



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

MP.EIA/2004/9
31 March 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

**Третье совещание
(Кавтат, 1-4 июня 2004 года)
(Пункт 7 h) предварительной повестки дня)**

**ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ III/8, КОТОРОЕ ПРЕДСТОИТ ПРИНЯТЬ
НА ТРЕТЬЕМ СОВЕЩАНИИ СТОРОН**

Представлен Рабочей группой по оценке воздействия на окружающую среду

РЕШЕНИЕ III/8

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОЦЕНКЕ
ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ
В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ**

Совещание,

ссылаясь на свое решение II/3 о руководящих принципах участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте,

будучи убеждено, что участие общественности представляет собой один из существенно важных элементов оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте,

отмечая, что для многих Сторон Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, будет в значительной степени способствовать активизации участия общественности в осуществлении Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте,

1. признает необходимость разработки руководящих принципов для оказания помощи компетентным органам и общественности в организации эффективного участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;

2. принимает "Руководящие принципы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте", прилагаемые к настоящему решению;

3. предлагает Сторонам предоставлять информацию Рабочей группе по оценке воздействия на окружающую среду о применимости "Руководящих принципов" и любые предложения по их дальнейшему совершенствованию.

Приложение

Руководящие принципы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте*

Настоящие "Руководящие принципы" разработаны в соответствии с решением II/3 Российской Федерацией (Агентство экологических оценок, "ЭКОТЕРРА", представленное Николаем Гришиным) при поддержке Соединенного Королевства (Джим Бёрнс и Роджер Джеббелс), секретариата Конвенции Эспо ЕЭК ООН (Вик Шраге), Европейской комиссии (Дэвид Аспинволл и Сисви Экмектзоглоу) и членов Целевой группы ЕЭК ООН по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Конкретные примеры участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте представили следующие эксперты - члены Целевой группы (выделенные жирным шрифтом) и другие: Татьяна Джаваншир (Азербайджан); Жаклин Методиева и **Катя Пейчева** (Болгария); Ненад Микулич (Хорватия); **Вероника Верш** (Эстония); **Лина Ивало** и Улла-Риитта Совери (Финляндия); Жорж Гиньябель (Франция); **Гиа Жоржолиани** (Грузия); Форис Эдина (Венгрия); Федерика Ролле и Кармелой Биланзоне (Италия); **Гульфия Шабаева** и Татьяна Филкова (Кыргызстан); Даниэла Пинета (Румыния); **Николай Гришин** и Сергей Тверитинов (Российская Федерация); **Джим Бернс** и **Роджер Джеббелс** (Соединенное Королевство).

Содержание

1. Введение
 - 1.1 Роль и преимущества участия общественности в принятии экологически значимых решений
 - 1.2 Предыстория, мандат и цель Руководящих принципов"
 - 1.3 Конкретные примеры как основа Руководящих принципов
2. Положения Конвенции, связанные с участием общественности, и их практическое применение

* "Руководящие принципы" воспроизводятся в том виде, в котором они получены секретариатом. Главы 2.4-4 и приложения изложены в двух добавлениях к настоящему документу (MP.EIA/2004/9/Add.1 и Add.2).

- 2.1 Установление национальной процедуры ОВОС, предусматривающей участие общественности
 - 2.2 Обеспечение равноценных возможностей для общественности затрагиваемой Стороны как и общественности Стороны происхождения
 - 2.3 Финансирование и перевод
 - 2.4 Уведомление затрагиваемой Стороны и общественности Стороны происхождения. Сроки
 - 2.5 Совместная ответственность заинтересованных Сторон за участие общественности затрагиваемой Стороны в трансграничной ОВОС
 - 2.6 Распространение документации по ОВОС и представление комментариев общественности затрагиваемой Стороны
 - 2.7 Окончательное решение и результаты участия общественности
3. Рекомендации относительно повышения эффективности участия общественности в трансграничной ОВОС
 - 3.1 Предварительная работа с потенциальными участниками
 - 3.2 Контакты с потенциальными затрагиваемыми сторонами: двусторонние и многосторонние соглашения; совместные органы
 - 3.3 Создание пунктов связи для общественности
 - 3.4 Роль общественности
 4. Заключительные положения
 - 4.1 Выполнение руководящих принципов
 - 4.2 Рассмотрение

Приложения

Приложение 1. Текст конвенции

Приложение 2. Конкретные примеры

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Роль и преимущества участия общественности в принятии экологически значимых решений

1. В Принципе 10 Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (КООНОСР), проходившей в Рио-де-Жанейро (Бразилия, 1992 год), подчеркивается, что экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. В Повестке дня на XXI век, принятой КООНОСР, признается важность участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) для достижения устойчивого развития (пункт 23.2 Повестки дня на XXI век). На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (Южная Африка, 2002 год) эти положения получили дополнительное развитие. Принципы, выдвинутые на этих конференциях, полностью включены в положения Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте*, которая вступила в силу в 1997 году (именуемая далее "Конвенция").

2. Когда правительства дают общественности возможность участвовать в принятии решений, они способствуют достижению обществом цели устойчивого и экологически приемлемого развития. Участие общественности в принятии экологически значимых решений, и в частности в ОВОС, может принести некоторые положительные результаты в ходе этих процессов. В результате участия общественности в принятии решений вплоть до окончательного решения этот процесс становится более транспарентным и легитимным. Открытое обсуждение планируемой деятельности среди всех заинтересованных групп на первоначальном этапе принятия решений может предотвратить или смягчить конфликты и неблагоприятные экологические последствия решений, имеющих трансграничное воздействие.

3. Для многих стран - членов ЕЭК ООН положения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по

* Для краткости в дальнейшем вместо термина "оценка воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте" будет использоваться сокращение "трансграничная ОВОС"; другие термины, содержащиеся в Руководящих принципах, имеют тот же смысл, что и в Конвенции.

вопросам, касающимся окружающей среды*, определяют основные требования к участию общественности в вопросах окружающей среды. Это касается также положений об участии общественности в разработке планов и программ в соответствии с Протоколом по стратегической экологической оценке (СЭО), принятым на Киевской конференции министров (2003 год) и подписанным 36 государствами и Европейским сообществом**.

1.2 Предыстория, мандат и цель Руководящих принципов

4. Важность участия общественности в трансграничной ОВОС и потребность в руководящих принципах по этому вопросу отмечались Сторонами Конвенции на их первых двух совещаниях (ЕСЕ/MP.EIA/2, приложение VI, пункт 4, и MP.EIA/2001/3, решение П/3).

5. На первом совещании Сторон Конвенции (Осло, 18-20 мая 1998 года) было решено, что план работы по осуществлению Конвенции на 1998-2000 годы должен включать в себя работу по подготовке руководящих принципов участия общественности в трансграничной ОВОС. Первый вариант руководящих принципов был разработан Российской Федерацией, возглавляющей деятельность по данному направлению, при финансовой поддержке Италии.

6. Второе совещание Сторон Конвенции (София, 26-27 февраля 2001 года) с удовлетворением отметило результаты работы, проведенной Российской Федерацией в ходе подготовки проекта руководящих принципов. На этом совещании Сторонам было рекомендовано продолжать разработку этих руководящих принципов, в частности на основе конкретных примеров и представить предложения для рассмотрения на третьем совещании Сторон. Российская Федерация - страна, возглавляющая деятельность по данному направлению, - продолжала дальнейшую работу при финансовой поддержке Соединенного Королевства и практической поддержке со стороны секретариата Конвенции. Российская Федерация назначила Агентство экологических оценок "Экотерра" Координатором практической работы по этому вопросу.

* Данная Конвенция была принята в 1998 году в Орхусе и вступила в силу в 2001 году. Более подробную информацию о Конвенции, известной как Орхусская конвенция, можно найти в Интернете по адресу <http://www.unce.org/env/pp/>. См. также документ "Участие общественности в процессе принятия стратегических решений" (MP.PP/WG.1/2003/5, от 26 августа 2003 года), подготовленный секретариатом при согласовании с Бюро Орхусской конвенции.

** Текст Протокола по СЭО имеется на вебсайте <http://www.unce.org/env/sea/>.

7. В соответствии с решением II/3 второго совещания Сторон целью Руководящих принципов является оказание содействия компетентным органам и общественности в организации эффективного участия Конвенции в трансграничной ОВОС.

1.3 Конкретные примеры как основа Руководящих принципов

8. По рекомендации второго совещания Сторон в качестве основы для разработки руководящих принципов использовались конкретные примеры участия общественности в трансграничной ОВОС. Российская Федерация при содействии Соединенного Королевства разработала специальный формат для описания этих примеров, который в дальнейшем был доработан с учетом замечаний, полученных от Сторон. Секретариат Конвенции направил данный формат координаторам Конвенции с просьбой представить конкретные примеры.

9. Такие примеры представили следующие страны: Азербайджан, Болгария, Венгрия, Грузия, Италия, Кыргызстан, Российская Федерация, Румыния, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Хорватия и Эстония (приложение 2). Авторам этих примеров было предложено принять участие в совещании экспертов Целевой группы ЕЭК ООН по участию общественности в трансграничной ОВОС в Москве (25-27 сентября 2003 года), где были обсуждены эти примеры и проект руководящих принципов. При подготовке настоящих руководящих принципов учтены мнения, выраженные участниками этого рабочего совещания, а также некоторые идеи относительно наиболее актуальных руководящих принципов по практическому применению Конвенции*.

10. Процедура эффективного участия общественности в трансграничной ОВОС содержит ряд аспектов, часть которых четко прописана в Конвенции. Другие важные аспекты, например перевод, сроки, замечания или обязательства общественности, а также финансовые вопросы оставлены на усмотрение Сторон. Такой подход соответствует другим европейским законодательным актам, например директива ЕС по ОВОС предусматривает консультации с общественностью, но конкретные меры устанавливаются государствами - членами ЕС в соответствии с требованиями этой Директивы. В Руководящих принципах даются рекомендации по практическому применению положений Конвенции на основа конкретных примеров, связанных с участием общественности в трансграничной ОВОС в соответствии с Конвенцией, а также тех аспектов, которые оставлены на усмотрение Сторон.

* Прилагается к решению III/4; разработано Финляндией в сотрудничестве со Швецией и Нидерландами.

2. ПОЛОЖЕНИЯ КОНВЕНЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С УЧАСТИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ, И ИХ ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

11. Конвенция содержит следующие важные аспекты участия общественности в трансграничной ОВОС:

a) установление национальной процедуры ОВОС, предусматривающей участие общественности, в связи с планируемыми видами деятельности, перечисленными в Добавлении I к Конвенции (статья 2.2)*;

b) возможность равноценного участия общественности в процедуре ОВОС для общественности затрагиваемой Стороны и общественности Стороны происхождения (статья 2.6);

c) уведомление затрагиваемой Стороны как можно скорее и не позднее, чем Страна происхождения проинформирует общественность собственной страны о планируемой деятельности (статья 3.1); уведомление должно содержать информацию, предусмотренную в статье 3.2 Конвенции;

d) совместная ответственность заинтересованных Сторон за участие общественности затрагиваемой Стороны в областях, которые могут подвергнуться воздействию при трансграничной ОВОС с обеспечением ей возможности представлять свои замечания или возражения (статья 3.8); эта ответственность возникает тогда, когда компетентный орган затрагиваемой Стороны информирует Страну происхождения о своем желании принять участие в процедуре трансграничной ОВОС;

e) совместная ответственность заинтересованных Сторон за распространение документации по ОВОС и за представление замечаний общественностью затрагиваемой Стороны в районах, которые могут подвергнуться воздействию (статья 4.2); и

f) требование, в соответствии с которым Стороны обеспечивают, чтобы в окончательном решении по планируемой деятельности должным образом учитывались замечания или возражения в отношении планируемой деятельности общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые могут быть подвержены воздействию. Сюда относятся и замечания по документации по ОВОС (статья 6.1).

* В обозначениях типа, как "статья 2.2" первая цифра означает номер статьи Конвенции, а вторая - номер пункта данной статьи; в данном конкретном случае - пункт 2 статьи 2 Конвенции.

12. Эти положения могут казаться очевидными и простыми. В национальных процедурах ОВОС и в законодательстве это может быть вполне установившейся стандартной практикой. Но в трансграничном контексте они могут быть сформулированы неопределенно или вообще не учтены. Таким образом, в случаях проведения трансграничной ОВОС могут возникать незнакомые для Сторон вопросы, к которым они не всегда готовы, при этом речь идет, например, о таких вопросах, как сроки представления ответов, с какими органами консультироваться, к кому обращаться и какие наиболее приемлемые методы для этого использовать, вопросы, касающиеся языка и перевода, правовых систем и т.д.

13. Настоящие Руководящие принципы преследуют цель отразить некоторые из этих вопросов, опираясь на информацию и практику из конкретных примеров, представленных некоторыми странами, имеющими опыт трансграничной ОВОС.

2.1 Установление национальной процедуры ОВОС, предусматривающей участие общественности

14. Статья 2.2 Конвенции требует от Сторон установить национальную процедуру ОВОС, предусматривающую участие общественности. В Конвенции не уточняются детали такой процедуры с учетом того, что этот вопрос должен решаться национальными властями. Но положения должны отражать обязательства, возникающие в связи с выполнением Конвенции*.

15. Рекомендуются, чтобы национальные процедуры ОВОС как минимум содержали положения о том, что:

а) общественность информируется о любых предложениях, касающихся деятельности с возможным неблагоприятным воздействием на окружающую среду в тех случаях, когда процедура ОВОС необходима для получения разрешения на данный вид деятельности;

б) общественность в районах, которые могут подвергнуться воздействию, имеет право высказывать свои замечания и мнения по поводу планируемой деятельности, когда

* В надлежащих случаях они, возможно, должны также отражать положения Орхусской конвенции для Сторон, которые ее ратифицировали; и положения Директивы ЕС по ОВОС (Директива 85/337/ЕЭС, дополненная Директивой 97/11/ЕС и Директивой 2003/35/ЕС) для государств - членов ЕС.

открыты еще все возможности до принятия окончательного решения по данному виду деятельности;

c) предоставляются разумные временные рамки, позволяющие иметь достаточно времени для каждого из различных этапов участия общественности в процедуре ОВОС;

d) при принятии окончательного решения по планируемой деятельности должным образом следует учитывать результаты участия общественности в процедуре ОВОС.

16. Суть консультаций с общественностью заключается в том, что ей действительно предлагают дать рекомендации, и в том, чтобы эти рекомендации реально учитывались. Для проведения консультаций консультирующая сторона должна предоставить достаточно информации консультируемой стороне для того, чтобы она могла предложить полезные рекомендации. Консультирующая сторона должна предоставлять консультируемой стороне достаточно времени, для того чтобы она могла это сделать, и необходимо иметь достаточно времени для того, чтобы консультирующая сторона могла рассмотреть эти рекомендации. В данном контексте термин "достаточно" не означает "с избытком", а достаточно по крайней мере для того, чтобы иметь возможность достигнуть соответствующей цели*. В данном контексте консультируемая сторона - это не "Сторона" по смыслу Конвенции, а это понятие может быть распространено на компетентные и природоохранные органы, неправительственные организации (НПО), группы местного населения, физических лиц и т.д.

17. У многих стран есть ряд положений в их национальных процедурах ОВОС, которые предусматривают участие общественности (см. вставку 1).

2.2 Обеспечение равноценных возможностей для общественности затрагиваемой Стороны и общественности Стороны происхождения

18. В соответствии с Конвенцией затрагиваемая Сторона должна выразить заинтересованность в участии в процедуре ОВОС Стороны происхождения после уведомления. В случае проявления такой заинтересованности статья 2.6 Конвенции предусматривает, что Сторона происхождения предоставляет общественности

* Определение консультации соответствует определению Высокого суда Соединенного Королевства.

затрагиваемой Стороны возможность принять участие в процессе ОВОС, равноценную возможности предоставляемой общественности Стороны происхождения.

19. Конвенция не определяет, что значит "равноценную". В конкретной ситуации это определяется Стороной происхождения. В одном случае порядок участия общественности, предлагаемый общественности затрагиваемой Стороны, может быть идентичным тому, который предлагается общественности Стороны происхождения; в другом же случае могут использоваться другие способы, отражающие другие обстоятельства и другие общественные потребности. В Конвенции не указывается, что способы участия общественности в процедуре ОВОС Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны должны быть одинаковыми, а говорится только о том, что возможности, предоставляемые общественности затрагиваемой Стороны, должны быть равноценными.

Вставка 1. Элементы эффективных национальных процедур ОВОС, обеспечивающих участие общественности:

- Общественность в Италии, Соединенном Королевстве, Финляндии, Франции и в других странах, которые являются членами Европейского Союза, информируется в соответствии с Директивой ЕС по ОВОС (Директива 85/337/ЕЕС, дополненная Директивой 97/11/ЕС и Директивой 2003/35/ЕС*), т.е. на самой ранней стадии процедуры (приложение 2, примеры 2.6-2.8, 2.10).
- В соответствии с законодательством ЕС (Директива по ОВОС) для каждой стадии процедуры ОВОС должны определяться разумные временные рамки, обеспечивающие достаточное время для информирования общественности и для подготовки заинтересованной общественности и ее участия в процессе принятия экологически значимых решений;
 - В Италии и Хорватии документация по ОВОС была доступна общественности в течение 30 дней (пример 2.8);
 - В Эстонии 2 недели были определены для получения замечаний общественности по программе ОВОС (Программа ОВОС - это программа исследований, которые необходимо провести для подготовки отчета по ОВОС) и по отчету по ОВОС (пример 2.4);

* Государства - члены ЕС не обязаны выполнять Директиву 2003/35/ЕС до июня 2005 года.

- Финляндия предоставила 4 недели для общественного обсуждения программы ОВОС* и 7 недель - для обсуждения отчета по ОВОС (пример 2.7);
 - В Соединенном Королевстве в случае проекта морского дночерпания был установлен 10-недельный период для первоначальных консультаций. Дополнительный 6-недельный период был определен для подготовки замечаний по обобщению первоначальных консультаций и по любому дополнению к Экологическому отчету, подготовленному по результатам этих консультаций (пример 2.10).
- В Российской Федерации в документацию, представляемую инициатором деятельности в природоохранные органы (государственную экологическую экспертизу) для проверки и получения разрешения, должны включаться документация по ОВОС и результаты обсуждения с общественностью планируемой деятельности, организованного органами местного самоуправления (национальное законодательство).
- Информация относительно процедуры и результатов ОВОС намечаемой деятельности может быть помещена на вебсайт компетентных органов (Финляндия, пример 2.7; Венгрия, пример 2.3).

Как этот вопрос решается Сторонами?

20. В целом конкретные примеры (приложение 2) показывают, как на практике Стороны Конвенции решают эти вопросы. Некоторые страны включили в свое национальное законодательство положения об участии общественности затрагиваемой Стороны; другие разработали для этого иные механизмы, которые обсуждаются в данном разделе. Конкретные примеры показали, что равноценные возможности для участия общественности в процедурах ОВОС Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны зачастую реализуются на практике (см. вставку 2). В некоторых примерах исследования показано, что общественность Стороны происхождения и общественность затрагиваемой Стороны информировались о начале процедуры ОВОС одновременно, а если говорить более конкретно, то с самого начала этой процедуры.

Вставка 2: Примеры, в которых общественность заинтересованных Сторон была информирована о процедуре ОВОС и о возможности принять в ней участие в равноценное время

- Оператор проекта (пример 2.1) информировал общественность всех заинтересованных Сторон (Азербайджан, Грузия, Турция) о начале процедуры ОВОС и о возможности участия в этой процедуре в одно и то же время - с самого начала процедуры ОВОС.
- Аналогичная ситуация (информирование общественности заинтересованных Сторон с самого начала процедуры ОВОС) была и в некоторых совместных проектах: Болгария/Румыния (пример 2.2), Италия/Хорватия (пример 2.8), Эстония/Финляндия (пример 2.4) и Финляндия/Швеция (пример 2.6).

Примечание: Заинтересованные Стороны (Сторона происхождения и затрагиваемая Сторона) должны обеспечить, чтобы общественность затрагиваемой Стороны в районах, которые могут подвергнуться воздействию, информировалась о планируемой деятельности.

21. Еще один способ, когда "равноценная возможность" предоставлялась общественности затрагиваемой Стороны, был показан в примере, касающемся предложения о строительстве в Финляндской атомной электростанции "Ловииса 3" (пример 2.5). Здесь инициатор деятельности подготовил, перевел и распространил информацию о предлагаемом проекте и резюме программы ОВОС и отчет по ОВОС среди представителей общественности Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны. Информация была представлена на финском и русском языках.

22. Равноценные возможности участия общественности показаны также на конкретных примерах в отношении сроков, предоставляемых для вынесения замечаний или возражений по планируемой деятельности. Эти примеры (см. вставку 3) показали, что Сторона происхождения отвечает за установление сроков представления замечаний общественностью относительно планируемой деятельности. Во многих примерах одинаковые сроки были установлены для общественности всех заинтересованных Сторон. В таких случаях важно обеспечить, чтобы предоставленное время не сокращалось за счет времени, необходимого для перевода документов или других сообщений Сторон. Это обсуждается ниже в разделе 2.4.

Вставка 3: Равноценные временные сроки для представлений замечаний или возражений по планируемой деятельности для общественности в районах заинтересованных Сторон, которые могут подвергнуться воздействию

- Оператор проекта (пример 2.1) установил равноценные временные пределы (60-дневный период для обсуждения проекта перед началом процедуры получения разрешения и затем 45-90-дневный период во время этой процедуры) для общественности всех заинтересованных Сторон в Азербайджане и Грузии в соответствии с Соглашением между этими Сторонами.
- Равноценный временной предел (1 месяц/30 дней) был установлен для общественности обеих сторон в двух совместных проектах: Болгария/Румыния (пример 2.2) и Италия/Хорватия (пример 2.8).
- Компетентные органы Стороны происхождения (Эстония, пример 2.4) предоставили общественности затрагиваемой Стороны (Финляндия) больше времени (1 месяц) для представления замечаний или возражений, чем они предоставили собственной общественности (2 недели - для программы ОВОС и 3 недели - для отчета по ОВОС).
- Равноценные временные пределы (60 дней) были установлены Стороной происхождения (Финляндия) для своей собственной общественности и для замечаний затрагиваемой Стороны (Российской Федерации).
- Равноценные временные пределы были установлены Стороной происхождения (Финляндия) для своей собственной общественности и для общественности затрагиваемой Стороны (Швеция) в двух проектах: 4 недели - для программы ОВОС и 7 недель - для отчета по ОВОС (пример 2.6); 6 недель - для программы ОВОС и 7 недель - для отчета по ОВОС (пример 2.7).
- Равноценный временной предел (10 недель для первоначальных консультаций и затем 6 недель для подготовки замечаний по обобщению первоначальных консультаций и любому дополнению к Экологическому отчету, подготовленному по результатам этих консультаций) был установлен Стороной происхождения (Соединенное Королевство, пример 2.10) для общественности своей Стороны и для получения замечаний от затрагиваемых Сторон для проекта морского дночерпания.

23. Однако следует также принимать во внимание статью 3.8 Конвенции, где предусматривается, что Сторона происхождения вместе с затрагиваемой Стороной

обеспечивают, чтобы общественность затрагиваемой Стороны в районах, которые могут быть подвергнуты воздействию, информировалась о планируемой деятельности и ей предоставлялась возможность представлять в связи с этим свои замечания или возражения. Таким образом, ответственность возлагается на обе заинтересованные Стороны. Власти затрагиваемой Стороны захотят сами убедиться в том, что Сторона происхождения выделила достаточно времени для того, чтобы провести эффективные консультации с общественностью затрагиваемой Стороны.

2.3 Финансирование и перевод

24. Финансовый аспект является одним из важнейших аспектов процедуры участия общественности в трансграничной ОВОС. При этом может потребоваться финансовая поддержка для организации этой процедуры, с тем чтобы покрыть расходы на:

- a) перевод документации по ОВОС на язык затрагиваемой Стороны;
- b) перевод замечаний и рекомендаций общественности затрагиваемой Стороны на язык Стороны происхождения;
- c) распространение материалов по ОВОС (включая буклеты, брошюры) в пределах затрагиваемой Стороны;
- d) оплату информации, распространяемой, например, с помощью газет, радио, телевидения, электронной почты или Интернета;
- e) организацию общественных слушаний и встреч общественности заинтересованных Сторон и т.д.

25. Нет необходимости перечислять все виды вышеуказанной деятельности по каждому проекту. Например, даже когда у стран нет общего официального языка, перевод может потребоваться не всегда, если оговаривается, что общественность затрагиваемой Стороны в достаточной степени владеет языком Стороны происхождения и перевод делать не надо. Это вопросы, по которым компетентным органам Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны целесообразно достичь договоренности, будь то в контексте официальных двусторонних или многосторонних соглашений или применительно к каждому конкретному случаю.

26. Как это видно из примеров (см. вставку 4), стоимость организации участия общественности может меняться очень существенно в зависимости от случая, отражая

различные экономические условия и, возможно, различные способы участия общественности. Кроме того, в некоторых случаях цифры могут не полностью отражать все расходы, связанные с процедурой участия общественности. Некоторые расходы трудно выразить в количественном отношении, например дополнительное административное время для работы с компетентными органами затрагиваемой Стороны или перевод документов, получаемых на языке затрагиваемой Стороны.

27. Для многих стран стоит вопрос: при трансграничной ОВОС, когда могут возникнуть такие расходы, кто несет ответственность за несение расходов на участие общественности затрагиваемой Стороны? В самой Конвенции вопрос о расходах на перевод и других связанных с этим расходах не затрагивается, хотя данный вопрос обсуждался и было рекомендовано, чтобы эти расходы несла, как правило, Страна происхождения. В соответствии с решением II/1 в целом Страна происхождения несет ответственность за перевод, а также оплачивает расходы. Согласно Руководству по практическому применению Конвенции ЭСПО (прилагаемым к решению III/4) расходы на участие общественности в трансграничной ОВОС (включая перевод) могут покрываться за счет:

- a) инициатора деятельности;
- b) Страны происхождения;
- c) затрагиваемой Стороны;
- d) Международного финансового учреждения;
- e) совместно двумя или более из вышеупомянутых органов.

28. Было бы полезно рассмотреть каждый из этих возможных вариантов.

- a) Несение расходов инициатором деятельности

29. Общепринятый принцип охраны окружающей среды заключается в том, что "загрязнитель платит". Если этот принцип применять к ОВОС в рамках Конвенции, то следует предположить, чтобы ответственность за несение необходимых расходов возлагалась на инициатора деятельности или на компетентный орган Страны происхождения.

Вставка 4. Оценка стоимости участия общественности в трансграничной ОВОС в затрагиваемой Стороне в соответствии с конкретными примерами (Приложение 2)			
№ примера (в Приложении 2)	Сторона происхождения (СП)/затрагиваемая Сторона (ЗС)	Стоимость участия общественности в ЗС	Ответственность за покрытие расходов по участию общественности
2.1	Азербайджан/Грузия*	1 500 000 долл. США**	Инициатор (оператор)
2.2	Болгария/Румыния*	Нет информации	Общественные слушания - их участники; перевод - местные власти и совместные органы (ОРУП)
2.3	Хорватия/Венгрия	16 000 евро	Компетентные органы ЗС
2.4	Эстония/Финляндия	Нет информации	Инициатор
2.5	Финляндия/Россия	1 500 евро+	Инициатор
		+500 евро	НПО ЗС
2.6	Финляндия/Швеция	Нет информации	Инициатор
2.7	Финляндия/Швеция	около 8 000 - 10 000 евро	Инициатор
2.8	Италия/Хорватия*	около 5 000 евро - в каждой стране	Инициатор (совместная компания)
2.9	Кыргызстан/Казахстан	500 долл. США	НПО
2.10	Соединенное Королевство/Франция, Бельгия, Дания, Германия, Нидерланды,	80 000 долл. США	Инициатор
		300 долл. США	Компетентный орган СП

* Все заинтересованные Стороны являются Сторонами происхождения и затрагиваемыми Сторонами.

** Эта стоимость включает стоимость участия общественности во втором проекте - Южнокавказском трубопроводе (газопроводе), который планируется реализовать в том же трубопроводном коридоре.

30. Анализ полученных примеров показывает, что данная концепция широко поддерживается как инициаторами деятельности, так и компетентными органами Стороны происхождения. В семи из десяти примеров инициатор брал на себя ответственность за финансовые аспекты участия общественности в процедуре трансграничной ОВОС Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны (см. вставку 4).

31. Однако никаких требований в отношении этого в Конвенции нет. Вместе с тем инициатор несет обязательство оплачивать стоимость процедуры ОВОС в соответствии с национальным законодательством некоторых стран, например в соответствии с финским законом об ОВОС:

Закон Финляндии о процедуре ОВОС (раздел 22) гласит, что "разработчик отвечает за расходы на информацию об исследованиях и публикациях по воздействию на окружающую среду и соответствующим слушаниям и за расходы на перевод, необходимый для оценки трансграничного воздействия".

32. При подготовке национального законодательства по ОВОС это положение закона Финляндии об ОВОС может служить полезным примером законоположений, предусматривающих расходы, которые могут возникать при проведении трансграничной ОВОС.

33. Если этого не предусмотреть в национальном законодательстве, то нельзя будет требовать от инициатора нести расходы, связанные с участием общественности в трансграничной ОВОС. В таких случаях компетентный орган сможет лишь просить инициатора взять на себя данные расходы. Решением связанных с расходами вопросов может быть заключение двусторонних или многосторонних соглашений между заинтересованными Сторонами*.

34. Однако в большинстве случаев инициаторы крупных проектов, подпадающих под сферу действия Конвенции, вероятно, осознают свою ответственность в области окружающей среды и необходимость обеспечить понимание планируемой деятельности и ее потенциальные последствия для всех затрагиваемых сторон. Инициаторы проекта должны, как правило, осознавать, что успешное осуществление проекта отвечает их

* См. документ "Двустороннее и многостороннее сотрудничество в рамках Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте", одобренный на совещании Сторон в качестве решения II/1 (ЕСЕ/MP.EIA/4), или раздел 3.2 настоящих Руководящих принципов.

интересам с точки зрения того, чтобы заверить общественность и затрагиваемые Стороны в том, что соответствующие гарантии и меры по смягчению последствий заложены в проект. Можно предполагать, что инициаторы проектов будут тесно сотрудничать с компетентными органами как Стороны происхождения, так и затрагиваемой Стороны, с тем чтобы достичь таких результатов. Как показывает анализ рассматриваемых примеров, они, как правило, оказывают поддержку и берут на себя расходы по переводу.

В Соединенном Королевстве инициатор работ по морскому дночерпанию согласился на добровольной основе взять на себя расходы по переводу всей документации по ОВОС на языки пяти стран, которые могут подвергнуться воздействию в результате реализации данного предложения. Инициатор также оплатил расходы по переводу, с тем чтобы направить первоначально уведомление всем пяти странам. Смета расходов для инициатора составила около 80 000 долл. США (пример 2.10).

35. Хотя инициаторы деятельности могут согласиться нести расходы по переводу и другие расходы, связанные с участием общественности в трансграничной ОВОС, необходимо исходить из того, что они вряд ли согласятся нести неограниченные, не конкретные и не обусловленные необходимостью расходы. Важно помнить о том, что на данном этапе у инициатора нет никаких гарантий того, что предлагаемая деятельность будет одобрена. Инициатор может согласиться нести разумные расходы, чтобы повысить вероятность получения такого одобрения; но при этом он может и не пожелать нести несущественные расходы.

b) Несение расходов Стороной происхождения

36. Если инициатор деятельности не хочет или не может нести расходы по переводу и т.д., компетентный орган Стороны происхождения должен рассмотреть вопрос, следует ли принять эти расходы на себя. При осуществлении большинства проектов, подпадающих под сферу действия Конвенции, одобрение будет проходить через процедуру согласования, осуществляемую компетентными органами. Эти процедуры могут потребовать от инициатора оплатить сбор на заявку или сбор в связи с получением согласия, с тем чтобы компенсировать административные, управленческие или юридические издержки, связанные с рассмотрением заявки. Сборы в каждой стране могут быть разными, и они могут быть фиксированными или изменяющимися. Однако общей особенностью может быть стремление возместить легитимные издержки, которые несет в установленном порядке компетентный орган при рассмотрении заявки.

37. В отношении проектов, требующих трансграничной ОВОС, Стороны, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, есть ли необходимость в шкале расходов или сборов,

превышающей ту, которая применяется к другим проектам, не оказывающим трансграничного воздействия. Стороны должны сами определить, стоит ли и как это делать или стоит ли устанавливать максимальный уровень сборов, с тем чтобы у инициатора страны была определенность в отношении затрат или в отношении того, будут ли выставляться счета инициатору на основе возмещения. Какой бы метод ни использовался, важно, чтобы расходы должным образом контролировались, с тем чтобы они соответствовали только тем, которые необходимы для процедуры участия общественности в трансграничной ОВОС, и чтобы механизмы финансирования были прозрачными.

с) Несение расходов затрагиваемой Стороной

38. Мало вероятно, что затрагиваемую Сторону будут просить оплатить расходы, возникающие в связи с ее решением принять участие в процедуре ОВОС проекта, который разработан в другой стране и который, вероятно, будет иметь существенные экологические последствия для затрагиваемой Стороны. Более вероятно, что затраты, связанные с участием общественности, будут покрываться Стороной происхождения, как это рекомендовано Соповещанием Сторон. Однако в исключительных обстоятельствах в этом может возникнуть необходимость, если нет других источников финансирования. И хотя такой исход может быть непредвиденным и нежелательным, он может и не быть целиком отрицательным.

39. Взятие ответственности за несение этих расходов означает, что затрагиваемая Сторона берет на себя контроль за осуществлением процедуры. Если она несет расходы, которые, как правило, должна брать на себя Сторона происхождения, она может настаивать на продлении срока, необходимого для проведения консультаций, с тем чтобы обеспечить адекватный перевод документации, если это потребуется, и проведение соответствующих консультаций с общественностью затрагиваемой Стороны. В пределах сроков, согласованных со Стороной происхождения, она может осуществлять контроль за процедурой, обеспечивая, чтобы участие общественности в проекте было по меньшей мере таким же широким, как это предусмотрено для проектов, утвержденных в соответствии с ее собственными национальными процедурами. Если эти процедуры лучше тех, которые установлены Стороной происхождения, это может принести преимущества.

40. Это необязательно потребует больших затрат, если затрагиваемая Сторона будет нести только расходы на информацию о проекте и представление сведений о том, где можно подробно узнать о документации по ОВОС и где и как представить замечания или возражения.

41. При представлении замечаний Стороне происхождения затрагиваемая Сторона, которая была вынуждена понести собственные расходы, может считать себя не обязанной представлять свои замечания на языке Стороны происхождения.

42. При рассмотрении одного из примеров (многоцелевая гидроэнергетическая система на реке Драва недалеко от границы между Хорватией и Венгрией, пример 2.3) резюме исследования о воздействии на окружающую среду (направленное на английском языке) и соответствующие части всей документации, касающиеся трансграничного воздействия, и отчет компетентного органа Стороны происхождения были переведены компетентным органом затрагиваемой Стороны.

d) Несение расходов международным финансовым учреждением

43. Международные финансовые учреждения (МФУ), как правило, не несут ответственность за непосредственное проведение консультаций с общественностью или покрытие соответствующих расходов в связи с предлагаемым проектом. У большинства МФУ есть экологические процедуры и принципы, которые требуют, чтобы ОВОС, включая участие общественности, проводилась до принятия ими решения о том, финансировать или не финансировать проекты, которые могут иметь существенные последствия для окружающей среды (см., например, экологическая политика и процедуры Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) на вебсайте: <http://www.ebrd.com/about/ecviro/index.htm>).

44. Хотя МФУ могут и не предоставлять средства непосредственно для консультаций с общественностью, они тем не менее играют весьма важную роль в соблюдении международных стандартов и повышении шансов общественности на то, чтобы иметь соответствующую информацию и возможности для участия в процедуре ОВОС. Некоторые МФУ, например ЕБРР, имеют конкретные обязательства по Конвенции ЭСПО, заложенные в их политику; другие имеют обязательства в связи с политикой защиты международных водных путей, например Группа Всемирного банка. При изыскании финансирования со стороны МФУ любого проекта необходимо добиваться того, чтобы процесс планирования включал в себя положения, направленные на соблюдение соответствующих стандартов.

e) Совместное несение расходов двумя или более вышеупомянутыми органами

45. Могут возникать также такие случаи, когда, например, трансграничные проекты, такие, как строительство дорог и мостов, предполагается планировать и осуществлять

совместно, когда Страна является одновременно Стороной происхождения и затрагиваемой Стороной. В таких случаях заинтересованные Страны, возможно, создадут совместную группу для руководства проектом в целях его разработки и контроля за его осуществлением, а также за выполнением процедур ОВОС. В такой ситуации, вероятно, каждая Страна будет просто брать на себя ответственность за участие общественности в соответствии с ее национальной процедурой ОВОС.

46. Но, возможно, потребуются и конкретные меры, с тем чтобы обеспечить доступ общественности всех затрагиваемых стран к единому отчету об ОВОС, где содержится информация о воздействии всего проекта и предлагаемые меры по смягчению последствий. Может также возникнуть необходимость в мерах по обеспечению обмена информацией, с тем чтобы директивные органы были полностью осведомлены о мнении общественности по другую сторону границы.

47. В случае проекта строительства моста через реку Дунай между городами Видин в Болгарии и Калафат в Румынии (пример 2.2) участники из соответствующих органов обеих стран, из НПО и представители заинтересованных общественных кругов сами оплатили расходы на свое участие в слушаниях. Перевод документации был организован отделами по реализации проекта и руководству им, которые были созданы в структурах компетентных органов обеих стран по соглашению между правительствами этих стран. Местные муниципальные власти каждой страны покрыли расходы на организацию и перевод документов на румынский и болгарский языки для общественных слушаний.

48. Возможны и другие способы финансирования в зависимости от конкретного случая. Например, проект строительства атомной электростанции "Ловииса-3" в Финляндии (пример 2.5), инициатор деятельности покрыл расходы на перевод и публикацию буклетов по ОВОС на языке затрагиваемой Страны, а одна из НПО затрагиваемой Страны покрыла расходы на распространение этих буклетов через общественность затрагиваемой Страны и на получение их замечаний.

49. Необходимо подчеркнуть, что не каждая разработка потребует сложных запросов общественности или серии общественных встреч. Однако необходимо, чтобы участие общественности было эффективным, особенно если это не предусматривается национальными процедурами ОВОС заинтересованных Стран. В таких случаях стоимость участия общественности может быть весьма незначительной, особенно по сравнению с общим бюджетом для планируемой деятельности, но при этом рекомендуется включать стоимость участия общественности в бюджет, предусмотренный для этой деятельности.

50. Может быть рекомендовано, чтобы инициатор деятельности, нес финансовые обязательства по организации участия общественности Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны, в том числе оплату перевода и распространения среди общественности материалов ОВОС.

51. Один из ключевых вопросов эффективного участия общественности в процедуре трансграничной ОВОС заключается в наличии соответствующей информации о планируемой деятельности, ее вероятном воздействии на окружающую среду и мерах, предлагаемых для смягчения этого воздействия. Хотя и не всегда в этом может быть необходимость, но качественный и своевременный перевод документации по ОВОС на язык затрагиваемой Стороны будет в значительной степени способствовать всестороннему вовлечению в процедуру ОВОС властей и общественности затрагиваемой Стороны.

52. Вместе с тем слабый перевод может замедлить процесс, если при переводе будет "утрачена" или непреднамеренно искажена ключевая информация. Такое может иногда происходить, если учитывать детальный, технический характер некоторых экологических отчетов. Трудностей с переводом никогда нельзя исключить полностью, но их можно уменьшить, если инициатор, отвечающий за ОВОС, обеспечит составление документации на ясном и легко понятном языке.

53. Те, кто занимается организацией участия общественности в процедуре трансграничной ОВОС, должны также обращать особое внимание на подготовку соответствующей документации по ОВОС для общественности заинтересованных Сторон на языке, который является ясным и понятным. Это особенно касается обобщенных документов, например нетехнических резюме документов по ОВОС. Для многих эти резюме будут единственными документами, на чтение которых они найдут время или возьмут на себя этот труд. В связи с этим важно, чтобы эти резюме содержали наиболее важную информацию и представлялись в четком и сжатом виде, без формулировок, которые могут вызвать трудности при переводе на другой язык.

54. Ответственность за перевод - это один из конкретных случаев общей ответственности за финансовые аспекты процедуры участия общественности в трансграничной ОВОС. Конкретные примеры показали, что инициатор берет на себя, как правило, ответственность за финансовые аспекты, такие, как перевод материалов по трансграничной ОВОС (вставка 4). В случае совместных проектов двух Сторон оплата перевода может производиться совместными органами или совместными частными фирмами этих Сторон. Так было сделано соответственно в случае строительства моста

через Дунай между Болгарией и Румынией (пример 2.2) и итало-хорватского морского подводного газопровода (пример 2.8).

55. В большинстве представленных примеров резюме документации по ОВОС были переведены для общественности затрагиваемых Сторон (примеры 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.10). Сторона происхождения или инициатор могут решить, переводить все или бóльшую часть документации по ОВОС. Следует переводить, по крайней мере, нетехнические резюме документации по ОВОС, и общественности затрагиваемой Стороны может быть предоставлена по запросу дополнительная информация.

56. Решать вопрос перевода можно еще также путем представления всей документации по ОВОС Стороной происхождения или инициатором деятельности для общественности затрагиваемой Стороны без перевода, если будет соответствующий запрос. Так было в случае строительства финской атомной электростанции "Ловииса-3", когда инициатор представил полный отчет по ОВОС на английском языке по просьбе одной из НПО затрагиваемой Стороны (пример 2.5). Это может быть полезно в тех случаях, когда у Сторон один рабочий (или официальный) язык и документация составлена на этом языке.

57. Было бы полезно определить финансовую ответственность за организацию участия общественности затрагиваемой Стороны, включая объем переводимых материалов, ответственность за перевод, количество экземпляров на первом этапе проведения консультаций или/и зафиксировать это в соглашении между заинтересованными Сторонами.
