для обжалования (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 26).

7071. При разработке национальной ~~енетемы~~-правовой базы следует иметь в виду, что в свете пункта 8 статьи 3 Конвенции Эспо, существуют обязательства по информированию об окончательном решении заинтересованной общественности затрагиваемой Стороны " (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 27).

7172. Окончательное решение должно содержать резюме замечаний, полученных в соответствии с пунктом 3 статьи 8 и пунктом 2 статьи 4 и результаты консультаций, указанных в статье 5, и должно описывать, как они и результаты оценки воздействия на окружающую среду были включены или иным образом учтены в окончательном решении, в свете рассмотрения разумных альтернатив, описанных в оценке воздействия на окружающую среду. (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 40)

5. Трансграничная процедура

7273. В дополнение к общему обязательству четко определить в национальной ~~енетеме~~правовой базе, где в процессе принятия решений есть место для трансграничной процедуры ОВОС, кто несет ответственность за её осуществление и каким образом она осуществляется (ECE/MP.EIA/10, решение I/2, приложение I, пункт 64.), национальная ~~енетема~~-правовая база должна предусматривать также другие необходимые детали трансграничной процедуры как в отношении действий в качестве "Стороны происхождения», так и в качестве "затрагиваемой Стороны".

7374. Необходимым условием для проведения трансграничной процедуры является раннее вовлечение природоохранных органов (компетентных органов), например, путём требований от инициаторов/~~(разработчиков)~~ предоставлять "декларации о намерениях"

соответствующим органам, которые, в свою очередь, могут решить, существует ли вероятность трансграничного воздействия и инициировать процесс трансграничного уведомления. В случае выявления вероятного трансграничного воздействия, это также должно дополняться обязательным скопингом. В качестве дополнительного инструмента для успешного скрининга видов деятельности, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, Стороны либо индивидуально, либо в рамках двусторонних или многосторонних соглашений или других договоренностей, могут найти полезным утверждение перечня видов деятельности (при необходимости с пороговыми значениями), которые должны автоматически быть объектом для уведомления. (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/2, пункт 21).

7475. При разработке национальной ~~системы правовой базы~~ следует иметь в виду, что:

(а) обеспечения равноценной возможности для участия общественности затрагиваемой Стороны, в том числе своевременное и эффективное информирование общественности, является общей ответственностью заинтересованных Сторон. В этой связи, признавая отсутствие административных полномочий у компетентного органа Стороны происхождения на территории затрагиваемой Стороны, как минимум, она должна предоставить возможность общественности затрагиваемой Стороны участвовать в процедуре Стороны происхождения (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/2, параграф 37);

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

(с) более того, компетентный орган Стороны происхождения должен поддерживать компетентный орган затрагиваемой Стороны в обеспечении эффективного участия для общественности затрагиваемой Стороны в процедуре трансграничной оценке воздействия на окружающую среду (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/4, пункт 19 (с));

(д) в целях содействия переводу, документация по оценке воздействия на окружающую среду должна включать отдельный раздел о трансграничном воздействии (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/2, пункт 35);

(е) ~~епоручение~~ инициатору деятельности осуществления процедуры оценки трансграничного воздействия на окружающую среду было бы неадекватным, если только инициатором не выступало само государство (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/2, пункт 36). См. также Приложение 2;

(ф) консультации в соответствии со статьей 5 являются двусторонними или многосторонними переговорами между государственными органами, которые были санкционированы заинтересованными Сторонами, и их не следует путать с участием общественности в соответствии с пунктом 8 статьи 3 и пунктом 2 статьи 4 или с консультацией государственных органов в районах, которые, по всей вероятности, будут подвергнуты воздействию, в соответствии с пунктом 2 статьи 4, (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/2, пункт 39).

7576. При разработке национальной системы должно быть гарантировано, что:

(а) существует правовой механизм, при котором комментарии, полученные от иностранных ~~государственных~~ органов публичной власти и общественности в соответствии со статьями 3.8 и 4.2 Конвенции Эспо, касающиеся информации содержащейся в материалах ОВОС, принимаются во внимание таким образом, что трансграничное воздействие должным образом учитывается (Ст. 6.1 Конвенции Эспо);

(б) существует правовой механизм, гарантирующий, что результаты консультаций с иностранными органами в соответствии со статьей 5 Конвенции Эспо являются обязательными для органов, выдающих окончательное решение (статья 6.1 Конвенции Эспо).

7677. Сторонам следует иметь в виду, что двустороннее соглашение может:

(а) быть эффективным механизмом для установления общения между заинтересованными Сторонами и отправки информации (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/4, пункт 29));

(б) решить многие вопросы, связанные с участием общественности, как это

предусмотрено Конвенцией " (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19 (f)).

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

A. Введение

7778. Конвенция Эспо предусматривает в статье 8, что Стороны могут продолжать исполнять существующие соглашения или вступать в новые двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств в соответствии с Конвенцией.

7879. Конвенция Эспо предусматривает в Приложении VI перечень элементов, которые могут быть включены в любое такое соглашение, как со Стороной Конвенции, так и с любой другой страной. Перечень не является ни обязательным (т.е. не все элементы, перечисленные в Приложении VI, должны быть включены в такие соглашения), ни исчерпывающим. Существует ряд других конкретных элементов, которые должны быть рассмотрены для включения в такое соглашение.

7980. Чем больше подробностей четко урегулировано в таком соглашении с определенной страной, тем меньше проблем процедурного характера необходимо будет решать, начиная процедуру относительно конкретной деятельности, и поэтому, любая такая процедура будет более быстрой и эффективной и будет сосредоточена на основных вопросах, связанных с фактическим трансграничным воздействием данной деятельности.

8081. Начало переговоров с проектом соглашения, предложенным в одностороннем порядке одним партнёром, может быть рискованным для другого партнера, поскольку ставит партнера, который предложил проект, в несколько привилегированное положение.

8182. Гораздо более целесообразно начинать переговоры с начальной встречи (может быть на уровне экспертов) в ходе которой партнеры могли бы:

- (a) представить друг другу свои правовые и институциональные рамки для национальных и трансграничных процедур
- (b) согласовать предварительный перечень вопросов, которые должны регулироваться в двустороннем соглашении (т.е. общее содержание соглашения)
- (c) согласовать уровень, место и порядок дальнейших переговоров.

8283. Таким образом, при вступлении в переговоры по двустороннему соглашению стоит подготовить и предложить изначально перечень вопросов, которые должны быть урегулированы в таком соглашении, т.е. предложить общую сферу регулирования такого соглашения.

8384. Перечень вопросов, которые должны регулироваться (т.е. сфера регулирования двустороннего соглашения) могут немного отличаться в зависимости от страны, с которой соглашение будет обсуждаться. Есть два очевидных фактора, которые могут оказывать влияние на двусторонние соглашения:

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

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

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

В. Конкретные элементы, подлежащие рассмотрению

1. Обязательное уведомление

8586. С учетом проблем в странах, имеющих систему ОВОС/экспертиза с ранним скринингом (выявлением) деятельности, которая может иметь трансграничное воздействие, а также с учётом недавней рекомендации Комитета по осуществлению Конвенции Эспо (ECE.MP.EIA.IC.2010.2), было бы целесообразно рассмотреть вопрос о включении в двустороннее соглашение перечня видов деятельности (с пороговыми значениями, где необходимо), которые ставали бы автоматически предметом для уведомления между двумя странами, сторонами двустороннего соглашения. Перечень может включать, например, виды деятельности в зависимости от их типа (например, все объекты ядерной энергетики) или в зависимости от их расположения (например, все виды деятельности на общем природном ресурсе (ресурсах)). В соглашениях с разными странами такой перечень может быть разным. Наличие перечня видов деятельности, которые автоматически станут предметом трансграничного уведомления, может иметь особое значение для стран, в которых не обязательно Министерство охраны окружающей среды ответственно за разрешение деятельности, являющейся объектом внутренней процедуры ОВОС-ЕИА. Однако, в таких странах, перечень будет решать проблему скрининга лишь тогда, когда он будет хорошо известен разработчикам и всем органам, участвующим в национальных процедурах выдачи разрешений.

2. Язык

8687. В соглашении следует четко регламентировать язык определенных документов, в частности:

- (a) уведомления;
- (b) документации [ЕИАОВОС](#);
- (c) окончательного решения;
- (d) другую информацию (например – по результатам мониторинга).

8788. Язык не обязательно может быть одинаковым для всех документов (например, может быть согласовано, что некоторые документы передаются только на национальном языке или только на международном языке, таком как русский или английский). В этой связи Стороны Конвенции [Эспо](#) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии имеют определенные преимущества, поскольку русский язык там по-прежнему широко распространен, поэтому, вполне может служить в качестве общего языка трансграничной процедуры между этими странами.

3. Письменный и устный перевод

8889. Независимо от того, какой язык, для какого документа требуется в соответствии с соглашением, должны быть четко решены другие вопросы, связанные с письменным и устным переводом, в частности, кто несет ответственность за перевод определённого документа и перевод определённого мероприятия (встречи или общественных слушаний), и если это не те же, то кто платит за это.

8990. Также может быть полезным предусмотреть процедуру мониторинга точности перевода и урегулирования возможных споров, связанных с переводом. Обычная практика в двусторонних соглашениях, является такой, что Страна происхождения несет ответственность за перевод документов на язык затрагиваемой Стороны. Это решение имеет явные недостатки, потому что перевод на иностранный язык является более сложным, соответственно, перевод представленных документов, как правило, будет менее точным. Иногда, представленные документы практически полностью нечитабельны, поэтому, в частности, в случае такого варианта необходимо иметь также все

представленные документы на языке оригинала.

4. Контактное лицо для уведомления и способы уведомления

9091. В соглашении должно быть чётко предусмотрено, кто (с обеих сторон) будет выступать в качестве уполномоченного контактного лица (лиц) для уведомления, а также способы уведомления. Определение того, кто уполномочен уведомлять имеет особое значение в случае системы ОВОС/экспертиза, при которой обычно разработчик несет ответственность за процедуру ОВОС, иногда, включая и отправку уведомления. В таком случае четкие договоренности о том, каким образом обращаться с уведомлением, должны быть урегулированы в двустороннем соглашении для обеих сторон.

9492. Что касается способа уведомления - все средства возможны в рамках Конвенции Эспо при условии, что у каждой страны есть четкое понимание своей роли. В некоторых странах используют очень неформальные способы (по электронной почте между органами вовлечённых стран) в то время как в некоторых других странах используются очень формальные способы (через министерства иностранных дел). Неформальные способы обычно используются между странами, где органы имеют давние традиции сотрудничества и взаимного доверия.

5. Начальные консультации о сроках

9293. Может быть полезным предусмотреть в соглашении, что после положительного ответа на уведомление, каждая индивидуальная трансграничная процедура начинается с первоначальных консультаций, устанавливающих детали дальнейшей процедуры, в том числе, устанавливающих временные рамки для последующих шагов.

6. Участие общественности

9394. В соглашении должно быть четко предусмотрено, кто несет ответственность за участие общественности. В частности, должна быть чётко определена ответственность за:

- (a) определение заинтересованной общественности и местных органов власти в районах, подвергающихся воздействию;
- (b) информирование заинтересованной общественности и местных органов власти в районах, подвергающихся воздействию, о возможности участия (включая, каким способом они должны быть проинформированы);
- (c) предоставление заинтересованной общественности и местным органам власти в районах, подвергающихся воздействию, доступа к необходимой информации и документам;
- (d) предоставление заинтересованной общественности и местным органам власти в районах, подвергающихся воздействию, возможности предоставить свои комментарии (письменные или в процессе слушаний);
- (e) предоставление заинтересованной общественности и местным органам власти в районах, подвергающимся воздействию, информации об окончательном решении и возможности доступа к такому решению.

9495. Принимая во внимание особую роль инициаторов/~~разработчиков~~ в странах, имеющих систему ОВОС/экспертиза, двустороннее соглашение здесь может ввести довольно значительную роль разработчиков при условии, что они будут действовать под контролем компетентных органов и их роли будут четко определены и приняты всеми.

9596. Предоставление определённой роли инициаторам/~~разработчикам~~ в двустороннем соглашении могли бы решить проблемы с финансовыми ресурсами, необходимыми для трансграничной процедуры в случае Стороны происхождения.

7. Консультации в соответствии со Статьей 5

9697. Соглашение может включать детали, касающиеся любых будущих консультаций в соответствии со Статьей 5 Конвенции Эспо, в частности, уровень, место

проведения и сроки начала таких консультаций. Опять же, учитывая роль инициаторов/~~(разработчиков)~~ в системе ОВОС/экспертиза, Стороны могут согласиться на привлечение их к консультациям. Кроме того, Стороны могут также согласиться на участие других заинтересованных сторон, таких как, например, местных властей или представителей общественности.

9798. В связи с этим стоит также предусмотреть порядок разрешения возможных споров, связанных с вопросами, возникающими в процессе консультаций.

8. Окончательное решение

9899. В соглашении можно также предусмотреть детали окончательного решения в соответствии со статьей 6 Конвенции Эспо, в частности, какие решения в каждой стране следует рассматривать как "окончательное решение" с целью «запуска» требований статьи 6 Конвенции. Этот вопрос имеет особое значение в связи со странами, имеющими систему ОВОС/экспертиза, при которой для того, чтобы определить правильное решение, реально устанавливающее условия для деятельности, необходимо тщательное изучение.

Приложение 1

Делегирование задач в процедуре участия общественности⁷

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

Задача	Может ли быть делегирована инициатору проекта/разработчику?	
Определить в общем виде процедуру участия общественности, в том числе и её сроки	НЕТ	
Определить конкретные этапы процедуры, в том числе их сроки	НЕТ	
Идентифицировать заинтересованную общественность	НЕТ	От инициатора/разработчика может потребоваться оказание помощи органам публичной власти в определении заинтересованной общественности, путём предоставления определенной информации, например, о потенциальных воздействиях проекта, сведения о лицах, проживающих / владеющих собственностью, которые подпадают под эти воздействия
Подготовить и осуществить уведомление общественности	ДА	Под руководством и надзором органа публичной власти
Предоставить общественности доступ ко всей необходимой информации	НЕТ*	Общественность должна иметь возможность доступа ко всей информации, которая имеет отношение к принятию решений непосредственно в помещениях компетентного органа публичной власти. Параллельно, от инициатора/разработчика также может потребоваться предоставить доступ к соответствующей, предоставленной им, информации, которая имеет отношение к принятию решений
Получить письменные комментарии общественности	НЕТ	

⁷ Вышеуказанная таблица была разработана для Рекомендаций по участию общественности, которые готовятся в рамках Орхусской конвенции

Организовать общественные слушания, в том числе уведомить заинтересованную общественность о дате и месте общественного слушания (слушаний) и организовать место проведения	ДА	Под руководством и надзором органа публичной власти
Вести любые общественные слушания	НЕТ	
Разобрать и, при необходимости, обобщить, все письменные и устные комментарии, полученные от общественности	НЕТ	Все комментарии должны быть переданы непосредственно в компетентный орган
Рассмотреть все письменные и устные комментарии, полученные от общественности	НЕТ	
В решении учесть комментарии, полученные от общественности	НЕТ	
Принять решение и подготовить информацию о причинах и соображениях, положенных в основу этого решения	НЕТ	
Информировать общественность о принятом решении, как можно получить доступ к нему и как решение может быть обжаловано	НЕТ	
Обеспечить общественности доступ к тексту решения вместе с информацией о причинах и соображениях, положенных в основу этого решения	НЕТ*	Орган публичной власти должен это сделать самостоятельно, но инициатор/разработчик может также сделать это параллельно

Приложение 2
Делегирование задач в трансграничной процедуре

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

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