



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

MP.EIA/WG.1/2000/6
19 April 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия
на окружающую среду в трансграничном контексте
Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду
(Второе совещание, 29-31 мая 2000 года)
(Пункт 2 b) предварительной повестки дня)

**ДВУСТОРОННЕЕ И МНОГОСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РАМКАХ
КОНВЕНЦИИ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ
СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ**

Документ представлен делегацией Нидерландов

Введение

1. На первом совещании Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте (18-20 мая 1998 года, Осло, Норвегия) был принят план работы по осуществлению Конвенции на период 1998-2000 годов. В этом плане работы, в частности, предусмотрена деятельность по аспектам двустороннего и многостороннего сотрудничества.
2. Цель заключалась в обмене информацией о результатах, достигнутых Сторонами и странами, не являющимися Сторонами, благодаря заключению двусторонних и многосторонних соглашений или договоренностей и в результате иных форм сотрудничества при выполнении своих обязательств по Конвенции, а также в обмене накопленным в ходе этой работы опытом. На основе собранной информации и накопленного опыта должны быть разработаны дальнейшие руководящие положения.

3. В качестве первого шага по осуществлению этой деятельности координационным центрам по Конвенции была направлена просьба предоставить информацию о двусторонних и многосторонних соглашениях и договоренностях или других формах сотрудничества в деле осуществления Конвенции с помощью ответов на вопросник, в который были включены элементы, связанные с процессом работы и ее содержанием.

4. На основе подготовленного справочника в Угстгесте, Нидерланды, было организовано рабочее совещание (20-22 февраля 2000 года) по изучению опыта двустороннего и многостороннего сотрудничества в рамках Конвенции, принятой в Эспо. Участники обменялись мнениями о необходимости такого сотрудничества, его формах, процессе подготовки двусторонних и многосторонних соглашений или договоренностей, содержании этих соглашений, а также по другим вызывающим у них озабоченность отдельными проблемам.

5. С ответами на вопросник были представлены следующие тексты (проектов) соглашений:

- Соглашение между правительством Латвийской Республики и правительством Эстонской Республики об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;
- проект соглашения между правительством Эстонской Республики и правительством Финляндской Республики об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;
- проект исследования, касающегося двустороннего соглашения между Австрией и Венгрией по Конвенции об ОВОС;
- проект соглашения между правительством Федеративной Республики Германии и Польской Республикой об осуществлении Конвенции, принятой в Эспо (вариант, существовавший в июле 1999 года). На рабочем совещании делегация Польши представила дополнительную информацию по варианту проекта соглашения, существовавшему в январе 2000 года;
- проект соглашения между правительством Нидерландов и Федеративной Республикой Германии по ОВОС в трансграничном контексте (проект 1995 года);
- проект соглашения между Нидерландами и Бельгией (Фландрия) (с 1995 года – испытательный период).

6. Все имеющиеся материалы касаются соглашений между соседними странами. Вместе с тем следует отметить, что Конвенция распространяется не только на трансграничные воздействия источников, находящихся на территории соседних стран, но и на трансграничные воздействия, оказываемые на большом расстоянии от источников.

7. В настоящем документе будут охвачены следующие вопросы: процесс инициирования переговоров и подготовки текстов двусторонних соглашений; форма таких соглашений; их содержание; другие формы двустороннего сотрудничества, имеющие отношение к применению Конвенции.

I. ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА

8. Конвенция обеспечивает правовую основу для двусторонних и многосторонних соглашений и договоренностей. Статья 8 Конвенции предусматривает, что Стороны могут продолжить выполнять действующие соглашения или вступать в новые двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств в соответствии с Конвенцией. В Добавлении VI содержатся элементы таких соглашений и договоренностей. Эти соглашения и договоренности не являются предварительным условием применения или ратификации Конвенции, а должны рассматриваться в качестве средства ее эффективного применения.

9. Подписывая и ратифицируя Конвенцию, Стороны берут на себя обязательство выполнять ее положения. В Конвенции определены принципы и этапы процедуры применения ОВОС в трансграничном контексте. Процесс включает в себя стандартные элементы процесса ОВОС. На схеме последовательности действий, изображенной на диаграмме I, показана предусмотренная в Конвенции процедура применения ОВОС в трансграничных условиях. В большинстве случаев нормативные акты стран о проведении оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте содержат ограниченное число детализированных положений. Как следствие, нерешенными остаются многие практические вопросы ее применения. Обычно различные участники процесса ОВОС в трансграничном контексте испытывают настоятельную потребность в более детально проработанных механизмах.

10. Теме двусторонних и многосторонних соглашений или договоренностей по ОВОС в трансграничном контексте уделялось внимание еще до вступления Конвенции в силу. В 1994 году в Барне (Нидерланды) состоялось рабочее совещание по этому вопросу. На этом рабочем совещании были определены ключевые элементы для включения в двусторонние или многосторонние соглашения или договоренности. К этим элементам относятся сфера применения и такие практические вопросы, как назначение пунктов

связи, создание совместного органа, порядок уведомления, порядок информирования и привлечения общественности, порядок организации консультаций между Сторонами, перевод документации и финансовые аспекты. Доклад рабочего совещания в Барне опубликован в серии публикаций по окружающей среде № 6 "Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context" ("Нынешние политика, стратегии и аспекты оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте") (ECE/CEP/9).

11. Общий вывод рабочего совещания в Барне заключался в том, что с помощью двусторонних или многосторонних соглашений можно решать прежде всего проблемы практического и материально-технического характера. Другой вывод состоял в том, что для эффективного применения ОВОС в трансграничном контексте, по-видимому, требуются более или менее одинаковое понимание странами положений Конвенции, принятой в Эспо, и наличие у них опыта ее осуществления в рамках своей административно-правовой системы. Кроме того, важное значение имеет хорошее знание административно-правовых систем других стран.

12. После того как в 1997 году Конвенция вступила в силу был проведен анализ тематических исследований, а также организовано рабочее совещание по практическому применению Конвенции, которое состоялось в Хельсинки (Финляндия). По поводу применения Конвенции на этом совещании было сформулировано общее соображение об исключительной важности четкой организации процесса, четкого определения и конкретизации ответственности и введения четких стандартных процедур, практических механизмов или правил ее применения.

13. Во время проведения в 1994 году рабочего совещания в Барне еще практически не было никакого опыта подготовки двусторонних соглашений. После вступления Конвенции в силу различные участники процессов ОВОС в трансграничном контексте на всей территории региона ЕЭК испытывают настоятельную потребность в решении практических проблем на основе двустороннего сотрудничества с соседними странами, а также в решении проблем общего характера и достижении общего взаимопонимания.

14. Как выяснилось, хотя некоторые Стороны и страны, не являющиеся сторонами, вовлечены в процесс подготовки двусторонних или многосторонних соглашений о применении Конвенции, в настоящее время существует пока еще только одно формализованное соглашение. Тем не менее благодаря ответам на вопросник, предоставленным проектам соглашений и обмену информацией и опытом на рабочем совещании оказалось возможным определить общие ориентиры, при выработке которых

использовались также и такие общие принципы международного права, как суверенность, равенство, взаимность, а также принцип "загрязнитель платит" и принцип предосторожности.

II. ПРОЦЕСС ИНИЦИИРОВАНИЯ ПЕРЕГОВОРОВ И ПОДГОТОВКИ ДВУСТОРОННИХ ИЛИ МНОГОСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ

15. Причиной, побуждающей начать переговоры по двустороннему или многостороннему соглашению, в большинстве случаев является понимание странами того, что такие соглашения могут содействовать эффективному и своевременному применению Конвенции, поскольку благодаря им обеспечивается ясность и вырабатываются стандартные процедуры и правила. Из предоставленных материалов видно, что методы инициирования подготовки и проведения переговоров по двусторонним и многосторонним соглашениям о применении принятой в Эспо Конвенции различаются.

16. Вначале определяется предмет будущего соглашения и принимается решение о том, какие ведомства будут участвовать в подготовительной работе и какой будет структура занимающегося ей органа (например, рабочая группа или комиссия).

17. Крайне важное значение для процесса подготовки и составления текста соглашения, а также для практического применения Конвенции имеет налаживание хороших рабочих отношений между правительственными органами на национальном и районном уровне. Рабочая группа может быть создана:

- на основе уже существующего официального механизма двустороннего или многостороннего экологического сотрудничества (рабочая группа с определенными полномочиями); или
- на специальной основе.

18. Первый вариант, вероятно, имеет преимущество, поскольку он предусматривает обязанность сообщать или представлять результаты работы вышестоящему органу, а это может способствовать применению подхода, в большей мере сориентированного на достижение намеченных результатов. При выборе второго варианта особое внимание следует уделять полномочиям специальной группы и представляемой ею отчетности.

19. Рекомендуются обеспечивать участие в процессе переговоров и подготовки текста соглашения представителей национального или федерального правительства, поскольку речь будет идти об осуществлении и применении межгосударственного договора. Кроме того, настоятельно рекомендуется привлекать к участию в этом процессе районные органы, так как они тоже (и даже в первую очередь) причастны к применению ОВОС. Можно предусмотреть возможность проведения на стадии подготовки соглашения консультаций с участием также и других заинтересованных сторон процесса ОВОС в трансграничном контексте.

20. На начальной стадии процесса подготовки текста обеим сторонам важно понять специфику национальных систем ОВОС и административно-правовых систем своих партнеров по переговорам, а также достичь общего взаимопонимания в отношении положений Конвенции. Хорошо зарекомендовал себя подход, предусматривающий проведение до начала переговоров методологического исследования, в том числе сравнительного анализа. Такой подход дает возможность выполнить сравнительный анализ законодательства об ОВОС и соответствующей административной практики участвующих Сторон, а также сформулировать различные варианты и возможные решения. Результаты такого исследования могут служить исходным материалом и основой для дальнейшей работы редакционной группы.

III. ВИДЫ СОГЛАШЕНИЙ И ДОГОВОРЕННОСТЕЙ

21. Из предоставленных материалов можно сделать вывод, что существуют различные виды соглашений: соглашения, содержание которых имеет общий характер, и соглашения, охватывающие конкретные аспекты.

Общие соглашения

22. Текст таких соглашений короткий, и в нем содержатся ссылки на Конвенцию. Эти соглашения согласуются и подписываются на высоком уровне (уровень национального или федерального правительства). Они имеют характер совместного заявления о намерении на практике применять Конвенцию. Ключевые элементы упоминаются лишь в общем плане. Соглашение наделяет полномочиями соответствующих субъектов и предусматривает создание механизма решения конкретных практических вопросов на более позднем этапе, например путем создания совместного органа или комиссии для проработки практических деталей, а в некоторых случаях – даже для урегулирования отдельных ситуаций.

Специальные соглашения/договоренности по административным вопросам

23. Эти соглашения и договоренности прежде всего призваны служить практическим руководством по применению Конвенции. Они охватывают ряд общих вопросов и содержат более или менее подробную схему с практическими указаниями по каждому этапу процедуры для всех участников процесса. В этих соглашениях текст Конвенции не переписывается, а дополняется практическими деталями. В них включаются ключевые элементы и приводится подробная информация по каждому из выделенных элементов. Такие соглашения подготавливаются в сотрудничестве с районными органами власти и могут иметь характер справочника, руководящих указаний или рекомендаций по практическому применению положений Конвенции.

24. В общем соглашении содержатся ссылки на положения уже подписанной или ратифицированной Конвенции. Поэтому такое соглашение может быть достигнуто в разумные сроки. В качестве примеров этого подхода можно привести единственное предоставленное формализованное соглашение (Соглашение между Эстонией и Латвией) и проект соглашения между Эстонией и Финляндией. Оба предусматривают создание совместной комиссии по ОВОС в трансграничном контексте. На такую комиссию будет возложена задача по решению практических проблем применения Конвенции путем рассмотрения каждого конкретного случая (создание специальной рабочей группы для каждого конкретного случая) или посредством разработки дальнейших руководящих указаний в отношении процесса.

25. В специальном соглашении предусматриваются варианты решения проблем, связанных с практическим применением Конвенции. До выработки такого соглашения или договоренности должно быть проведено подробное сопоставление процедурных требований Конвенции и этапов (национальных) процедур ОВОС, используемых участвующими Сторонами. Этот подход сориентирован на решение практических вопросов и выработку подробных руководящих указаний в ходе процедуры. Важное значение, в зависимости от национального законодательства, имеет участие районных органов, если, например, они играют какую-то роль в процессе применения.

26. Опыт показывает, что, независимо от результатов переговоров и обсуждений в процессе подготовки двустороннего соглашения или договоренности, сам процесс способствует сотрудничеству между властями сопредельных государств и создает возможности для лучшего взаимопонимания и более эффективного применения Конвенции. Другое замечание заключается в следующем: до официального оформления соглашений, содержащих подробные практические указания, наверное, целесообразно предусмотреть испытательный период с проведением оценки. Следует отметить, что,

независимо от выбора типа соглашения, его нужно будет регулярно актуализировать с учетом изменений в законодательстве об ОВОС и других соответствующих законодательных актах. Это может повлиять на выбор формы соглашения.

IV. СОДЕРЖАНИЕ СОГЛАШЕНИЙ

Элементы, подлежащие включению в соглашение

27. В докладе рабочего совещания в Барне перечислены ключевые элементы для включения в двусторонние и/или многосторонние соглашения и договоренности в целях применения ОВОС в трансграничном контексте и предложены возможные варианты решений:

- сфера применения Конвенции (виды деятельности, перечисленные в Добавлении I, виды деятельности, не перечисленные в Добавлении I, определение "значительности");
- институциональные механизмы (назначение пунктов связи, создание совместного органа);
- такие процедурные аспекты, как уведомление; порядок привлечения к участию общественности затрагиваемой Стороны; представление замечаний; публичные слушания и консультации между Сторонами (участники, темы); решение (порядок учета замечаний властей и общественности, опубликование, возможности обжалования); послепроектный анализ; предупреждение и урегулирование споров; совместная ОВОС; письменный перевод документации; финансовые аспекты.

28. На основе текстов (проектов) соглашений и других содержащихся в ответах на вопросник материалов можно сделать общий вывод о том, что работа в этой области определяется большинством из этих ключевых элементов. Вышеупомянутые ключевые элементы в той или иной мере присутствуют во всех имеющихся проектах. Новым ключевым элементом стали "сроки".

Деятельность, подлежащая включению в соглашение

29. Описание деятельности в Добавлении I к Конвенции в некоторых случаях носит довольно общий характер (в нем, например, используются такие слова, как "крупные" или "крупномасштабные"). Для обеспечения единого толкования страны могли бы уточнить

смысл, вкладываемый ими в используемые в Конвенции термины, например путем согласования пороговых величин. По общему согласию страны могут также рассматривать не перечисленные в Добавлении I виды деятельности так, как если бы они были в нем перечислены. Существуют разные подходы, в том числе такие, как составление общего перечня дополнительных видов деятельности; разработка для таких дополнительных видов деятельности дополнительных детальных критериев; согласование вопроса о применении Конвенции ко всем видам деятельности, на которые распространяются процедура ОВОС страны происхождения, или принятие решения о применении или неприменении Конвенции в каждом конкретном случае.

30. Из предоставленных материалов видно, что страны пытаются определить упоминаемые в Добавлении I виды деятельности точнее, чем это было сделано в Конвенции, и стремятся расширить сферу применения. Они используют различные подходы, о которых упоминалось выше. Новыми источниками информации для перечней видов деятельности также являются приложения к Директиве ЕС по ОВОС (97/11/ЕС) и Орхусская конвенция.

31. Другая проблема, влияющая на применимость Конвенции, связана с "экологическими уязвимыми зонами". Странам важно информировать друг друга об "экологически уязвимых зонах" в приграничном районе, с тем чтобы можно было принять решение о применимости Конвенции. Что касается определения "значительности", то в нескольких проектах соглашений используется критерий "нахождения в зоне, расположенной на определенном расстоянии от границы" (в указанных случаях расстояние от границы составляло 5 и 15 км). Следует отметить, что эти цифры очень приблизительные, так как значение расстояния может меняться в зависимости от вида деятельности. Следует иметь в виду и те виды деятельности, для которых характерны воздействия на большом расстоянии от источников. Вообще-то для каждого вида деятельности расстояние можно устанавливать дифференцированно, с учетом его возможных воздействий. В этой связи следует сослаться на работу, проводившуюся ранее в рамках Конвенции, которая характеризуется в части три ("Конкретные методологические проблемы оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте") серии публикаций ЕЭК ООН по окружающей среде № 6. В ней содержится информация по вопросу об определении "значительности".

Институциональные механизмы (назначение пунктов связи и совместные органы)

32. В нескольких статьях Конвенции предусмотрено требование о том, чтобы страна происхождения препровождала документы в затрагиваемую страну и наоборот. В Конвенции нет более конкретной информации о том, какому органу их следует

адресовать. Поэтому в соответствии со статьей 3 Конвенции (уведомление) подготовлен перечень пунктов связи. Этот перечень включен в приложение III к докладу о работе первого совещания Сторон Конвенции, принятой в Эспо (ECE/MP.EIA/2). В нем указаны пункты связи, относящиеся к уровню национальных или центральных правительств. Кроме того, в целях эффективного применения Конвенции, наверное, целесообразно назначать пункты связи и на районном уровне. Это предусматривается в решении I/3, принятом на первом совещании Сторон. На важность прояснения вопроса о пунктах связи следует обратить особое внимание, так как они играют важную роль в принятии решения об участии потенциально затрагиваемой Стороны в процедуре ОВОС.

33. В дополнение к этому на пункт связи можно возложить и другие полномочия и функции. Обычно Страна происхождения контактирует с ним в первую очередь и направляет в его адрес уведомление. Пункт связи может выполнять различные функции, в том числе следующие: функцию "почтового ящика" (пункт связи представляет всю получаемую им от страны происхождения информацию соответствующим органам, которые затем предпринимают соответствующие действия); исполнительную функцию (пункт связи предоставляет информацию соответствующим органам и общественности затрагиваемой стороны, а также получает от них замечания и отклики и представляет их стране происхождения); функцию инициирования (пункт связи отвечает только за первый формальный контакт между Сторонами и представляет перечень органов затрагиваемой страны, к которым напрямую должны обращаться органы страны происхождения).

34. Институциональные механизмы предусмотрены во всех соглашениях. Были либо назначены пункты связи, либо созданы совместные органы для выполнения роли пункта связи. Созданные пункты связи выполняют главным образом посреднические функции, связанные с облегчением работы.

35. Особого внимания могут потребовать те случаи, когда задачи пункта связи выполняют правительственные органы разных уровней. Например, в федеративном государстве соглашение может предусматривать назначение пункта связи на районном уровне, а в процессе консультаций, с учетом его полномочий решать международные вопросы, должно участвовать федеральное правительство. Органы этого уровня впоследствии также должны информироваться (например, путем направления копии уведомления в федеральный пункт связи).

36. В настоящее время ответственность правительственных органов разных уровней в процессе ОВОС в трансграничном контексте четко определяется не всегда. Поэтому ее рекомендуется определять либо в самом двустороннем или многостороннем соглашении,

либо, когда это целесообразно, во внутреннем административном постановлении или рекомендации, принимаемой в соответствующей стране. Прояснение этого вопроса имеет важное значение для обеспечения своевременности применения.

37. В некоторых (проектах) соглашениях важная роль отводится совместным органам. Например, в соглашении между Эстонией и Литвой предусмотрено создание совместной комиссии по ОВОС в трансграничном контексте, которая является постоянным органом открытого состава и имеет право создавать специальные рабочие группы. На комиссию возложены следующие задачи: формировать набор обязательных элементов для уведомления; устанавливать точную процедуру информирования общественности; принимать решения по процедуре участия общественности затрагиваемой Стороны; устанавливать временные рамки для консультаций между Сторонами. Кроме того, совместная комиссия играет определенную роль в послепроектном анализе и совместной ОВОС. Сопоставимая роль предусмотрена для комиссии и в проекте соглашения между Эстонией и Финляндией. С учетом возможной рабочей нагрузки создание совместной комиссии может быть хорошим вариантом решения при ограниченном числе случаев применения принятой в Эспо Конвенции и не слишком большом числе соседних стран у соответствующей страны.

Процедурные аспекты

38. Конвенция предусматривает ряд обязательных процедурных этапов, большинство из которых в процедуре ОВОС являются стандартными. Ввиду существования значительных различий в разных системах ОВОС и административно-правовых системах региона ЕЭК сама Конвенция не может содержать большого числа детализированных положений. Практика показывает, что в силу этого существует необходимость в описании различных этапов на двусторонней или многосторонней основе. В таком описании этапов и последовательности действий могла бы содержаться информация о временных рамках и задачах различных участников, о том, какой орган и кому посылает ту или иную информацию на той или иной стадии процесса, о задачах, связанных с организацией участия общественности, и т.д.

39. В некоторых соглашениях содержится лишь общее описание этапов (например, в соглашении между Эстонией и Латвией и в проекте соглашения между Эстонией и Финляндией). На основе положений этих соглашений задачи по подготовке подробных дополнительных указаний, специально формулируемых для каждого конкретного случая или имеющих общий характер, возлагаются на совместную комиссию. В других соглашениях содержится поэтапное описание задач участников процесса и предусматриваются соответствующие сроки (например, в проектах соглашения между

Германией и Польшей, Нидерландами и Германией и Нидерландами и Бельгией/Фландрией). Такое соглашение не требует подготовки более подробных указаний в процессе применения.

Уведомление

40. В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Конвенции в тех случаях, когда планируемая деятельность (указанная в Добавлении I) может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, Страна происхождения должна уведомить любую Сторону, которая, по ее мнению, может быть затрагиваемой Стороной, "как можно скорее и не позднее, чем она проинформирует общественность собственной страны, о планируемой деятельности". Важно отметить, что Конвенция предусматривает обязательное участие общественности после уведомления и принятия затрагиваемой Стороной решения о присоединении к процедуре. Точное время уведомления зависит от перечисленных ниже характеристик процедуры ОВОС, применяемой Стороной происхождения:

- процедура включает в себя процесс определения приоритетных проблем воздействия с обязательным участием общественности;
- процедура включает в себя процесс определения приоритетных проблем воздействия без участия общественности;
- процедура вообще не включает в себя процесс определения приоритетных проблем воздействия.

41. В одних ситуациях имеются хорошие возможности для раннего уведомления, а другие – могут вызывать трудности и даже выходить за рамки требований Конвенции. Определение момента уведомления имеет важное значение, и он может быть согласован в двустороннем или многостороннем соглашении или договоренности.

42. Информация, предоставляемая с уведомительной документацией, определена в пункте 2 статьи 3 Конвенции и включает в себя: информацию о планируемой деятельности, имеющуюся информацию о ее возможном трансграничном воздействии, информацию о характере решения и сроках для дачи ответа. Для уведомления можно вполне использовать документы, подготовленные для этапа определения приоритетных проблем воздействия. Был разработан и согласован на первом совещании Сторон (ЕСЕ/MP.EIA/2, приложение IV, решение I/4) формат, определяющий содержание уведомления. В указанном приложении содержится подробная информация о содержании и форме уведомления.

43. После получения положительного ответа на вопрос об участии потенциально затрагиваемой страны можно предоставить дополнительную информацию в соответствии с пунктом 5 статьи 3. В некоторых случаях можно и нужно предоставлять такую информацию уже на первом этапе. Тогда затрагиваемая Страна на самой начальной стадии располагала бы бóльшим объемом информации и могла бы быстрее реагировать и давать более обстоятельные ответы. Кроме того, затрагиваемой стране, наверное, было бы полезно получить документ, одна из глав которого была бы посвящена возможным трансграничным воздействиям, или доклад с описанием соответствующих положений других документов.

44. В соответствии с пунктом 6 статьи 3 Конвенции Страна происхождения может обратиться к затрагиваемой Стране с просьбой предоставить "разумно доступную информацию" о затрагиваемых элементах окружающей среды в целях подготовки документации об ОВОС. Для скорейшего получения этой информации ее целесообразно запрашивать в уведомлении. В этом случае затрагиваемая Страна могла бы включить в свой ответ на уведомление, по крайней мере, имеющуюся информацию о явно затрагиваемых районах (например, об охраняемых территориях). Имеющиеся данные можно также соответствующим образом предоставлять в процессе определения приоритетных проблем, если такой процесс имеет место.

45. В двустороннем или многостороннем соглашении можно уточнить смысл словосочетания "разумно доступная информация". Например, можно предусмотреть возможность передачи той экологической информации о состоянии окружающей среды на затрагиваемых территориях затрагиваемой Страны, которая доступна для ее официальных органов. В этом случае пункт связи, на который возлагаются исполнительные задачи, мог бы в процессе сбора имеющейся информации в затрагиваемой стране и ее представления стране происхождения выполнять функцию поддержки. Поскольку данный этап процесса ОВОС может иметь очень важное значение для подготовки документации по ОВОС, на этой стадии целесообразно организовывать обмен мнениями между экспертами.

46. У стран может появиться желание включить в двустороннее или многостороннее соглашение положение о возможности прекращения описываемого в пунктах 1-6 статьи 3 Конвенции процесса информирования и участия. Если затрагиваемая Страна сообщила о своем намерении участвовать в процедуре ОВОС, а затем желает прекратить участие, можно на двусторонней основе сформулировать конкретное положение о том, что "затрагиваемая страна должна проинформировать об этом страну происхождения так же, как она сообщила о своем намерении принять участие в процедуре".

47. Из предоставленных материалов видно, что те части соглашений, которые касаются уведомления, характеризуют главным образом сроки и содержат мало подробной информации о содержании. В качестве образца можно использовать формат для уведомления, о котором упоминалось выше.

Информирование и участие общественности

48. В Конвенции содержится несколько положений об информировании и участии общественности затрагиваемой Стороны (пункт 6 статьи 2, пункт 8 статьи 3, пункт 2 статьи 4). Для выполнения предусмотренных в них требований заинтересованные Стороны должны четко информировать общественность о существующих возможностях. Можно подумать о программе формирования потенциала. Поскольку возможности участия общественности в разных странах неодинаковы, информация о процессе участия и официальной процедуре должна предоставляться общественности затрагиваемой Стороны в каждом случае. Этим целям, например, могут служить публичные объявления, извещения о проведении публичных слушаний или специальные информационные брошюры. Более детальное описание механизмов может содержаться в двустороннем или многостороннем соглашении по этому вопросу.

49. Официально взятые на себя странами обязательства по поводу участия общественности значительно различаются (например, различные формы вовлечения общественности). Вследствие этого могут возникать асимметрии, но эти асимметрии в силу требований Конвенции носят ограниченный характер. В будущем степень этих различий может быть в конечном счете ограничена благодаря Орхусской конвенции. У стран может возникнуть потребность выяснения степени полезности согласования применяемых в них положений об участии общественности. С необходимостью применения процедуры ОВОС и процедуры принятия решений, предусмотренных в Стороне происхождения, согласны все.

50. Другая проблема связана с определением того, кто и как должен информировать общественность затрагиваемой Стороны и как должны представляться в компетентную организацию страны происхождения ее замечания. Существуют разные варианты:

- ответственность лежит на органе затрагиваемой Стороны (пункт связи или другой орган); общественность затрагиваемой Стороны может направлять замечания компетентной организации Стороны происхождения непосредственно либо через пункт связи или другой орган своей страны;

- ответственность за информирование общественности затрагиваемой страны лежит на органе Стороны происхождения (компетентная организация) или на инициаторе проекта; общественность затрагиваемой Стороны направляет замечания непосредственно компетентной организации Стороны происхождения;
- ответственность распределяется между властями обеих стран.

51. Преимущество первого варианта заключается в том, что орган затрагиваемой Стороны обычно бывает хорошо проинформирован о том, как обеспечить публикацию и распространение документов ОВОС для ознакомления с ними общественности и т.д. Слабым местом, в зависимости от специфики конкретных механизмов, могут быть сроки, особенно в тех случаях, когда замечания общественности вначале направляются органу затрагиваемой Стороны.

52. Преимуществом второго варианта является возможность предоставления информации непосредственно общественности и направления замечаний непосредственно стране происхождения. Это ускоряет процесс. Его недостатком может быть возможное незнание органом страны происхождения местной практики публикации и распространения документов для ознакомления общественности. Преимущества обоих вариантов можно объединить за счет распределения ответственности между органами обеих стран.

53. Применяются различные подходы. В большинстве случаев органы заинтересованных стран тесно сотрудничают друг с другом. Новые возможности для своевременного обмена информацией могут появиться благодаря использованию сети Интернет.

54. Хотя в положениях Конвенции, касающихся участия общественности, публичные слушания прямо не упоминаются, в нескольких странах они используются именно таким образом. Возникает вопрос о том, где следует проводить публичные слушания – в стране происхождения или в затрагиваемой стране. Важно, чтобы при решении этого вопроса Стороны тесно сотрудничали друг с другом. Консультации не следует проводить в затрагиваемой стране, если она этого не желает. Если Стороны предпочитают проводить публичные слушания в затрагиваемой стране, стране происхождения рекомендуется финансировать необходимую работу по переводу документов. Если Стороны принимают решение о проведении публичных слушаний лишь в стране происхождения, рекомендуется при необходимости обеспечивать устный перевод для зарубежных участников.

55. Если отдельным (затрагиваемым) лицам затрагиваемой Стороны предоставляется право на обжалование решений, то может потребоваться дополнительная информация об этих возможностях, и ее, например, можно включить в специальную информационную брошюру.

Консультации между Сторонами

56. В соответствии со статьей 5 Конвенции после завершения подготовки документации об ОВОС Сторона происхождения должна провести консультации с затрагиваемой Стороной. Однако в ней не указано, на каком уровне должны проводиться такие консультации.

57. Обычно официальные консультации проводятся на самом высоком уровне, поскольку они организуются как консультации между национальными государствами, на органах которых лежит ответственность за поддержание связей с зарубежными странами. Решать вопрос об участниках надлежит соответствующим государствам. Их, например, можно перечислить уже в ответе на просьбу о проведении консультаций.

58. Что касается темы консультаций, то в статье 5 Конвенции уже упоминались некоторые подлежащие рассмотрению вопросы. Разумеется, в зависимости от ситуации, их может быть больше. Как представляется, вопросы для обсуждения может предложить как страна, обращающаяся с просьбой о проведении консультаций (например, конкретные меры по смягчению последствий, мониторинг, послепроектный анализ), так и другая страна, отвечающая на эту просьбу. В соответствии с положениями Конвенции консультации проводятся до принятия окончательного решения, с тем чтобы в нем можно было учесть их результаты.

59. Статья 5 предусматривает, что на начальном этапе консультаций должны быть установлены приемлемые временные рамки, определяющие их продолжительность. Одним из возможных вариантов является согласование сроков завершения консультаций в каждом конкретном случае.

60. Во многих случаях, наверное, целесообразно и даже существенно важно проводить встречи более регулярно и начинать с обмена информацией на уровне экспертов (например, экспертов секторальных органов). Для обеспечения того, чтобы в ходе этих консультаций основное внимание уделялось самым важным вопросам, вышеупомянутые эксперты могут обсуждать темы, представляющие взаимный интерес, стремясь при этом найти соответствующие варианты решений. Стороны должны иметь возможность

требовать проведения такого обмена мнениями между экспертами во всех случаях, когда это необходимо. Как указывалось выше, существует возможность организации встреч и обмена информацией о затрагиваемой окружающей среде в затрагиваемой стране в соответствии с пунктом 6 статьи 3 в целях подготовки документации. Другая возможность связана с организацией встреч на уровне (существующего) совместного органа.

61. В проекте соглашения между Германией и Нидерландами содержится подробное описание процесса консультаций. Они определяются в нем как официальные контакты между государствами (т.е. с участием представителей национального и федерального уровней). Если одна из заинтересованных стран требует проведения консультаций, вначале организуется обмен информацией на уровне экспертов. Если это не позволяет найти приемлемый вариант решения, консультации продолжаются на национальном и федеральном уровне.

Решение

62. Зачастую поднимается вопрос о том, как обеспечивается учет замечаний властей и общественности затрагиваемой страны. Согласно Конвенции (статья 6), результаты ОВОС, включая документацию, а также полученные замечания по ней и итоги консультаций, должны должным образом учитываться. Принимать решение о том, как конкретно это делать на практике, надлежит представителям различных национальных систем. Это как минимум означает, что замечания властей и общественности затрагиваемой страны и итоги консультаций принимаются во внимание таким же образом, как и замечания властей и общественности Стороны происхождения.

63. Сторона происхождения должна предоставить текст окончательного решения с обоснованиями и соображениями затрагиваемой страны. В них также должны быть показаны последствия для затрагиваемой страны. При рассылке решения соответствующим органам затрагиваемой страны или информировании о нем общественности опять-таки может быть полезен пункт связи. При согласии Сторон отвечать за публикацию решения в затрагиваемой стране могла бы и компетентная организация страны происхождения. Этот вопрос может быть детально освещен в двустороннем или многостороннем соглашении - например, так же, как вопрос о публикации документов ОВОС.

64. В некоторых случаях отдельные (затрагиваемые) лица затрагиваемой Стороны имеют право обжаловать решение в стране, являющейся Стороной происхождения. Информация, касающаяся такого права на обжалование, может быть включена в решение или в приложение к нему.

Послепроектный анализ

65. В статье 7 Конвенции говорится, что с учетом вероятного значительного вредного трансграничного воздействия деятельности заинтересованные Стороны по просьбе любой из таких Сторон определяют, будет ли проводиться послепроектный анализ, и если будет проводиться, то в какой мере.

66. Как отмечалось в Добавлении V к Конвенции, целями послепроектного анализа являются: контроль за соблюдением условий, изложенных в разрешении на осуществление деятельности, анализ вида воздействия в целях обеспечения соответствующего уровня управления и готовности к действиям в условиях неопределенности и проверка прежних прогнозов с целью использования полученного опыта в будущем при осуществлении аналогичных видов деятельности. Требования национального законодательства к послепроектному анализу значительно разнятся. Он проводится в обязательном порядке в рамках ОВОС и процесса принятия решения в ограниченном числе стран.

67. Вопрос о необходимости проведения послепроектного анализа следует поднимать как можно раньше, самое позднее – на стадии принятия решения. Необходимо определить роль в нем затрагиваемой Стороны, ответственность за его проведение, методы информирования затрагиваемой Стороны о результатах, а также решить вопрос о том, будет ли информироваться общественность. Возможен и альтернативный вариант, при котором решение по этим аспектам могло бы приниматься заинтересованными Сторонами в каждом конкретном случае отдельно.

68. Предоставленные тексты двусторонних и многосторонних договоренностей содержат ограниченный объем информации по этой теме.

Предупреждение и урегулирование споров

69. Применение предусмотренных в Конвенции (пункт 7 статьи 3 и статья 15) механизмов урегулирования споров может потребовать значительного времени. Например, очень много времени может быть затрачено при арбитражном разбирательстве,

предусмотренном в Добавлении VII к Конвенции, или при передаче дела в Международный Суд. Пункт 1 статьи 15 делает возможными попытки поиска более быстродействующих механизмов, чем те, которые предусмотрены в Конвенции.

70. Такой механизм можно включить в двустороннее или многостороннее соглашение. В одном из соглашений предусмотрено, что в случае возникновения между Сторонами спора по поводу толкования или применения соглашения они должны искать решение путем переговоров или с использованием любого другого приемлемого для них метода урегулирования спора. В проекте другого соглашения определенная роль возлагается на совместную комиссию. В нем говорится, что в случае возникновения между Сторонами спора по поводу толкования или применения соглашения они должны искать решение путем переговоров в рамках совместной комиссии или посредством использования любого другого приемлемого для обеих Сторон метода урегулирования споров.

71. На своем первом совещании Стороны Конвенции по ОВОС приняли решение включить в план работы деятельность по созданию руководящих принципов по вопросам несоблюдения Конвенции. Результаты осуществления этой деятельности, наверное, будут служить дополнительным ориентиром в этом вопросе.

Совместная ОВОС

72. При проведении трансграничных ОВОС встречаются случаи, когда трансграничный характер носит сам проект (например, проекты по созданию протяженных сооружений типа автострад, железных дорог или водоводов, кабельных линий или трубопроводов). При этом каждая из заинтересованных Сторон является одновременно Стороной происхождения и затрагиваемой Стороной. В таких случаях может возникнуть новая форма сотрудничества по ОВОС и ее координации. Вопрос заключается в том, нужно ли определять применимую процедуру или разрабатывать новую согласованную процедуру. Необходимо решить, на каких этапах и в отношении каких элементов (например, сроки, альтернативные варианты, воздействия, исследования фоновых условий) действительно требуются совместные действия, а в остальных аспектах можно действовать так, как это предусмотрено в каждой из национальных систем.

73. В двустороннем или многостороннем соглашении о совместной ОВОС можно предусмотреть определенную роль для совместного органа. Можно сформулировать положение о том, что совместный орган определяет необходимость проведения совместной ОВОС и устанавливает процедуру совместной ОВОС отдельно для каждого случая.

74. Существует и другая возможность: необходимость проведения совместной ОВОС, а также ее процедуру и содержание могли бы определять компетентные организации обеих Сторон. Есть еще один вариант: при ОВОС проектов протяженных сооружений, пересекающих границу Сторон, или других видов деятельности, требующих проведения ОВОС в обеих странах, обе Стороны могли бы организовывать процессы ОВОС отдельно, но при этом у них была бы возможность взаимодополнить или согласовать состав документации об ОВОС, объединить и скоординировать публичные слушания и обсуждения, связанные с обоими процессами, а также совместить консультации по документации об ОВОС.

Перевод документов

75. Стало ясно, что при проведении трансграничных ОВОС особого внимания потребует проблема языковых различий. Важность понимания властями и общественностью затрагиваемой Стороной информации, передаваемой Стороной происхождения, а также этапов процедуры и правовых аспектов совершенно очевидна.

76. С другой стороны, с учетом стоимости перевода документации, может быть, необходимо провести разграничение между документами, требующими перевода, и остальными документами, которые переводить не нужно. Уточнить подлежащие переводу документы можно в двусторонних и многосторонних соглашениях.

77. Часто поднимается вопрос о том, кто отвечает за письменные переводы и/или покрытие расходов на них. Обычно ответственность за это несет Страна происхождения. Что касается обеспечения качества переводов, то одним из возможных вариантов является создание или назначение организации, которая могла бы выполнять их, гарантируя соблюдение профессиональных стандартов.

78. Другой аспект, подлежащий урегулированию в двустороннем или многостороннем соглашении, - это дополнительное время, которое во многих случаях необходимо для выполнения письменного перевода. Например, в соглашении можно указать, что документы перед отсылкой должны быть переведены или что для этой цели можно придерживаться соответствующих (принятых в стране) нормативных сроков (вероятно, с их продлением в соответствующих случаях с учетом времени почтовой доставки).

79. При проведении консультаций или публичных слушаний следует обеспечивать устный перевод. В двустороннем или многостороннем соглашении можно сформулировать положение, в соответствии с которым ответственность за это несли бы Страна происхождения или страна, организующая мероприятие.

80. В двустороннем соглашении Стороны могут также предусмотреть ответственность Стороны происхождения за предоставление затрагиваемой Стороне подлежащей оценке информации и документации на языке, который был ими выбран на основе взаимного согласия вместо языка затрагиваемой Стороны.

81. Помимо этого, потребность в письменном и устном переводе можно определять на основе соглашения исходя из следующего принципа: Сторона происхождения, как правило, представляет любой документ на языке затрагиваемой Стороны, а затрагиваемая Сторона может отвечать на своем языке. Что касается документации об ОВОС, то в соглашение можно включить положение, предусматривающее письменный перевод только тех ее частей, которые касаются окружающей среды затрагиваемой Стороны или позволяют ей оценить трансграничные воздействия, а также резюме нетехнического характера. В положениях соглашения, касающихся слушаний и консультаций, а также других совещаний, можно указать, что устный перевод обеспечивает Сторона происхождения и что эта Сторона несет расходы на письменный и устный перевод.

Финансовые аспекты

82. Применение Конвенции порождает ряд финансовых последствий. Вопрос о том, кто платит за письменный перевод различных документов ОВОС и сформулированных замечаний и за устный перевод на совещаниях, уже освещался. Ведущим принципом является общий принцип "загрязнитель платит". Кроме того, финансовые последствия возникают на некоторых этапах процедуры (публикация документов в затрагиваемой стране, представление документации для ознакомления общественности, публичные слушания и т.д.).

83. В соглашении между Эстонией и Латвией говорится, что Сторона происхождения отвечает за покрытие расходов на процедуру ОВОС в соответствии с национальным законодательством и что расходы своих членов специальных рабочих групп финансируют Стороны. В проекте соглашения между Эстонией и Финляндией предусмотрено, что ответственность за (организацию и) покрытие издержек участия общественности в своих соответствующих странах несут обе Стороны, если они не договорятся об ином. Из проекта исследования соглашения между Австрией и Венгрией следует, что любые расходы, связанные с участием затрагиваемой Стороны в публичных слушаниях, несут участники.

84. Для небольших по размеру районных органов финансирование расходов на ОВОС в трансграничном контексте может стать проблемой. Одним из возможных вариантов ее решения является финансирование на национальном уровне.

Сроки

85. При практическом применении Конвенции существенное значение – может быть, даже более важное, чем расходы – имеет время. Неподготовленность и непроясненность этапов и обязанностей и неосведомленность о них могут легко стать причиной задержки с применением ОВОС и процедуры принятия решений. Могут произойти задержки с обменом документами, и особенно с уведомлением, которые способны отразиться на сроках применения процедуры ОВОС в стране происхождения. Из-за несвоевременности ответов и откликов, обусловленной поздним подключением к работе властей или общественности, может также возникнуть потребность в дополнительном времени для завершения процедуры ОВОС.

86. Участвующие органы могут предотвратить или свести к минимуму такие задержки, предусмотрев в двусторонних соглашениях возможность совмещения этапов предусмотренной в Конвенции процедуры ОВОС. Например, положение о предоставлении дополнительной информации после подтверждения участия затрагиваемой Стороны может оказаться ненужным, если эта информация уже содержится в уведомлении.

87. При подготовке двустороннего соглашения или договоренности сроки и временные рамки должны включаться в него как ключевой элемент. Недопущение задержек без снижения качества участия общественности и властей затрагиваемой страны окажет положительное влияние на инициатора проекта и директивный орган. Повышение эффективности применения, обусловленное уделением внимания этим временным аспектам, будет содействовать формированию позитивного подхода к применению Конвенции.

V. ДРУГИЕ ФОРМЫ ДВУСТОРОННЕГО ИЛИ МНОГОСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА, ИМЕЮЩИЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ КОНВЕНЦИИ ОБ ОВОС

88. В ответах на вопросник была дана общая характеристика существующих соглашений о трансграничном экологическом сотрудничестве и перечислены другие механизмы трансграничного сотрудничества в области ОВОС.

89. Как указывалось выше, формальной основой для создания рабочих групп по подготовке текстов соглашений о практическом применении принятой в Эспо Конвенции могут служить общие соглашения о сотрудничестве.

90. В то же время частично соответствовать положениям Конвенции могут соглашения, где основное внимание уделяется не ОВОС, а другим вопросам и где Сторонам без ссылки на Конвенцию рекомендуется информировать и консультировать друг друга относительно деятельности, которая может оказать значительные трансграничные воздействия. Если такие соглашения существуют параллельно с соглашениями об ОВОС, то, может быть, целесообразно или даже необходимо найти способ учета этих, других соглашений в процедуре ОВОС во избежание дублирования работы и конфликтов. Целям Конвенции могут служить и иные соглашения, дающие возможность обсуждать на тех или иных форумах проблему трансграничных воздействий.

91. Наконец, Сторонам следует иметь в виду возможность учета положений Конвенции в других новых или существующих соглашениях и включения в них прямых ссылок.

VI. РЕЗЮМЕ

92. В рамках плана работы по осуществлению принятой в Эспо Конвенции (1998-2000 годы) был выполнен проект по вопросам двустороннего и многостороннего сотрудничества. После направления запроса о предоставлении информации был подготовлен соответствующий справочник и организовано рабочее совещание с представлением докладов и обсуждением накопленного опыта, на основе которых и был подготовлен настоящий документ.

93. Общий вывод рабочего совещания следующий: двусторонние (или многосторонние) соглашения и договоренности являются важным средством содействия надлежащему осуществлению Конвенции, которое в качестве такового уже зарекомендовало себя на практике.

94. Хотя на рабочем совещании отмечалось, что Конвенция распространяется не только на трансграничные воздействия источников, находящихся на территории соседних стран, но и на трансграничные воздействия, оказываемые на большом расстоянии от источников, основное внимание было уделено двусторонним соглашениям и договоренностям именно между соседними странами.

95. Первым шагом в процессе подготовки таких соглашений является создание двустороннего форума, например рабочей группы. Это может быть сделано следующим образом:

- на основе уже существующего договора о двустороннем сотрудничестве; или
- на специальной основе по инициативе одной или нескольких стран.

96. Существуют разные типы соглашений. Во-первых, есть общие соглашения, содержащие заявление или декларацию о намерении применять Конвенцию. Такие соглашения подготавливаются на уровне национального правительства. В них содержатся ссылки на Конвенцию. Практические детали должны урегулироваться иным способом, например путем создания совместного органа или совместной комиссии.

97. К другому типу соглашений относятся соглашения и договоренности, имеющие более конкретный характер. В них содержатся подробные указания или рекомендации относительно практического применения Конвенции. В их подготовке должны участвовать национальные правительства и районные органы.

98. После создания форума или механизма для обсуждения, например рабочей группы, первой задачей такой рабочей группы является обмен информацией об административно-правовых аспектах систем ОВОС в странах и о толковании положений принятой в Эспо Конвенции.

99. Эта задача может быть решена:

- путем инициирования методологического исследования, проводимого независимыми экспертами с целью подготовки ряда возможных вариантов решений в качестве исходной базы для дальнейших переговоров; или
- самой рабочей группой (рабочая группа может иметь официальный статус и создаваться на основе соглашения об экологическом сотрудничестве или на специальной основе).

100. Рекомендуется проводить сопоставление положений Конвенции и этапов применяемых в странах процедур. При необходимости эти процедуры нужно приводить в соответствие с Конвенцией. В результате такого сопоставления выявляются возможные препятствия и проблемы, которые можно преодолеть путем подготовки двустороннего соглашения. Определить ключевые вопросы для включения в соглашение и сформулировать решения можно на основе доклада рабочего совещания в Барне.

101. Следует договориться об общих принципах применения Конвенции. При этом можно также охватить детали процедуры, которая должна соблюдаться в процессе применения Конвенции, и вопрос о функциях соответствующих органов.

102. При одном из возможных вариантов вначале на высоком правительственном уровне разрабатывается формализованное соглашение по основным принципам применения Конвенции и формируется механизм детальной проработки процесса с созданием совместного органа или комиссии, в состав которой включаются также и представители районных и местных властей.

103. Другой возможный вариант предполагает привлечение к работе на ее начальном этапе представителей районного уровня и подготовку для участников процесса ОВОС в трансграничном контексте подробных практических руководящих принципов по каждому этапу, которые дают ответы на вопросы практического применения.

104. Практика свидетельствует о важности (неофициальных) контактов между органами власти на начальной стадии процесса, которые являются ключом к успешному применению Конвенции. С учетом этого рекомендуется на постоянной основе налаживать хорошие рабочие отношения между странами на национальном и районном уровне.

Диаграмма I

Схема последовательности действий

Конвенция: основные этапы процедуры


