



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.EIA/IC/2009/5
2 July 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ ОБ ОЦЕНКЕ
ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В
ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ

Комитет по осуществлению

Семнадцатая сессия
Женева, 14-18 сентября 2009 года
Пункт 2 предварительной повестки дня

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ РЕШЕНИЯ IV/2 В
ОТНОШЕНИИ УКРАИНЫ (ПУНКТЫ 7-14)**

**Независимый обзор мер правового, административного и иного характера,
принимаемых Украиной с целью осуществления положений Конвенции**

Записка секретариата

Резюме

Совещание Сторон Конвенции одобрило выводы Комитета по осуществлению в отношении несоблюдения Украиной своих обязательств по Конвенции (ECE/MP.EIA/10, решение IV/2, пункт 7). Совещание Сторон постановило оказать поддержку правительству Украины в проведении независимого обзора ее правовых, административных и других мер по осуществлению положений Конвенции для рассмотрения Комитетом в первой половине 2009 года (решение IV/2, пункт 11). Было решено, что независимый обзор будет проведен консультантом, который будет назначен Комитетом и услуги которого будут финансироваться из бюджета Конвенции.

В докладе, включенном в приложение к настоящей записке, содержится независимый обзор, проведенный в первой половине 2009 года консультантами, назначенными Комитетом.

Приложение

Независимый обзор мер правового, административного и иного характера, принимаемых Украиной с целью осуществления положений Конвенции

Доклад консультантов*

I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ИСПОЛЬЗОВАННЫЙ ПОДХОД

1. Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте (Эспо, 1991 год) в своем решении IV/2 (ЕСЕ/МР.ЕІА/10) одобрило выводы Комитета по осуществлению в отношении того, что Украина не соблюдает свои обязательства по Конвенции, в частности статьи 2, 3, 4, 5 и 6, и постановило выпустить заявление о несоблюдении в отношении правительства Украины.
2. Совещание Сторон просило правительство Украины обеспечить, чтобы законодательство страны и принимаемые административные меры обеспечивали необходимые возможности для осуществления в полной мере положений Конвенции, и постановило оказать поддержку правительству Украины в проведении независимого обзора ее правовых, административных и иных мер по осуществлению положений Конвенции для рассмотрения Комитетом по осуществлению в первой половине 2009 года. Было решено, что независимый обзор будет проведен консультантом, который будет назначен Комитетом и услуги которого будут финансироваться из бюджета Конвенции. Этот независимый обзор содержится в настоящем докладе.
3. Совещание Сторон также просило правительство Украины представить Комитету к концу 2009 года стратегию, в которой были бы отражены усилия правительства Украины по осуществлению положений Конвенции и которая основывалась бы на итогах независимого обзора, включая график ее осуществления, подготовку кадров и другие меры по обеспечению соблюдения Конвенции, и представить Комитету впоследствии доклад об осуществлении этой стратегии.

* Алех Черп является профессором кафедры экологических наук и политики и директором по исследованиям и международному научному сотрудничеству Центрально-европейского университета (Венгрия), а также адъюнкт-профессором Лундского университета (Швеция) и приглашенным профессором Блекингенского технологического института (Швеция). Елена Лаевская - доцент кафедры права Белорусского государственного университета. Данный независимый обзор отражает точку зрения только его авторов.

4. Таким образом, обзор был направлен на достижение следующих целей:

a) проведение независимого обзора для рассмотрения Комитетом в первой половине 2009 года;

b) представление рекомендаций и мер, подлежащих принятию правительством Украины в целях обеспечения соблюдения Конвенции, включая рекомендации, касающиеся внесения поправок в законодательство;

c) выявление возможных областей, в которых требуется внести поправки в первичное законодательство в целях обеспечения полного соблюдения Конвенции Украиной;

d) выявление возможных областей для принятия подзаконных актов (постановлений), регулирующих процедурные действия;

e) вынесение рекомендаций Комитету и определение последующих мер, которые должны быть приняты в целях укрепления потенциала Украины для полного соблюдения ею своих обязательств по Конвенции.

5. Настоящий обзор, в котором используются шесть критериев обзора, вытекающих главным образом из положений статей 2, 3, 4, 5 и 6 Конвенции (см. вставку 1), основан на анализе соответствующих законодательных, нормативных и административных актов и норм, а также других документов (см. добавление). Кроме того, 26 января - 6 февраля 2009 года одним из авторов была совершена поездка в Украину и проведен ряд встреч и интервью с должностными лицами и экспертами этой страны, результаты которых также были использованы для подготовки настоящего обзора. Комитет по осуществлению рассмотрел проект обзора на своей шестнадцатой сессии (10-12 марта 2009 года) и просил внести ряд изменений в текст до выпуска окончательного документа и его представления правительству Украины (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункты 6-7). Он также был рассмотрен двумя украинскими неправительственными экспертами по правовым вопросам и повторно членами Комитета.

6. Остальная часть настоящего обзора состоит из трех глав. В главе II дается краткое описание системы оценки воздействия на окружающую среду (ОВНС или ОВОС¹) в Украине, включая положения, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду

¹ ОВНС - украинский акроним названия национальной процедуры, аналогичной ОВОС; ОВОС - перевод на русский английского акронима EIA.

в трансграничном контексте. В главе III приведена оценка украинской системы ОВОС с учетом критериев, перечисленных во вставке 1. В заключительной главе содержатся рекомендации по обеспечению более полного соответствия украинской системы ОВОС требованиям Конвенции.

Вставка 1. Критерии для обзора правовых и административных положений, касающихся ОВОС, в трансграничном контексте в Украине

- A. Существование национальной процедуры ОВОС, которая задействуется до принятия окончательного решения, ориентируется в первую очередь на экологически значимые виды деятельности и предусматривает участие общественности, подготовку документации по ОВОС и обеспечение учета результатов ОВОС при принятии решения об осуществлении (статьи 2.2, 2.3, 4.1, 6.1)
- B. Существование, временные рамки и структура механизма уведомления затрагиваемых Сторон (статьи 2.4, 3.1, 3.2)
- C. Возможность участия затрагиваемых Сторон в процедуре определения содержания документации по ОВОС (процедура определения сферы охвата) (статья 2.11)²
- D. Представление информации затрагиваемым Сторонам, включая своевременное направление документации по ОВОС и окончательного решения (статьи 3.5, 4.2, 6.2, 6.3)
- E. Возможности для участия в ОВОС общественности, в том числе общественности затрагиваемых Сторон (статьи 2.6, 3.8)
- F. Механизм для проведения консультаций относительно документации по ОВОС и обеспечение учета результатов этих консультаций при принятии окончательного решения (статьи 5, 6.1)

**II. СИСТЕМА ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ
В УКРАИНЕ: КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ**

A. Терминология

7. Система или процесс ОВОС означают систему или процесс оценки потенциальных экологических последствий планируемых видов деятельности и соответствующие

² Пункт 11 статьи 2 взят из поправки к Конвенции, которая еще не вступила в силу, и поэтому не может рассматриваться в качестве обязательного требования для Сторон Конвенции.

процессы планирования, проведения консультаций и принятия решений. Она включает в себя:

- a) ОВНС, проводимую застройщиком;
- b) процедуру государственной экологической экспертизы³ (ГЭЭ), которая проводится государственными природоохранными органами, т.е. изучение материалов ОВНС и другой проектной документации экспертами или государственными должностными лицами или же и теми и другими;
- c) процедуру выдачи разрешений местными и другими органами власти с учетом соображений, сформулированных в экологической оценке.

8. Материалами ОВНС являются документы, подготовленные застройщиком в качестве составной части проектной документации по планируемому виду деятельности в целях соблюдения требований системы ОВОС.

9. Заявление об экологических последствиях представляет собой отдельный документ, подготавливаемый застройщиком в рамках процедуры ОВНС. В соответствии с законом это заявление является общедоступным документом.

В. Принципы и законодательство

10. Как и во многих других государствах Восточной Европы, в Украине имеется хорошо отлаженная национальная система ОВОС, состоящая из двух отдельных компонентов:

- a) процедуры ГЭЭ, с помощью которой компетентное природоохранное ведомство определяет приемлемость предлагаемых видов деятельности с экологической точки зрения;
- b) процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВНС).

11. Подробное описание и анализ этих систем содержатся в научной литературе и в настоящем документе не воспроизводятся. Однако важно отметить, что система ГЭЭ/ОВНС существенно отличается от той системы ОВОС, которая предусмотрена в

³ Может также называться экологической экспертной оценкой или экологическим экспертным обзором.

Директиве Европейского сообщества об ОВОС⁴, послужившей изначальной основой для разработки Конвенции. По этой причине Украине и другим странам Восточной Европы сложнее приводить их правовые требования в соответствие с положениями Конвенции.

12. Хотя национальная нормативно-правовая база Украины в сферах выдачи разрешений на осуществление проектов и проведения ОВНС представляется Комитету по осуществлению "крайне запутанной" (ECE/MP.EIA/2008/6, пункт 31), в ней можно выделить основные нормативно-правовые акты (см. добавление) и принципы.

13. Процедура ГЭЭ регулируется Законом "Об экологической экспертизе", в то время как процедура ОВНС определена в Государственных строительных нормах, утвержденных приказом № 214 Госстроя. Подобное положение, при котором ГЭЭ имеет более высокий правовой статус и с организационной точки зрения относится к ведению Министерства охраны окружающей природной среды, а ОВНС является технической нормой, контроль за соблюдением которой обеспечивается Министерством строительства, потенциально осложняет соблюдение международных норм, которые, как правило, такие специфические аспекты не учитывают.

С. Процедура оценки воздействия на окружающую среду

1. Общий обзор: государственная экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду

14. В Украине проведение как ГЭЭ, так и ОВНС требуется в случае всех предлагаемых видов деятельности, сопряженных с потенциальным экологическим риском, что означает на практике весьма широкий диапазон видов деятельности. Структурная проблема системы ОВОС Украины заключается в том, что она предусматривает применение одной общей процедуры к весьма широкому диапазону видов деятельности, в результате чего формально весьма сложно сосредоточить усилия на рассмотрении прежде всего тех предложений, которые могут иметь серьезные последствия с экологической точки зрения.

15. ГЭЭ является обязательной для всех видов деятельности и проектов по строительству, признанных экологически опасными, в соответствии с Постановлением Кабинета министров "О перечне видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность". Виды деятельности со значительным

⁴ Директива 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду с изменениями, внесенными в нее директивами 97/11/ЕС от 3 марта 1997 года и 2003/35/ЕС от 26 мая 2003 года.

трансграничным воздействием фигурируют в этом перечне (пункт 22), который в целом сопоставим с добавлением I к Конвенции.

16. В соответствии с законодательством по вопросам ГЭЭ материалы ОВНС и заявление об экологических последствиях должны подготавливаться для всех этих видов деятельности и представляться для проведения ГЭЭ. В Государственных строительных нормах определен порядок осуществления процедуры ОВНС в отношении строительных и инвестиционных видов деятельности. Кроме того, как предусмотрено в Законе "Об инвестиционной деятельности" (статья 15), все инвестиционные программы и проекты по строительству подлежат обязательной государственной экспертизе в полном объеме, включающей ГЭЭ и другие отраслевые экспертизы. В данном случае проведение ОВНС также является обязательным.

17. Не ясно, предусмотрено ли проведение процедуры ОВНС с той же степенью детализации для тех видов деятельности, которые не связаны со строительством или инвестициями (например, забор подземных вод, лесохозяйственная деятельность).

18. Процедура ОВНС, регулируемая Государственными строительными нормами, предусматривает целую череду этапов, указанных в таблице 1⁵, включая подготовку различных документов (в том числе заявления об экологических последствиях), проведение консультаций с органами управления и участие общественности. На приведенной ниже диаграмме представлена упрощенная схема процесса ОВОС в Украине.

19. Подготовка материалов ОВНС (и их сферы охвата) и проведение ГЭЭ могут осуществляться на различных этапах планирования проекта, в том числе в ходе разработки технико-экономического обоснования и подробного проектного решения. Существует возможность подготовки и использования (чаще всего так и делается) одного комплекта материалов ОВНС как для технико-экономического обоснования, так и, с определенными поправками, для подробного проектного решения.

⁵ Схема, представленная в таблице 1, касается "инвестиционных проектов". У авторов не сложилось четкого представления о критериях определения "инвестиционного проекта", но большинство крупных проектов, судя по всему, относятся к этой категории.

Таблица 1. ОВНС инвестиционных проектов в Украине

(источник: Государственные строительные нормы № 214)

Этап	Деятельность по планированию и строительству	Этап ГЭЭ/ОВНС	Замечания авторов относительно актуальности для Конвенции
Решение инициатора проекта о начале деятельности			
Предынвестиционные исследования			
1	Подготовка вводных данных о строительстве, разработка технологической программы, инвестиционных намерений, оценка потребностей в сырьевых материалах, энергоресурсах, людских ресурсах и т.д.; проведение предынвестиционных исследований	Обнародование заявления о намерениях. Подготовка предварительной ОВОС ⁶	На этом этапе может быть направлено уведомление
2	Разработка альтернативных вариантов размещения площадки с учетом состояния окружающей среды и существующей инфраструктуры	Подготовка краткой ОВОС ⁷ в качестве части документации, обосновывающей местоположение проектной площадки или трассы	
3	Разработка и одобрение сферы охвата для подготовки технико-экономического обоснования инвестиций и предварительного плана проекта	Подготовка сферы охвата материалов ОВНС, подлежащих включению в технико-экономическое обоснование и предварительный план проекта	Этот этап можно рассматривать в качестве этапа определения масштабов деятельности, о чем говорится в предлагаемом в соответствующей поправке к Конвенции пункте 11 статьи 2.

⁶ По мнению авторов, в данном случае речь идет о неофициальной, внутренней процедуре, содействующей подготовке заявления о намерениях и принятию решения о характере и сфере охвата требуемой ОВНС.

⁷ В Государственных строительных нормах мало разъясняется, что понимается под "краткой ОВОС". Судя по всему, речь идет об экологической оценке, необходимой на данном этапе для обоснования выбора площадки. Вместе с тем эта экологическая оценка не может быть подробной, поскольку местоположение площадки еще не определено, и застройщик не имеет доступа ко всем данным. Краткая ОВОС представляется - в качестве составной части заявки - компетентному органу, отвечающему за землеотвод; она вряд ли используется для каких-либо иных целей.

Этап	Деятельность по планированию и строительству	Этап ГЭЭ/ОВНС	Замечания авторов относительно актуальности для Конвенции
4	Подготовка технико-экономического обоснования и предварительного плана проекта в соответствии с действующими нормативными положениями	Подготовка материалов ОВНС в качестве составной части технико-экономического обоснования и предварительного плана проекта; проведение публичных слушаний по видам деятельности, включенным в приложение Е к Государственным строительным нормам. Подготовка заявления об экологических последствиях	
5	Одобрение и утверждение технико-экономического обоснования и предварительного плана проекта	Завершение государственной экспертизы и одобрение материалов ОВНС в качестве части технико-экономического обоснования и предварительного плана проекта. Представление заявления об экологических последствиях органам местного управления	На этом этапе может быть вынесено заключение ГЭЭ
Проектное решение			
6	Подготовка и одобрение сферы охвата проектного решения	Подготовка сферы охвата материалов ОВНС в качестве составной части сферы охвата проектного решения с внесенными поправками, обусловленными изменениями в инвестиционном обеспечении, деталях предварительного плана или инфраструктуре.	Этот этап также можно считать этапом определения масштабов деятельности
7	Разработка проектного решения	Проведение ОВНС, если она не была проведена на предыдущих этапах, или обновление ОВНС в соответствии с проектным решением	
8	Одобрение и утверждение проекта	Полное завершение государственной экспертизы и одобрение окончательных материалов ОВНС	На этом этапе также может быть вынесено заключение ГЭЭ
9	Подготовка рабочей документации	Обновление материалов ОВНС в соответствии с изменениями в технологических процессах или работах по строительству; представление в государственный орган для рассмотрения и одобрения	На этом этапе также может быть вынесено заключение ГЭЭ. Кроме того, может быть рассмотрен вопрос о принятии окончательного решения

Этап	Деятельность по планированию и строительству	Этап ГЭЭ/ОВНС	Замечания авторов относительно актуальности для Конвенции
Строительство			
10	Строительство	Заявка на получение разрешения на ведение строительных работ. Выполнение рекомендаций, сформулированных в ОВНС	Официально это - окончательное решение
11	Ввод в эксплуатацию и доводка (послепроектный анализ)	Оценка предписанных ОВНС мер по охране и обеспечению безопасности окружающей природной среды и проведение в случае необходимости послепроектного анализа	

20. С точки зрения Конвенции важными являются следующие этапы процесса ОВОС:

а) первый этап подготовки заявления о намерениях, которое должно быть опубликовано в соответствующих средствах массовой информации. На этом этапе общественность впервые должна получить информацию о предлагаемой деятельности, а также соответствующим образом должны быть уведомлены и любые затрагиваемые Стороны;

б) подготовка сферы охвата для ОВНС, в рамках которой может быть обсуждено и одобрено конкретное содержание материалов ОВНС (эти материалы предназначаются либо для технико-экономического обоснования, либо для развернутого проектного решения);

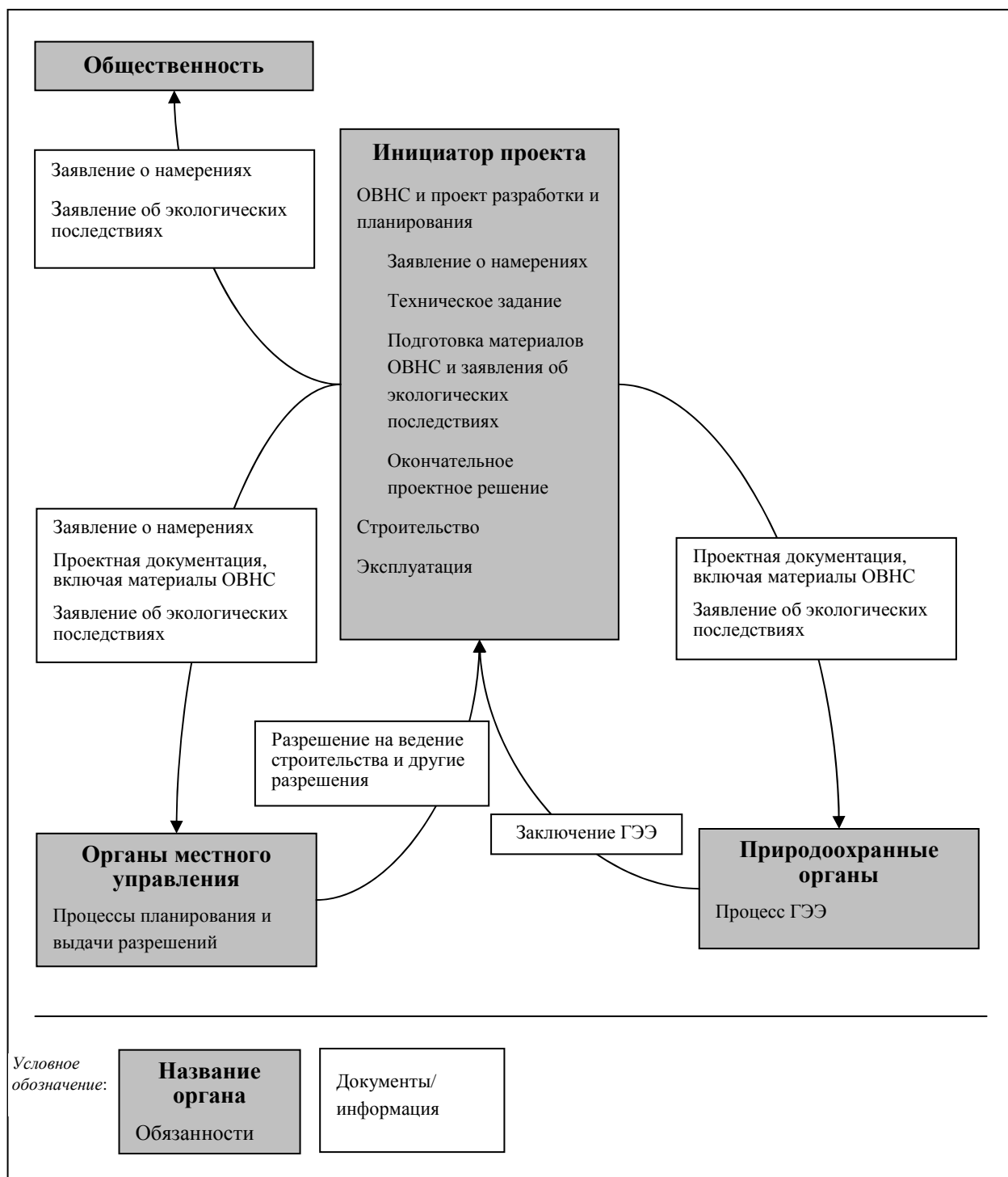
с) подготовка материалов ОВНС в составе проектной документации и проведение их экспертизы компетентными органами (включая Министерство охраны окружающей природной среды и его местные представительства) в рамках ГЭЭ;

д) подготовка и опубликование заявления об экологических последствиях, представляющего собой отдельный документ, в котором приводится резюме выводов ОВНС. Общественность в целом, а также природоохранные и другие ведомства должны иметь возможность беспрепятственного ознакомления с этим документом;

е) дальнейшая работа по проекту невозможна без одобрения - положительного заключения ГЭЭ (Закон "Об экологической экспертизе", статья 39). Положительное заключение ГЭЭ действует в течение трехгодичного периода начиная с даты принятия.

Если деятельность по проекту в течение этого периода не будет начата, проект должен быть представлен для проведения новой ГЭЭ; это включает и подготовку новых материалов ОВНС.

Диаграмма. Упрощенная схема процесса ОВОС в Украине



2. Виды и содержание документации об оценке воздействия на окружающую среду

21. В ходе процесса ОВОС осуществляется подготовка нескольких видов документов. Проектное решение и проектная документация включают технико-экономическое обоснование, предварительный план проекта и окончательное проектное решение. В число документов, относящихся к ОВОС, входят заявление о намерениях, материалы ОВНС (в составе проектной документации) и заявление об экологических последствиях.

22. В Государственных строительных нормах определены структура и содержание материалов ОВНС, к которым относятся:

- a) основания для проведения ОВНС;
- b) географические и экологические характеристики намеченного района или площадки для предлагаемого вида деятельности;
- c) общее описание предлагаемого вида деятельности;
- d) оценка экологических последствий предлагаемого вида деятельности;
- e) оценка социальных последствий предлагаемого вида деятельности;
- f) оценка последствий предлагаемого вида деятельности для существующей инфраструктуры;
- g) систематические меры по обеспечению соблюдения природоохранных норм;
- h) оценка экологических последствий строительных работ;
- i) заявление об экологических последствиях.

23. В Государственных строительных нормах регулируется содержание заявления об экологических последствиях, в которое должны быть включены резюме материалов ОВНС, а также:

- a) данные о предлагаемом виде деятельности, его целях и планах осуществления и существенных факторах, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на состояние окружающей среды, включая аварии с экологическими последствиями;

b) качественные и количественные показатели связанных с предлагаемым видом деятельности экологических рисков и угроз для здоровья и безопасности населения и подлежащие принятию меры по обеспечению соблюдения природоохранных норм;

c) перечень видов остаточного воздействия;

d) принятые меры по информированию широкой общественности о предполагаемом виде деятельности, его целях и планах осуществления и обязательствах по обеспечению соответствия решений, используемых в рамках проекта, существующим нормам охраны природной среды и экологической безопасности на всех этапах строительных и иных работ.

24. Если материалы ОВНС являются частью проектной документации и могут носить конфиденциальный характер, то заявление об экологических последствиях должно быть доступно для самого широкого круга лиц.

3. Процедура оценки воздействия на окружающую среду и участие общественности

25. Участие общественности в принятии важных с экологической точки зрения решений регулируется ОВОС и рядом законодательных актов (см. добавление). Принципы участия общественности в принятии решений по экологическим вопросам, включая участие в проведении ОВНС, определено, в частности, в следующих законах: "Об охране окружающей природной среды", "Об экологической экспертизе", "Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности" и "О планировании и застройке территорий".

26. В частности, одним из принципов регуляторной политики является следующий (взято из закона "Об основах регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности", статья 4):

"Транспарентность и учет общественного мнения - открытость деятельности регуляторных органов для физических и юридических лиц и их объединений; обязательное рассмотрение регуляторными органами всех предложений, замечаний и инициатив, представленных в установленном порядке физическими и юридическими лицами и их объединениями; обязательность и своевременность доведения принятых регуляторных актов до сведения физических и юридических лиц и их объединений; информирование широкой общественности о проводимой регуляторной деятельности".

27. Принципы участия общественности в проведении ОВНС подробно изложены в Государственных строительных нормах и в Положении об участии общественности в принятии решений в сфере охраны окружающей природной среды. Помимо уже упоминавшегося заявления о намерениях общественности и органам местного управления должно быть также представлено заявление об экологических последствиях, подготовка которого осуществляется на этапе 4 процедуры ОВНС (см. таблицу 1). В соответствии с законодательством также должны проводиться консультации с общественностью путем организации совещаний или использования других форм взаимодействия. Итоги таких консультаций представляются в орган государственной экологической инспекции вместе с материалами ОВНС. Помимо этого общественность должна информироваться через средства массовой информации о заключении ГЭЭ.

28. В Государственных строительных нормах предусмотрено, что в число материалов, документально подтверждающих учет интересов общественности, должны входить:

- a) документ, подтверждающий опубликование заявления о намерениях и информации о публичных слушаниях в средствах массовой информации;
- b) замечания местного населения в письменной или иной форме;
- c) перечень материалов, предоставленных в распоряжение местного населения и неправительственных организаций, вопросы и замечания граждан и ответы на вопросы и замечания;
- d) резюме решений по принятым к сведению замечаниям граждан и разъяснения по любым отклоненным замечаниям, а также выводы любой общественной экологической экспертизы⁸.

29. После завершения ГЭЭ соответствующие органы должны опубликовать заключение ГЭЭ в средствах массовой информации (Закон "Об экологической экспертизе", статья 10).

4. Процедура оценки воздействия на окружающую среду и окончательное решение

30. Концепция "окончательного решения" очень важна в контексте Конвенции. В соответствии с Конвенцией страна происхождения обязана распространить

⁸ Параллельный процесс экологической экспертизы, который может быть организован группой граждан, хотя на практике общественная экологическая экспертиза проводится редко.

документацию об ОВОС "в разумные сроки до принятия окончательного решения" (статья 4), обеспечить должный учет итогов консультаций по окончательному решению и сообщить затрагиваемой Стороне это решение вместе с соображениями, на которых оно основано (статья 6). Однако определение термина "окончательное решение" в Конвенции отсутствует.

31. Обоснованное толкование термина "окончательное решение" было дано Европейским судом⁹ и уточнено Комитетом по осуществлению, который "придерживался того мнения, что, 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, пункт 21).

32. В законодательстве Украины определена разрешительная процедура, включающая в себя ряд этапов (см. вставку 2). В рамках этой процедуры термин "окончательное решение" не упоминается, но авторы обзора придерживаются той точки зрения, что "разрешение на ведение строительных работ", выдаваемое в конце цикла планирования и подготовки проектного решения, наиболее близко по своему смыслу "к окончательному решению". Объясняется это тем, что все предыдущие решения, включая заключение ГЭЭ и "разрешение на размещение объекта", не дают автоматически права на начало осуществления проекта и не устанавливают каких-либо норм, которые не могут быть изменены в сторону большего ужесточения окончательным решением органов местного управления.

33. В то же время с практической точки зрения окончательным решением можно считать и заключение ГЭЭ, поскольку на этапе его вынесения могут и должны быть уточнены все экологические факторы. В плане осуществления Конвенции принятие такого толкования было бы целесообразным, поскольку это позволило бы компетентному органу в Украине рассматривать итоги трансграничной процедуры при обсуждении заключения ГЭЭ. Органы местного управления, выдающие разрешение на ведение строительных работ, по всей видимости, располагают менее значительными возможностями для учета экологических требований и соображений в трансграничном контексте.

⁹ Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 7 January 2004 in Case C-201/02, available at <://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002J0201:EN:HTML>.

III. СИСТЕМА ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В УКРАИНЕ: ОЦЕНКА В СВЕТЕ КОНВЕНЦИИ

34. Украина сдала на хранение ратификационную грамоту 20 июля 1999 года после принятия Закона о ратификации. Конвенция вступила в силу для Украины спустя 90 дней. Как контактный пункт по вопросам уведомления, так и координационный центр по административным вопросам в рамках Конвенции находятся в структуре Министерства охраны окружающей природной среды.

Вставка 2. Общая схема одобрения инвестиционных проектов в Украине

В основе общей схемы поэтапного принятия решений по проектам лежат соответствующие положения Закона "О планировании и застройке территорий". Процесс принятия решений также опирается на генеральную схему территориального планирования в Украине, разрабатываемую правительством и утверждаемую парламентом страны; на региональном уровне (включая Республику Крым) имеются региональные схемы территориального планирования, основанные на генеральной схеме и утверждаемые региональными органами власти. На местном уровне эти схемы определены в генеральных планах городов или населенных пунктов или местных схемах территориального планирования; их утверждение или пересмотр относятся к ведению местных советов. Генеральные планы используются для разработки подробных планов территорий. Органы, занимающиеся физической планировкой, используют эти планы для подготовки предложений о возможной застройке в пределах соответствующей территории и представляют свои предложения на рассмотрение местных или региональных советов.

Орган, желающий осуществить строительный проект на участке, находящемся в его собственности или использовании, должен обратиться в исполнительные органы местных или региональных советов с заявлением о выдаче ему разрешения на размещение объекта. Если проект предусматривает передачу земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, то решение о земельном отводе также может рассматриваться в качестве разрешения на размещение объекта. Разрешение на размещение объекта предоставляется только в том случае, если соответствующими органами, занимающимися территориально-пространственной планировкой, выдан аналитический документ, подтверждающий, что планируемая деятельность в полной мере согласуется с планами и схемами застройки, Государственными строительными нормами и местными строительными правилами. Выдача разрешения на размещение объекта не дает право на фактическое начало строительных работ.

Получив разрешение на размещение объекта, инициатор проекта может запросить вводные данные для разработки проекта, приступить к проектно-изыскательским работам и на заключительном этапе обратиться с ходатайством о выдаче разрешения на ведение строительных работ. Вводные данные предоставляются исполнительными органами соответствующих советов или районных администраций. Проектная документация подготавливается инициатором проекта, использующим вводные данные для разработки проекта и стремящимся обеспечить соблюдение норм территориально-пространственной планировки и архитектурного законодательства. В том случае, если для такого вида деятельности требуется проведение ОВНС, выводы по итогам этой оценки включаются в проектную документацию.

Как только проектная документация утверждается (а это возможно лишь в том случае, если имеется положительное заключение ГЭЭ), инициатор проекта получает право обратиться за разрешением на ведение строительных работ. Такие разрешения выдаются архитектурно-строительными инспекциями. Получив это второе разрешение, инициатор проекта может приступать к строительству. Строительство, начатое без разрешения на ведение строительных работ, является несанкционированным и незаконным.

35. Согласно Закону "О международных договорах Украины" (статья 19):

"Международные договоры, обязательный характер которых одобрен Парламентом [т.е. в законном порядке], являются частью национального законодательства и применяются таким же образом, что и национальные законы".

36. Данное положение предполагает непосредственное применение Конвенции в Украине. Однако авторы согласны с мнением Комитета по осуществлению относительно того, что "положение Конституции о непосредственном применении международных соглашений ... рассматривается Комитетом как недостаточное для надлежащего осуществления Конвенции без более подробных положений в законодательстве" (ECE/MP.EIA/2008/6, пункт 59).

37. Проблему отсутствия более подробных положений не решает и та единственная прямая ссылка на Конвенцию, которую авторы обнаружили в национальном законодательстве, или точнее, в техническом стандарте. В Государственных строительных нормах (пункт 1.11) предусмотрено, что, "если планируемая деятельность будет оказывать воздействие на территории сопредельных государств, ОВОС

выполняется с учетом требований Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте"¹⁰. Ни в одном из двух вышеприведенных положений (Конституции и Государственных строительных нормах) не определяются ни функции и обязанности различных субъектов, ни процедуры и другие элементы, которые должны быть указаны четким образом в целях обеспечения эффективности законодательства.

38. 2 апреля 2008 года правительство Украины учредило Межправительственный (строго-межведомственный) координационный совет по осуществлению Конвенции Эспо в Украине. Председателем Совета является заместитель Премьер-министра, а заместителем Председателя - Министр охраны окружающей природной среды. В состав Совета входят десять заместителей министров, представитель Совета национальной безопасности и обороны и представитель Академии наук. Совет проводит по крайней мере два совещания в год¹¹, на которых занимается рассмотрением следующих вопросов:

- a) разработка предложений по осуществлению Конвенции;
- b) координация деятельности различных органов по осуществлению Конвенции;
- c) мониторинг применения Конвенции и анализ ее эффективности;
- d) рассмотрение законопроектов, направленных на осуществление Конвенции;
- e) определение направлений научных исследований, которые должны содействовать осуществлению Конвенции;
- f) оказание консультативной помощи различным руководящим органам в отношении процедур организации консультаций с общественностью по вопросам оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

39. Несмотря на свою важную роль Совет вряд ли подходит под определение компетентного органа, данное в Конвенции (вставка 3). Как представляется, в законодательстве Украины такой орган не предусмотрен: в Постановлении Кабинета министров "О порядке участия центральных органов власти в деятельности

¹⁰ В связи с этим положением возникает ряд вопросов: как узнать, что трансграничное воздействие вероятно? Почему упоминаются лишь "территории" других государств? Что именно подразумевается под проведением ОВОС в соответствии с Конвенцией?

¹¹ В течение года своей работы Совет провел не менее четырех совещаний.

международных организаций, участником которых является Украина" приведен перечень международных конвенций и организаций (пункт 4), в котором Конвенция Эспо не упомянута.

40. Текущая практика такова, что некоторые из обязанностей компетентного органа выполняются Министерством охраны окружающей природной среды (контактный пункт и координационный центр по осуществлению Конвенции). При этом отсутствие четкого назначения в законодательном порядке компетентного органа и определения его обязанностей явно являются недостатком. Этот недостаток особенно очевиден с учетом того, что в соответствии с Конвенцией Украина может являться Стороной происхождения или затрагиваемой Стороной или же и тем, и другим одновременно. Авторы не смогли установить наличия официальных процедур, в соответствии с которыми Украина могла бы выступать в качестве затрагиваемой Стороны.

41. Далее в данной главе приводится оценка украинской системы ОВОС с учетом критериев, определенных во вставке 1.

Вставка 3. Компетентный орган в контексте Конвенции

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 Конвенцией, и/или орган или органы, на которые та или иная Страна возлагает полномочия по принятию решений, касающихся планируемой деятельности. Таким образом, должно быть четким образом предусмотрено выполнение по крайней мере четырех отдельных функций:

- контактного пункта по Конвенции для приема уведомлений;
- координационного центра по административным вопросам, касающимся осуществления Конвенции;
- органа, обеспечивающего надзор и контроль за осуществлением Конвенции;
- органа, принимающего окончательные и другие решения (см. раздел II.B.4 выше).

Вполне естественно, что выполнение всех этих четырех функций целесообразно было бы сосредоточить в рамках одной организации, но в любом случае как национальные, так и международные субъекты должны иметь четкое представление о распределении этих функций.

А. Существование адекватной национальной процедуры оценки воздействия на окружающую среду

42. В целом, Украина удовлетворяет этому критерию, поскольку она располагает национальной процедурой ОВОС, в которой ОВОС предшествует принятию окончательного решения и которая охватывает все значимые с экологической точки зрения виды деятельности, предусматривает возможность участия общественности и подготовку документации об ОВОС и обеспечивает учет результатов ОВОС при принятии окончательного решения.

43. Хотя применительно к строительным и инвестиционным проектам процедура ОВНС изложена весьма подробно, она может оказаться не столь четко определенной в случае таких непроектных видов деятельности, как, например, вырубка леса на больших площадях. В будущем необходимо провести проверку механизмов планирования, организации консультаций и выдачи разрешений в случае подобных непроектных видов деятельности на предмет их соответствия положениям Конвенции.

44. Национальная система ОВОС имеет некоторые слабые стороны. В настоящем докладе не преследуется цель анализа таких слабых сторон, но следует отметить, что некоторые из них могут приобрести принципиальное значение в тот момент, когда будет завершено первоначальное согласование национальных норм с положениями Конвенции и настанет время переходить к обеспечению детального соответствия.

45. Например, нынешняя процедура ОВОС регулируется Государственными строительными нормами, копирование или распространение которых полностью или частично без официального разрешения Государственного комитета по строительству и архитектуре не допускается. Такой документ не может служить основой для транспарентной, подотчетной и международно признанной системы трансграничной ОВОС.

46. **Общая оценка: данный компонент является адекватным. В более длительной перспективе может потребоваться совершенствование.**

В. Уведомление затрагиваемой Стороны

47. Отмечается отсутствие четко определенного механизма для уведомления затрагиваемой Стороны в соответствии с требованиями Конвенции. В положениях законодательства нет ответов на следующие вопросы:

- a) В каких случаях будет уведомляться затрагиваемая Сторона?
- b) Кто будет уведомлять затрагиваемую Сторону?
- c) Когда будет направляться такое уведомление?
- d) Каково будет содержание такого уведомления?

48. Для юридически однозначного ответа на вопрос а) потребовалось бы наличие четких критериев, по которым могли бы быть определены те виды деятельности, которые требуют уведомления. Вряд ли разумно предполагать, что по всем видам деятельности, требующим проведения ОВОС, должно также требоваться уведомление. Перечень экологически опасных видов деятельности включает "объекты, являющиеся источником трансграничного воздействия" (пункт 22), а дополнительные разъяснения в этой связи даны в письме Министерства охраны окружающей природной среды¹². Хотя перечень опасных видов деятельности помогает инициировать процедуру ОВОС применительно к видам деятельности, значимым в трансграничном контексте, он отнюдь необязательно требует направления уведомления затрагиваемой Стороне в случае осуществления таких видов деятельности.

49. На вопрос b) логично было бы ответить, что уведомление должно направляться компетентным органом, но в Украине нет четкого определения компетентного органа. Конечно, на основании наблюдаемой текущей практики можно было бы предположить, что компетентным органом является Министерство охраны окружающей природной среды, но круг ведения этого министерства не предусматривает конкретных обязанностей или процедур по уведомлению.

50. Ответ на вопрос c) можно найти в Конвенции: уведомление должно направляться не позднее, чем Сторона происхождения проинформирует свою общественность (статья 3.1). Согласно Государственным строительным нормам уведомление должно направляться на этапе 1 (см. таблицу 1), когда выпускается заявление о намерениях. Это представляет собой потенциальную проблему с точки зрения своевременности этого шага и сфер ответственности, поскольку на этапе 1 компетентный орган (Министерство охраны

¹² Письмо № 5071/11-8 от 7 мая 2007 года.

окружающей природной среды) может быть и не осведомлен о планируемой деятельности или ее потенциальном воздействии.

51. И наконец, ответ на вопрос d) опять же дан в Конвенции, а именно в пункте 2 статьи 3, в котором конкретно указывается содержание уведомления, однако в законодательстве Украины это не отражено. Упомянутое положение было дополнительно разработано в решении I/4 Совещания Сторон (документ ECE/MP.EIA/2).

52. Общая оценка: данный компонент является неадекватным. Нуждается в немедленном рассмотрении.

С. Предоставление затрагиваемой Стороне возможности участвовать в определении сферы охвата оценки

53. В рамках процедуры ОВОС имеется основной этап планирования, на котором определяется сфера охвата ОВОС. В соответствии с пунктом 11 статьи 2 Конвенции² затрагиваемой Стороне должна быть предоставлена возможность принять участие в обсуждении этой сферы охвата. В законодательстве Украины этот момент своего отражения не нашел. Однако можно считать, что данный критерий относится к периоду окончательной доработки системы, поскольку определение сферы охвата оценки, особенно в контексте трансграничного процесса, является тем эффективным методом, до внедрения которого на ранних этапах формирования национальных систем ОВОС дело доходит отнюдь не всегда.

54. Общая оценка: данный компонент является неадекватным. Нуждается в рассмотрении в более отдаленной перспективе.

Д. Предоставление информации затрагиваемой Стороне

55. Конвенция предусматривает своевременное предоставление информации затрагиваемой Стороне, включая документацию по ОВОС и окончательное решение (статьи 3.5, 4.2, 6.2 и 6.3). В контексте Украины документацию по ОВОС можно трактовать узко - как включающую только заявление об экологических последствиях (этап 5 процедуры ОВОС, приведенной в таблице 1), или широко - как охватывающую всю другую документацию по ОВОС (включая материалы ОВНС, заявление о намерениях и сферу охвата).

56. Содержание заявления об экологических последствиях, как оно определено в законодательстве Украины, является более ограниченным по охвату, нежели содержание

документации по ОВОС, как оно определено в Конвенции (таблица 2). Требование относительно опубликования заявления об экологических последствиях (например, в газете или аналогичном издании) накладывает определенные ограничения на подлежащий опубликованию объем документации. В этой связи возникает необходимость в рассмотрении вопроса о создании механизма для предоставления более полной документации по ОВОС (например, материалов ОВНС).

57. Общая оценка: данный компонент является неадекватным. Нуждается в незамедлительном рассмотрении.

Е. Участие общественности затрагиваемой Стороны

58. В нескольких положениях Конвенции (в частности, в статье 3.8) предусмотрено, что у общественности затрагиваемой Стороны должна иметься информация (включая документацию по ОВОС) и возможность представления замечаний и участия в консультациях. В законодательстве же Украины вместо конкретного положения, предусматривающего участие общественности затрагиваемой Стороны, содержатся развернутые положения, посвященные участию ее собственной общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам.

59. Общая оценка: данный компонент является неадекватным. Нуждается в немедленном рассмотрении.

Ф. Консультации и окончательное решение

60. В статье 5 Конвенции предусмотрено требование об обеспечении возможностей для проведения консультаций с затрагиваемой Стороной на основе документации по ОВОС. Как и в случае с некоторыми другими положениями, авторам не удалось выявить конкретных процедур и обязательств по проведению таких консультаций.

61. Окончательное решение допускает много вариантов толкования. Однако, исходя из духа Конвенции, окончательным решением логично было бы считать заключение ГЭЭ. Удобство такого подхода заключается в том, что это заключение подготавливается Министерством охраны окружающей природной среды, потенциально являющимся компетентным органом по осуществлению Конвенции, и соответственно уже находится в "нужных руках" для передачи затрагиваемой Стороне.

62. В законодательстве Украины не предусмотрено конкретных процедур, обязанностей или сроков в отношении предоставления такой информации. В данном случае речь идет об основополагающем требовании, подлежащем незамедлительному рассмотрению.

63. **Общая оценка: данный компонент является неадекватным. Нуждается в незамедлительном рассмотрении.**

Таблица 2. Содержание заявления об экологических последствиях в Украине и документации по ОВОС в соответствии с Конвенцией
(требования Конвенции, не учтенные в Украине, выделены жирным шрифтом)

Заявление об экологических последствиях в Украине	Документация по ОВОС (добавление II к Конвенции)
<p>Данные о предлагаемой деятельности, ее целях и планах осуществления;</p> <p>существенных факторах, которые могут оказать воздействие на состояние окружающей среды (включая аварии с экологическими последствиями)</p> <p>Количественные и качественные показатели экологических опасностей и угроз для здоровья и безопасности населения, связанных с предлагаемыми видами деятельности, и меры, подлежащие принятию в целях обеспечения соответствия экологическим нормам.</p> <p>Перечень видов остаточного воздействия.</p> <p>Принятые меры для информирования широкой общественности о предлагаемой деятельности, ее целях и планах ее осуществления; обязательства договаривающейся стороны по обеспечению соответствия проектных решений нормам охраны окружающей среды и экологической безопасности на всех этапах строительства и эксплуатации объекта.</p>	<p>a) Описание предлагаемой деятельности и ее цели;</p> <p>b) описание, при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера) планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности;</p> <p>c) описание тех элементов окружающей среды, которые, вероятно, будут существенно затронуты предлагаемой деятельностью или ее альтернативными вариантами;</p> <p>d) описание возможных видов воздействия на окружающую среду предлагаемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка их масштабов;</p> <p>e) описание предохранительных мер, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду;</p> <p>f) конкретная информация о методах прогнозирования или лежащих в их основе допущениях, а также использование соответствующих данных об окружающей среде;</p>

	<p>g) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые возникают в процессе компиляции требуемой информации;</p> <p>h) при необходимости, краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов после проектного анализа; и</p> <p>i) резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материалов (карт, графиков и т.д.)</p>
--	--

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ И ВОПРОСЫ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО АНАЛИЗА

64. Представить себе идеальную правовую систему в общем-то нетрудно. Введение такой системы в действие представляется значительно более сложным делом, и уже совсем невероятным кажется то, что такая система будет работать на практике. Опыт участия авторов в реформах систем ОВОС во многих странах с переходной экономикой позволил им сделать вывод о том, что внешние рекомендации практически всегда оказываются бесполезными, если только они не связаны с движущими силами, берущими начало в самой системе. Эффективные реформы могут проводиться только специалистами-практиками, досконально знакомыми с а) функционированием имеющихся механизмов и процедур, б) интересами и возможностями национальных участников деятельности, и с) тем сложным контекстом, в котором функционируют системы ОВОС.

65. Авторы не располагают такими обстоятельными знаниями, опытом и интуицией и поэтому подходят к вынесению рекомендаций по внесению изменений в систему со значительной долей осмотрительности. Во-первых, они ставят два важнейших вопроса, на которые директивные органы Украины должны ответить, прежде чем приступить к реформе. Во-вторых, они излагают широкое перспективное видение согласующейся с Конвенцией системы ОВОС в Украине и указывают конкретные варианты продвижения к реализации этого видения. В заключение обсуждаются потенциальные стратегии осуществления предлагаемых решений.

66. Упомянутые два вопроса и перспективное видение могут использоваться в качестве критериев для оценки ожидаемой украинской стратегии осуществления положений Конвенции.

А. Два ключевых вопроса

67. В целях обеспечения соблюдения требований Конвенции в Украине необходимо получить ответы на два важнейших вопроса:

а) Какой из органов будет назначен для обеспечения контроля за осуществлением Конвенции, и каким образом этот орган обеспечит расширение необходимых административных полномочий и увеличение ресурсов для выполнения своей задачи?

б) Будут ли предусмотрены отдельные направление работы или отдельная процедура для видов деятельности, способных оказать трансграничное воздействие на окружающую среду, или же будет предпринята попытка реформирования системы в целом в целях достижения ее большего соответствия требованиям Конвенции?

68. Преимуществом принятия отдельного нормативного акта по ОВОС в трансграничном контексте стало бы то, что этот документ позволил бы акцентировать внимание на конкретных требованиях Конвенции и выразить их в четкой и практичной форме. Охват им лишь небольшого перечня мероприятий упростил бы его принятие и осуществление. Кроме того, он позволил бы преодолеть все сложности нынешней ОВОС и относящихся к ней положений и в силу этого воспринимался бы международными наблюдателями и партнерами как понятный и привлекательный документ.

69. Преимущества более широкой стратегии, как представляется, заключаются в более комплексном охвате и в вероятном (хотя и негарантированном) общем улучшении системы.

В. Перспективное видение: соответствующая требованиям Конвенции система оценки воздействия на окружающую среду в Украине

70. В пунктах ниже изложено перспективное видение, после каждого элемента которого, **выделенного жирным шрифтом**, приведены возможные уточнения и соображения:

71. **Украина располагает одним или несколькими назначенными органами, отвечающими за осуществление Конвенции Украиной (в соответствии с требованиями статьи 1 ix) и других статей Конвенции) как в качестве Стороны**

происхождения, так и в качестве затрагиваемой Стороны. У этого органа имеются четко определенные обязанности, мандат и ресурсы для осуществления Конвенции. Существует специальное подразделение, работающее с положениями Конвенции в тесном контакте с политическим органом, таким как Межправительственный координационный совет по осуществлению Конвенции Эспо в Украине.

72. Возможные уточнения и соображения:

a) круг ведения компетентного органа мог бы быть определен путем внесения соответствующей поправки в Перечень видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность, а также в Устав Министерства охраны окружающей природной среды Украины и в Положение о Межправительственном координационном совете по осуществлению Конвенции Эспо в Украине;

b) контакты в рамках Конвенции могли бы осуществляться либо через компетентный орган, например природоохранное ведомство, либо через Министерство иностранных дел.

73. Все планируемые виды деятельности с потенциально значительными трансграничными последствиями оказываются "в поле зрения" компетентного органа на раннем этапе процесса планирования (например, на этапе подготовки заявления о намерениях). Компетентный орган располагает необходимыми возможностями для принятия решения о том, в связи с какими из этих видов деятельности должно быть направлено уведомление потенциально затрагиваемым Сторонам, и эффективным и действенным образом обеспечивает направление таких уведомлений.

74. Возможные уточнения и соображения:

a) заявления о намерениях могли бы поступать в единую систему проверки и отбора, доступную для компетентного органа;

b) мог бы быть определен четкий набор критериев, используемых для принятия решения о целесообразности направления уведомления;

c) в целях содействия этому процессу на застройщиков могло бы быть в законодательном порядке наложено обязательство заявлять о возможности возникновения трансграничных последствий при реализации ими своих проектов. Для этого в форме

заявления о намерениях, возможно, достаточно было бы предусмотреть клетку, которая отмечалась бы галочкой в соответствующих случаях.

75. При инициировании трансграничной ОВОС компетентный орган может задействовать специальную процедуру трансграничной ОВОС, включающую в себя ряд конкретных этапов, механизмов, процедур и обязательств, соответствующих требованиям Конвенции, а также национального законодательства.

76. Эта процедура обеспечивает своевременное и надлежащее представление информации для проведения консультаций с затрагиваемой Стороной и участие ее общественности в полном соответствии с положениями Конвенции, которые рассматривались в настоящем обзоре и в кратком виде приведены ниже:

- a) перевод информации и ее представление затрагиваемой Стороне (статья 3.5);
- b) обеспечение возможности для участия общественности затрагиваемой Стороны в подготовке сферы охвата ОВОС (статья 3.8);
- c) перевод заявления об экологических последствиях и его представление затрагиваемой Стороне наряду с обеспечением контроля за тем, чтобы содержание заявления об экологических последствиях соответствовало положениям добавления II к Конвенции;
- d) создание возможностей для представления замечаний органами и общественностью затрагиваемой Стороны (статья 4.2);
- e) проведение консультаций (статья 5);
- f) учет итогов трансграничной процедуры в окончательном решении (статья 6.1);
- g) направление окончательного решения затрагиваемой Стороне (статья 6.2).

77. Возможно, следует подготовить документ, в котором излагалась бы процедура трансграничной ОВОС и акцентировались бы следующие элементы:

- a) надзорные функции компетентного органа;
- b) обмен информацией с затрагиваемой Стороной, в том числе на этапе определения сферы охвата и на этапе подготовки заявления об экологических последствиях;

с) участие общественности в трансграничном контексте, как это определено в Руководстве по участию общественности в ОВОС в трансграничном контексте (ECE/MP.EIA/7);

д) участие общественности, которое может дополнительно регулироваться на основе осуществления Постановления Кабинета министров Украины "Об одобрении Плана действий по осуществлению решения III/6f Совещания Сторон Орхусской конвенции"¹³;

е) обработка и распространение заключения ГЭЭ или разрешения на ведение строительных работ в качестве окончательного решения в соответствии с Конвенцией (статья 6).

78. Компетентный орган может также организовывать совместные процедуры ОВОС, участвовать в двусторонних и многосторонних переговорах, вносить свой вклад в укрепление режима Конвенции на международной арене и выполнять ряд других функций, связанных с Конвенцией.

79. Назначенный компетентный орган мог бы взять на себя ответственность за обеспечение надлежащего использования Украиной своих прав в качестве затрагиваемой Стороны в соответствии с Конвенцией, включая:

а) направление ответа на уведомление (статья 3.3);

б) предоставление Стороне происхождения информации о потенциально затрагиваемой окружающей среде (статья 3.6);

с) обеспечение участия ее общественности и органов, которые могут испытывать беспокойство в связи с трансграничным воздействием на окружающую среду (статьи 3.8, 4.2);

д) участие в послепроектном анализе и мониторинге (статья 7.2).

80. Вопросы финансирования ОВОС и другие соответствующие вопросы урегулированы.

¹³ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 1998 год).

81. Возможные уточнения и соображения:

а) Финансирование ОВНС. В Государственных строительных нормах (пункт 1.2) предусмотрено, что материалы ОВНС подготавливаются в качестве части проектной документации и что инициатор проекта несет все расходы, показанные отдельной строкой в сводной смете (пункт 1.5). Указание на то, что инициатору проекта, возможно, также потребуется покрывать расходы, связанные с трансграничной ОВОС, содержится в положении о том, что "в случае проектов со значительными трансграничными последствиями должны применяться положения Конвенции Эспо", однако этот момент следует отразить более четко и конкретно, с тем чтобы инициаторы проектов были готовы к несению этих расходов;

б) Аналогичная сложность присутствует в вопросе финансирования участия общественности в целом. Функции инициатора проекта по отношению к другим участникам деятельности (например, органам местного управления) определены достаточно расплывчато (Государственные строительные нормы, пункт 1.6), в результате чего в вопросе о покрытии соответствующих расходов сохраняется неопределенность;

в) Финансирование ГЭЭ. В соответствии с Законом "Об экологической экспертизе" (статьи 47-49) ГЭЭ финансируется инициатором проекта. Расходы на ГЭЭ деятельности, финансируемой государством, покрываются из государственного бюджета. Имеются специальные нормы, определяющие объемы этого финансирования, которое фактически может рассматриваться в качестве платы за проведение ГЭЭ. В принципе в эту плату могут быть включены и отдельные расходы, понесенные в связи с проведением ОВОС или ГЭЭ в трансграничном контексте;

г) Если бы предполагалось принять специальный правовой документ (например, декрет) о трансграничной ОВОС, то в нем можно было бы конкретным образом определить порядок покрытия расходов, связанных с проведением как ОВОС, так и ГЭЭ в подобных случаях, включая совместное несение расходов затрагиваемой Стороной и Стороной происхождения, что допускается Конвенцией.

С. Стратегия: законотворческая деятельность и укрепление потенциала

82. В принципе обеспечить осуществление Конвенции можно путем внесения необходимых изменений в посвященные ОВНС положения Государственных строительных норм, в Закон "Об экологической экспертизе" и в ряд других законов и постановлений. Однако более продуктивным может оказаться принятие Кабинетом

отдельного постановления по ОВОС (или, если использовать более узкий подход, по ОВОС в трансграничном контексте). Благодаря этому можно обеспечить придание такому документу достаточно высокого статуса (более высокого, чем статус технического стандарта) и при этом избежать политических дебатов на высоком уровне, связанных с полномасштабной законотворческой деятельностью. По этому пути пошла Российская Федерация, которая приняла в 2000 году соответствующие нормативные документы по ОВОС и в общем добилась определенных успехов.

83. Законотворческую деятельность следует дополнить деятельностью по укреплению потенциала при ориентации соответствующих усилий в первую очередь на:

a) создание национальных сетей по вопросам практики и политики в области ОВОС (с охватом различных секторов) и установление связей между ними и международными сетями по вопросам ОВОС;

b) создание необходимых условий для проведения анализа и критического осмысления национальной системы (мониторинг, оценка эффективности ОВОС и ГЭЭ и т.д.);

c) создание необходимых условий для инициированных на национальном уровне процессов преобразования систем ОВОС и содействие принятию национальных решений с учетом международного опыта.

84. В свете этих замечаний представляется, что оказание поддержки в разработке стратегии обеспечения соблюдения положений Конвенции будет эффективной мерой при условии, что подготовка стратегии будет осуществляться в рамках хорошо продуманного, консультативного, открытого, транспарентного и своевременного (т.е. осуществляемого без чрезмерной спешки и без необоснованных задержек) процесса.

Добавление

Законы и руководящие документы

Закон "Об экологической экспертизе", № 45/95-ВР, 9 февраля 1995 года, с изменениями, содержащимися в № 1642-III от 06.04.2000 и № 254-IV от 28.11.2002.

Закон "Об охране окружающей природной среды", № 1264-XII от 25 июня 1991 года.

Закон "О международных договорах Украины", № 1906-IV, 29 июня 2004 года.

Закон "Об инвестиционной деятельности", № 1560-XII от 18 сентября 1991 года.

Закон "О планировании и застройке территорий", № 1699-III, 20 апреля 2000 года, с изменениями.

Закон "Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности", № 1160-IV, 11 сентября 2003 года, с изменениями.

Закон "О ратификации Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте", № 534-XIV, 19 марта 1999 года.

Декрет Кабинета Министров "Об утверждении Устава Министерства охраны окружающей природной среды Украины", № 1524, 2 ноября 2006 года.

Постановление Кабинета Министров "О процедуре участия центральных органов власти в деятельности международных организаций, участником которых является Украина", № 1371, 13 сентября 2002 года.

Постановление Кабинета Министров "О перечне видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность", № 554, 27 июля 1995 года, с изменениями, содержащимися в № 142 от 14.02.2001.

Постановление Кабинета Министров "О Положении о Межправительственном координационном совете по осуществлению Конвенции Эспо в Украине", № 295, 2 апреля 2008 года.

Постановление Кабинета Министров "Об одобрении плана действий по осуществлению решения III/6f Совещания Сторон Орхусской конвенции", № 1626-I, 27 декабря 2008 года.

Государственные строительные нормы ДБН А.2.2.-1-2003 "Состав и содержание материалов оценки воздействия на окружающую среду при проектировании и строительстве предприятий, зданий и сооружений", № 214, 15.12.2003.

Приказ Министерства охраны окружающей природной среды «Об утверждении Положения "Об участии общественности в принятии решений по экологическим вопросам"», № 168, 18.12.2003.

Приказ Министерства охраны окружающей природной среды "Об утверждении процедуры участия представителей Министерства охраны окружающей природной среды в работе органов конвенций и соглашений, участником которых является Украина", № 29, 24.01.2009.

Замечания научно-практического характера по Закону "Об охране окружающей природной среды", Харьков (2006 год).
