



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CEP/2000/3
17 July 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

(Седьмая сессия, 25-28 сентября 2000 года)
(Пункт 10 а) предварительной повестки дня)

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА

Записка секретариата

Введение

1. На своей шестой сессии Комитет по экологической политике постановил, что соответствующие результаты третьей Европейской конференции министров по проблемам окружающей среды и здоровья следует рассмотреть на Совещании Сторон принятой в Эспо Конвенции и на Совещании Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию, равно как и возможность разработки протокола по стратегической экологической оценке. Секретариату следовало подготовить документ для содействия обсуждению.
2. Прилагаемый дискуссионный документ, посвященный возможным вариантам работ над юридически обязательным документом ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке (СЭО), был подготовлен консультантом секретариата.

3. Первый проект этого документа был представлен Президиуму Комитета по экологической политике в ходе его неофициальных консультаций, состоявшихся в феврале и июне 2000 года. После этого документ был представлен президиумам двух вышеуказанных конвенций на их совещаниях, состоявшихся 13 марта 2000 года. Затем документ был обсужден на втором совещании Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду, состоявшемся в мае 2000 года, и втором Совещании Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию, состоявшемся в июле 2000 года. Документ был подготовлен не для его одобрения, а скорее как справочный материал.

4. Для содействия обсуждению и приданию ему целенаправленного характера были поставлены следующие вопросы:

- a) следует ли подготовить юридически обязательный документ, например в форме протокола?
- b) должно ли действие такого документа распространяться на процесс принятия решений как в трансграничном, так и в нетрансграничном контексте?
- c) должен ли такой документ применяться на местном, национальном и международном уровнях?
- d) должен ли такой документ охватывать все или лишь некоторые из нижеперечисленных категорий стратегических решений: i) планы; ii) программы; iii) политика; iv) законодательство, регулирующие нормы и другие юридически обязательные нормативные акты?
- e) должна ли, при различных типах процессов принятия решений, процедура оценки в принципе применяться ко всем категориям решений, имеющим экологические последствия, независимо от того, являются ли функции директивного органа преимущественно "природоохранными" или нет?
- f) какую часть процедуры ОВОС следует включить в такой документ?
- g) как в рамках документа следует подходить к вопросам участия общественности?
- h) Следует ли также включать в документ положения о доступе к информации и правосудию?

5. На своем втором совещании Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), состоявшемся в мае 2000 года, обсудила возможность подготовки юридически обязательного документа по стратегической экологической оценке (СЭО). Рабочая группа пришла к выводу о том, что протокол по СЭО должен быть разработан в рамках Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Делегации Литвы и Норвегии заявили, что они предпочли бы самостоятельный документ. В ходе обсуждения были упомянуты следующие элементы, которые могли бы быть включены в такой протокол:

- a) следует надлежащим образом учесть результаты Лондонской конференции по окружающей среде и здоровью;
- b) протокол должен применяться в национальном и трансграничном контексте;
- c) в протоколе следует рассмотреть вопросы, касающиеся Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- d) протокол должен обеспечивать учет соображений охраны окружающей среды и здоровья в стратегических решениях, касающихся некоторых экономических секторов, таких, как транспорт, энергетика и сельское хозяйство;
- e) в рамках протокола действующие регулирующие нормы ОВОС должны быть дополнены положениями, касающимися СЭО;
- f) в протоколе следует указать на схожесть методологий ОВОС и СЭО;
- g) в него следует также включить элементы, отраженные в пунктах 63-67 документа MIEIA/WG.1/2000/16.

6. На основании этого Рабочая группа постановила рекомендовать Совещанию Сторон приступить к подготовке протокола к Конвенции, посвященного СЭО, для его возможного принятия на пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы". Рабочая группа также выразила мнение о том, что протокол по СЭО мог бы стать документом, обеспечивающим интеграцию соображений охраны окружающей среды и здоровья в процесс принятия решений. Делегация Хорватии рекомендовала всем членам Рабочей группы связаться с координаторами Орхусской конвенции и проинформировать их о принятых ею решениях в отношении СЭО.

7. Президиум Комитета обсудил этот вопрос в ходе своих неофициальных консультаций, состоявшихся в июне 2000 года. Он выразил мнение о том, что документ по СЭО должен носить юридически обязательный характер и что следует приложить усилия для его подготовки к открытию Киевской Конференции министров. Приняв к сведению решение Рабочей группы по ОВОС относительно начала переговоров, он пришел к выводу о том, что ввиду нехватки времени было бы предпочтительней провести переговоры в рамках Конвенции об ОВОС в трансграничном контексте, принятой в Эспо. Он также указал на необходимость широкого вовлечения в этот процесс экспертов Орхусской конвенции. Он пришел к единому мнению о том, что Комитету следует обсудить формы проведения переговоров с учетом результатов второго Совещания Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию.

8. На своем втором Совещании, состоявшемся в июле 2000 года, Стороны, подписавшие Орхусскую конвенцию, приняли к сведению недавнее решение Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду о начале подготовки проекта протокола по стратегической экологической оценке. Было выражено общее мнение о важности всестороннего учета в ходе этого процесса положений Орхусской конвенции, а также о необходимости использования опыта должностных лиц и НПО, занимающихся проблемами обеспечения участия общественности в принятии решений.

9. Исходя из вышеизложенного участники Совещания Сторон постановили просить Комитет призвать все государства – члены ЕЭК ООН обеспечить, чтобы в протоколе по СЭО были отражены положения Орхусской конвенции и чтобы на переговорах по протоколу, касающемуся СЭО, к Конвенции Эспо были представлены участники Орхусского процесса. Следует также учесть работу, которая ведется в рамках других международных форумов.

10. В практическом плане это должно означать, что предложения об участии в работе группы для переговоров по протоколу, касающемуся СЭО, должны быть направлены всем координаторам как Орхусской конвенции, так и Конвенции Эспо. Участники Совещания постановили далее предложить Комитету, чтобы он просил секретариат ЕЭК включить как секретаря Орхусской конвенции, так и секретаря Конвенции Эспо в состав неофициальной редакционной группы по протоколу, касающемуся СЭО, а также обеспечить их участие в последующих переговорах. Участники Совещания рекомендовали сделать предлагаемый протокол открытым как для государств, не являющихся участниками Конвенции Эспо, так и для государств – участников этой Конвенции, включая государства, не являющиеся членами ЕЭК, путем включения в него положения, аналогичного пункту 3 статьи 19 Орхусской конвенции.

11. Участники Совещания отложили принятие решения о создании целевой группы по статьям 7 и 8, однако договорились провести семинар, с тем чтобы сформулировать свои соображения и рекомендации относительно участия общественности по этим двум статьям в целях оказания содействия процессу разработки протокола по СЭО к Конвенции Эспо. На семинаре будет также обсуждена проблема воздействия на здоровье. В целях расширения сотрудничества между двумя конвенциями для участия в семинаре будут приглашены координаторы как Орхусской конвенции, так и Конвенции Эспо. Семинар будет организован Чешской Республикой и Норвегией при поддержке Регионального отделения Всемирной организации здравоохранения для Европы (ВОЗ/ЕВРО). Практическими вопросами будет заниматься Региональный экологический центр в Венгрии. Италия предложила свою финансовую поддержку.

12. Было выражено общее мнение о желательности того, чтобы предлагаемый протокол был готов для принятия на пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" (Киев, 2002 год).



13. Комитету предлагается обсудить порядок организации и расписание начального этапа переговоров с учетом результатов обсуждений, проведенных соответственно в рамках двух конвенций, и принять решение относительно дальнейших мер.

Приложение

СПРАВОЧНЫЙ ДОКУМЕНТ О ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТАХ РАБОТЫ НАД ЮРИДИЧЕСКИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ДОКУМЕНТОМ ЕЭК ООН ПО СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКЕ

Резюме

1. На своем первом Совещании Стороны, подписавшие Орхусскую конвенцию, согласились с целесообразностью рассмотрения ими на следующем совещании вопроса об участии общественности в деятельности по подготовке и реализации программ, планов, политики и законодательства. Связанная с ним мысль о необходимости разработки протокола к Конвенции, посвященного стратегической экологической оценке (СЭО), высказывалась на третьей Европейской конференции на уровне министров "Окружающая среда и здоровье" и на шестой сессии Комитета ЕЭК ООН по экологической политике, где она увязывалась также и с Конвенцией Эспо. ЕЭК ООН поручила выполнить данное исследование, чтобы облегчить дальнейшее обсуждение этого вопроса.
2. В первой главе в общих чертах описываются некоторые важнейшие характеристики СЭО, рассматриваются основные преимущества и проблемы, связанные с экологической оценкой стратегических решений, и характеризуется взаимосвязь между оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС) и СЭО. Во второй главе кратко характеризуется связанная с СЭО деятельность, которая осуществляется на международном, региональном и национальном уровнях.
3. В третьей главе рассматриваются различные альтернативные варианты: документ, предусматривающий обязательность некоторых элементов процедуры СЭО для определенных категорий стратегических решений; документ, где предусматривается лишь обязательный характер элементов процедуры СЭО и официально не определяются категории решений, на которые она должна распространяться; документ, где официально определяются категории решений, на которые распространяется процедура СЭО, но не предусматриваются обязательные элементы этой процедуры. К этим трем вариантам можно добавить юридически необязательные элементы, например в форме руководящих принципов, кодексов поведения или рекомендаций.
4. Далее рассматриваются возможные варианты создания документа в соответствии с Конвенцией Эспо в рамках Орхусской конвенции и с приданием ему более самостоятельного статуса. В документе, принимаемом в рамках Конвенции Эспо, можно было бы сосредоточить внимание на трансграничных последствиях стратегических

решений, но необязательно ограничиваясь только этими последствиями. Такой документ можно принять в качестве протокола к Конвенции, при необходимости дополнив его документом необязательного характера, или в виде связанного с Конвенцией многостороннего соглашения, заключаемого в соответствии с ее статьей 8. В документе, принимаемом в рамках Орхусской конвенции, можно было бы сосредоточить внимание на тех связанных с СЭО элементах, которые охвачены Конвенцией, т.е. на вопросах доступа к информации, распространения информации, участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию, но при этом указанными элементами ограничиваться необязательно. Такой документ можно принять в качестве протокола к Конвенции, при необходимости дополнив его документом необязательного характера. При выборе документа с более самостоятельным статусом можно использовать несколько подходов. Один из них заключается в принятии протокола к обеим конвенциям, но при таком подходе возникли бы определенные проблемы, связанные прежде всего с процессом переговоров. Другой возможный подход – это принятие отдельного документа. Такой документ был бы связан с обеими конвенциями, поскольку в нем охватывались бы вопросы, имеющие отношение к ним обеим, но его связь с ними не была бы связью в формальном смысле.

5. В четвертой главе рассматриваются охват юридически обязательного документа и элементы, которые в него можно включить. Определенное, но необязательно решающее влияние на его охват и на пригодность различных элементов могут оказать выбранные для документа рамки. Упоминаемые элементы отражают те элементы, которые были включены в Конвенцию Эспо, Орхусскую конвенцию, проект директивы Европейского союза по СЭО, а также другие элементы, регулярно включаемые в СЭО.

I. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

6. Задача этого исследования – создать объективный источник информации для содействия обсуждению вопроса о возможной разработке на уровне ЕЭК ООН юридически обязательного документа по стратегической экологической оценке. Преследуемая в нем цель состоит, скорее, в изучении различных возможных вариантов и их последствий, нежели в выработке конкретных рекомендаций.

7. СЭО является средством обеспечения учета экологических и санитарно-гигиенических проблем в процессе принятия стратегических решений. Общепризнанного определения СЭО не существует. Было предложено следующее определение¹:

СЭО представляет собой систематический процесс оценки экологических последствий предлагаемых инициатив в отношении политики, планирования или

программ с целью обеспечения их всестороннего учета и надлежащего изучения на самой ранней из соответствующих стадий процесса принятия решений наравне с соображениями экономического и социального характера.

8. Ниже приведены некоторые важнейшие характеристики СЭО:

а) СЭО может применяться к процессам принятия решений в отношении политики, планов и программ²;

б) СЭО является систематическим процессом в том смысле, что он помогает соответствующим субъектам систематизировать их работу по учету экологических (и других) проблем в процессе принятия решений;

в) процесс СЭО должен завершаться подготовкой письменного доклада, часто называемого заявлением о воздействии на окружающую среду;

г) результаты СЭО должны в полной мере учитываться в процессе принятия решений. Одним из важных вопросов в этой связи является вопрос сроков: СЭО следует выполнять или, по крайней мере, начинать на раннем этапе процесса принятия решений;

д) важным аспектом является участие в СЭО общественности, хотя для некоторых этапов или элементов процесса принятия решений может быть необходимой определенная степень конфиденциальности;

е) одну из трех основных категорий проблем, подлежащих рассмотрению в процессе принятия решений, составляют экологические проблемы, а к остальным относятся соображения экономического и социального характера. Эти три категории проблем могут рассматриваться вместе или отдельно³.

9. На основе ряда тематических исследований, в которых был охвачен целый ряд разнообразных стратегических решений, принятых на национальном и международном уровнях, Садлер и Верхем (1996 год) сделали вывод о том, что широко поддерживаются следующие принципы:

а) ответственность за оценку экологических последствий новых политики, планов и программ или их корректировку несут учреждения-инициаторы;

б) процесс оценки должен применяться на возможно более ранней стадии разработки предложения;

- c) охват оценки должен быть соизмерим с потенциалом экологического воздействия предложения или его последствиями для окружающей среды;
- d) должны быть четко определены цели и круг ведения;
- e) следует рассматривать альтернативные предложению варианты, а также его экологические последствия;
- f) при необходимости и целесообразности этого нужно учитывать и другие факторы, в том числе соображения социально-экономического характера;
- g) оценивать степень значительности и определять приемлемость нужно с ориентацией на политические рамки экологических целей и стандартов;
- h) следует предусматривать участие населения с учетом возможной степени его беспокойства и спорности предложения;
- i) ознакомление общественности с оценкой и решениями (если прямо не предусмотрены ограничения по причине конфиденциальности);
- j) необходимость независимого наблюдения за осуществлением процесса, соблюдением требований учреждениями и результативностью деятельности правительства в целом;
- k) результатом СЭО должен быть полный учет экологических факторов при выработке политики; и
- l) связь с другими СЭО, ОВОС проектов и/или мониторингом предложений об инициировании дальнейших действий.

10. В нескольких важнейших природоохранных документах подчеркивалась необходимость учета проблем окружающей среды и здоровья в процессе принятия стратегических решений, которые могут иметь значительные экологические последствия⁴. Важными средствами обеспечения такого учета, нацеленными на достижение устойчивого развития, стали процедуры СЭО. Они были впервые разработаны на национальном уровне в порядке реагирования на проблемы, возникшие при проведении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) различных проектов, что стало, в частности,

отражением необходимости рассмотрения отдельных проектов в более широком контексте.

11. Процедуры и методологии СЭО совершенствовались на основе процедур и методологий ОВОС. Поэтому между ОВОС и СЭО нет четкого различия; СЭО содержит в себе важные элементы ОВОС. Однако, поскольку характер процессов принятия решений в отношении конкретных проектов и стратегических решений различается, делать допущения о том, что при СЭО и ОВОС можно применять одни и те же процедуры и методологии, нельзя. Более того, характер различных категорий процессов принятия стратегических решений отличается настолько, что при оценке экологических последствий разных категорий решений может возникнуть необходимость в применении различных процедур и методологий СЭО. В этом контексте, наверно, целесообразно провести разграничение между процедурами и методологиями ОВОС, применяемыми к территориально-пространственному планированию (которые сходны с процедурами и методологиями ОВОС), секторальным планам и программам (которые сходны с ними в меньшей степени) и общеполитическим решениям (которые, как правило, еще более далеки от них). Тем не менее у ОВОС и СЭО есть ряд общих ключевых элементов⁵, а у различных категорий стратегических решений число общих ключевых элементов еще больше.

12. Ниже перечислены основные преимущества стратегических экологических оценок:

а) благодаря им может быть улучшена основа для принятия решения, в том числе за счет улучшения внутренней согласованности, более четкой систематизации соображений экологического характера, совершенствования сбора данных, лучшего установления целей и представления вариантов, на которые в противном случае можно было бы не обратить внимания;

б) их можно использовать для рационализации ОВОС, проводимой по проектам. СЭО может снизить расходы на проведение каждой отдельной ОВОС и помочь в обеспечении более четкой направленности и сфокусированности ОВОС⁶. Кроме того, СЭО может обеспечить учет кумулятивных воздействий, оценка которых при проведении отдельных ОВОС может быть сопряжена с трудностями;

с) они позволяют рассмотреть альтернативные варианты и смягчающие меры в период, когда есть возможность применения более гибких подходов, и в тот момент, когда издержки, связанные с реагированием на возможные проблемы, меньше;

d) они могут сделать стратегические решения более легитимными, уменьшить число возражений и официальных жалоб на них, а также ускорить их выполнение;

e) они могут содействовать повышению степени осведомленности участников процесса принятия решений о проблемах окружающей среды и здоровья, что в свою очередь может повысить качество процессов принятия решений в других ситуациях;

f) они повышают роль широких слоев общественности в процессе принятия стратегических решений и таким образом способствуют лучшей осведомленности населения о стратегических решениях и их последствиях для окружающей среды и здоровья;

g) они облегчают реализацию концепции устойчивости на уровне политики с опорой на ключевые экологические принципы.

13. Можно указать на ряд проблем, связанных с применением процедур СЭО, которые необходимо учитывать при разработке многостороннего документа:

a) СЭО предъявляют к участникам процессов принятия решений дополнительные требования, и при их проведении может потребоваться больше времени и ресурсов на подготовительных этапах. Особенно важное значение для решения этих проблем имеют процессы оценки необходимости ОВОС и определения приоритетных воздействий⁷;

b) в процессе принятия решений к государственным служащим предъявляются различные требования. Обычно они должны рассматривать экономические и административные последствия предложений. Добавление к ним проблем окружающей среды и здоровья может быть воспринято некоторыми как первый шаг по "скользкому пути" из-за возможности предъявления различными группами влияния требования об уделении в процессе принятия стратегических решений такого же внимания и ряду других проблем. Такой поворот событий может сделать процесс принятия решений неэффективным. Главная слабость этого аргумента в том, что те, кто его выдвигает, не уделяют достаточного внимания устойчивому развитию как ключевой цели, одобренной всеми странами. Для реализации устойчивого развития, вероятно, потребуется комплексный учет в процессе принятия решений всех трех категорий проблем, а именно экономических, социальных и экологических. Другие проблемы попадали бы в одну из этих категорий;

c) поскольку при СЭО рассматриваются проблемы стратегического характера, кое-то может заявить, что в этом случае степень неопределенности оценки будет выше,

чем при ОВОС, и что в силу этой неопределенности СЭО во многих случаях может не повлиять на окончательное решение. При СЭО действительно шире, чем при ОВОС, для прогнозирования последствий будущих сценариев применяются прогнозные, вероятностные и другие статистические методы, но при этом существует и целый ряд методов учета неопределенности. Кроме того, как показывает опыт, для применения СЭО неопределенность не является серьезным препятствием⁸.

14. В литературе часто обращается внимание на важность передачи информации об опыте применения СЭО. Сведения о результатах СЭО, как правило, отсутствуют. Это может стать причиной уделения слишком большого внимания потенциальным проблемам.

II. СООТВЕТСТВУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА МЕЖДУНАРОДНОМ И ЕВРОПЕЙСКОМ УРОВНЯХ, В ЕВРОПЕЙСКОМ СООБЩЕСТВЕ И СТРАНАХ

A. Изменения на международном и европейском уровнях

15. На международном уровне существуют два подхода к проблемам, связанным с СЭО. Первый подход применяют международные учреждения, которые сделали СЭО неотъемлемым элементом своей политики для обеспечения того, чтобы их деятельность носила устойчивый характер. Такие инициативы по проведению экологической оценки – вначале для проектов, а затем и для стратегических решений – были наиболее заметными на уровне многосторонних финансовых учреждений, например Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития⁹.

16. Второй подход – это включение ссылок на СЭО в различные многосторонние и региональные документы. Эта практика появилась достаточно недавно. Ссылки на СЭО содержатся в юридически обязательных документах и документах, не имеющих обязательного характера, например в рекомендациях и руководящих принципах. Во многих случаях эти ссылки касаются использования СЭО в качестве инструмента при выполнении странами своих обязательств, предусмотренных в юридически обязательном документе¹⁰.

17. Во многих случаях, когда для выполнения таких обязательств по многостороннему договору использование СЭО уместно, упоминания о нем тем не менее отсутствуют¹¹. В некоторых случаях многосторонние или региональные учреждения выполняют аналитическую работу, имеющую отношение к СЭО. Эти инициативы не связаны напрямую с юридически обязательными документами, и главным направлением сотрудничества является обмен информацией и координация политики стран¹².

В. Совершенствование и использование СЭО в Европейском сообществе

18. Говоря о Европейском сообществе, необходимо делать различие между применением СЭО его учреждениями и государствами-членами. Что касается учреждений, то статья 6 Договора об учреждении Европейского сообщества накладывает на него обязательство учитывать требования охраны окружающей среды при определении и осуществлении своих политики и деятельности, в частности в целях содействия устойчивому развитию. Важной инициативой по реализации этого положения стала так называемая Кардиффская стратегия, в которой Европейский совет предложил всем соответствующим секторальным советам разработать свою собственную стратегию для экологизации устойчивого развития. Европейская комиссия с этой целью подготовила "справочник инструментов". Кроме того, процессы, аналогичные процессам СЭО, предусмотрены многими финансовыми механизмами Европейского сообщества¹³.

19. В некоторых секторах Европейская комиссия приняла директивы, в которых содержатся прямые и косвенные ссылки на СЭО. Наиболее явная ссылка содержится в статье 6 Директивы Совета 92/43/ЕЕС об охране природных местообитаний и дикой фауны и флоры, которая требует проведения применительно к охраняемым объектам экологической оценки последствий "любого плана.., который прямо не связан с управлением объектом или не является необходимым для управления им, но может оказать на него значительное воздействие"¹⁴.

20. Позднее Европейская комиссия подготовила Предложение по Директиве Совета о воздействии некоторых планов и программ на окружающую среду (СОМ(96) 511, окончательная редакция). В декабре 1999 года Предложение было внесено на рассмотрение Европейского совета, который занял по нему общую позицию. Проект директивы по СЭО потребует от государств-членов создания обязательных процедур для экологической оценки некоторых планов и программ. Совет принял лишь одну существенную поправку, направленную на ограничение сферы его применения. Общая позиция Европейского совета в этом вопросе состоит в следующем¹⁵:

"Подлежат обязательной оценке все планы и программы, а) которые подготавливаются для сельского, лесного и рыбного хозяйства, энергетики, промышленности, транспорта, сектора по ликвидации и использованию отходов, водного хозяйства, сфер телекоммуникаций, туризма, градостроительства и планировки сельских населенных пунктов или землепользования и определяют рамки процесса выдачи разрешений на осуществление будущих проектов, перечисленных в Приложениях I и II Директивы 97/11, или б) в отношении которых

ввиду возможного воздействия на объекты был сделан вывод о необходимости проведения оценки в соответствии со статьями 6 или 7 Директивы 92/43/ЕЕС.

Экологическую оценку других планов и программ, которые определяют рамки процесса выдачи разрешений на осуществление проектов, государства-члены проводят в том случае, если они на основе набора заданных критериев приходят к выводу о вероятности возникновения при их осуществлении значительных экологических последствий".

Однако Европейская комиссия заявила о невозможности поддержки общей позиции Европейского совета по той причине, что сфера охвата проекта директивы по СЭО была слишком сильно ограничена по сравнению с первоначальным предложением Комиссии. Поэтому вопрос о сфере охвата проекта директивы по СЭО по-прежнему обсуждается.

С. Обзор связанных с СЭО национальных и субнациональных процедур, которые применяются в странах ЕЭК ООН

21. Ряд стран, например Болгария, Чешская Республика, Дания, Германия, Нидерланды, Словакия и Соединенные Штаты, установили юридически обязательные требования к проведению СЭО некоторых стратегических решений, а некоторые из них имеют долгий опыт ее использования. Другие страны ЕЭК ООН таких требований к ее проведению не устанавливали, но тем не менее проводили СЭО в рамках процесса принятия некоторых стратегических решений¹⁶.

22. Характер и рамки процесса принятия стратегических решений в разных странах ЕЭК ООН значительно различаются. Усилия по взаимной гармонизации этих процессов в них до сих пор имели систематический и формализованный характер лишь в ограниченной степени. Принятые меры по гармонизации выглядят, скорее, как побочный эффект, а не как главная цель соответствующих инициатив¹⁷. Тем не менее в условиях расширяющегося международного экологического сотрудничества гармонизация процессов принятия стратегических решений в разных странах была неизбежной и будет продолжаться. В то же время характер и рамки таких процессов являются существенно важными элементами административных традиций и конституционных систем стран. Поэтому, как ожидается, их гармонизация будет идти медленно.

23. Другим важным фактором является то, что в разных странах существенно различается степень приватизации различных секторов, например энергетики и транспорта. Это может повлиять на структуру процессов принятия решений, а следовательно, и на значение и схему процедур и методологий СЭО.

24. Среди стран, применявших СЭО, наибольший с точки зрения времени и широты охвата опыт накоплен Соединенными Штатами. Одно из федеральных учреждений должно подготавливать заявление о воздействии на окружающую среду в отношении любого рода действий, могущих оказать значительное влияние на качество окружающей человека среды в следующих случаях: при внесении учреждениями законодательных предложений; в случае принятия правил, нормативных актов, договоров, конвенций или официальных документов по проблемам политики; при принятии официальных планов, регламентирующих или предусматривающих альтернативное использование федеральных ресурсов; при утверждении программ, предусматривающих, например, осуществление ряда согласованных или взаимосвязанных действий по претворению в жизнь какой-либо конкретной политики¹⁸.

25. Официально требуют подготовки СЭО политики, планов и программ общенационального значения многие центрально- и восточноевропейские страны и новые независимые страны. Однако практическое применение этих требований на национальном уровне, по-видимому, носит ограниченный характер. С другой стороны, многие из этих стран располагают обширным опытом экологической оценки районных и местных планов землепользования.

26. Что касается типологии процессов принятия стратегических решений, к которым применяется СЭО, то в одном из тематических исследований сделан вывод о том, что¹⁹:

"Практика СЭО хорошо укореняется в таких секторах, как планирование землепользования, энергетика, ликвидация и рациональное использование отходов и транспорт. В секторах водного хозяйства, промышленности, сельского хозяйства и туризма случаи применения СЭО еще очень редки, и практику ее применения нужно стимулировать, например, путем проведения экспериментальных исследований и разработки соответствующих методологий.

Практика СЭО пока еще применяется главным образом на уровне планов и программ. Для проведения СЭО на уровне политики требуется принципиально иной подход, который нуждается в изучении с помощью дополнительного анализа конкретных случаев и должен быть подкреплён разработкой конкретных методов".

Вместе с тем следует отметить, что в регионе ЕЭК ООН есть страны, накопившие значительный опыт использования СЭО применительно к политике. Речь идет, в частности, о Канаде, Дании, Нидерландах, Словакии и Соединенном Королевстве,

которые применяли СЭО к парламентским законопроектам и/или представлениям кабинетов министров.

III. ВОЗМОЖНОСТИ РАЗРАБОТКИ ЮРИДИЧЕСКИ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ДОКУМЕНТА ПО СЭО

A. Общие вопросы

27. На первом этапе, наверное, целесообразно рассмотреть возможные преимущества и проблемы, связанные с разработкой юридически обязательного многостороннего документа по СЭО. Как представляется, главными преимуществами создания многостороннего документа являются следующие:

a) такой документ может обеспечить значительный выигрыш в эффективности и значительные экологические выгоды, поскольку он расширит возможности трансграничного сотрудничества и использования опыта других;

b) при создании согласованного на многосторонней основе минимального стандарта для проведения СЭО можно ожидать улучшения учета экологических проблем в процессе принятия стратегических решений и, следовательно, улучшения состояния окружающей среды и здоровья;

c) этот документ расширит возможности применения такого подхода к рассмотрению трансграничных экологических проблем, при котором интересы всех затрагиваемых сторон будут надлежащим образом учитываться;

d) он может облегчить трансграничную экономическую деятельность, в частности иностранные инвестиции, поскольку благодаря ему для иностранных субъектов ситуация, скорее всего, станет более предсказуемой.

28. Главная проблема связана с тем, что многосторонний документ ограничит возможности национальных властей гибко решать вопрос о том, нужно ли вообще и каким образом проводить СЭО. Эту проблему можно решить путем сохранения за странами при подготовке многостороннего документа определенной свободы действий. Следовательно, нужно найти баланс между необходимостью создания определенных минимальных стандартов для использования СЭО и потребностью стран в получении возможности действовать гибко.

29. Другая возможная проблема связана с тем, что многие страны имеют ограниченный опыт применения СЭО в качестве инструмента принятия решений. Поэтому кое-кто может заявить о преждевременности разработки международного документа по СЭО. Однако, если опыт одних стран является ограниченным, другие используют СЭО в течение значительного периода времени и при принятии разнообразных решений, при этом предпринимаются многочисленные усилия для обмена опытом между странами²⁰. Кроме того, переговоры по многостороннему документу позволили бы получить ценную информацию и могли бы служить важной основой для тех стран, которые имеют ограниченный опыт применения СЭО и думают о ее более широком использовании.

30. Основных альтернативных вариантов разработки многостороннего документа по СЭО – четыре. Во-первых, можно принять документ, в котором некоторые элементы процедуры СЭО признавались бы обязательными для определенных стратегических решений. В таком документе, соответственно, содержалось бы два основных элемента – описание процедур, которым необходимо следовать при проведении СЭО, и характеристика стратегических решений, на которые СЭО должна распространяться.

31. Во-вторых, можно подготовить многосторонний документ, в котором обязательным мог бы быть признан лишь один из вышеупомянутых элементов. В документе, где обязательными являются некоторые элементы процедуры СЭО, можно было бы одобрить рекомендации относительно стратегических решений, на которые должны распространяться основные положения. В-третьих, документ, устанавливающий обязательность СЭО для некоторых стратегических решений, можно было бы дополнить руководящими принципами методики в отношении проведения СЭО.

32. Наконец, можно создать многосторонний документ, не имеющий юридически обязательного характера, но содержащий рекомендацию о проведении СЭО в случае принятия определенных стратегических решений и устанавливающий руководящие принципы в отношении методики проведения СЭО. Такой необязательный для исполнения документ мог бы стать первым шагом на пути к подготовке обязательного²¹.

33. Четыре основных альтернативных варианта можно проиллюстрировать следующим образом:

Элементы документа	1	2	3	4
Решения, к которым применяется СЭО	Обязательный	Обязательный	Необязательный	Необязательный
Процедура СЭО	Обязательный	Необязательный	Обязательный	Необязательный

34. Существует три основных варианта подготовки юридически обязательного многостороннего договора в контексте ЕЭК ООН:

- а) многосторонний документ может быть подготовлен в рамках Конвенции, принятой в Эспо;
- б) многосторонний документ может быть подготовлен в рамках Орхусской конвенции;
- с) можно подготовить многосторонний документ с более самостоятельным статусом, который так или иначе был бы связан с обеими конвенциями.

Первые два варианта охватывают возможность внесения поправок в конвенции с целью расширения сферы охвата СЭО. Третий вариант дает целый ряд возможностей – от подготовки самостоятельной конвенции (которая должна быть связана с другими конвенциями, т.к. они в какой-то мере частично дублировали бы друг друга) до создания документа в рамках обеих Конвенций (например, общий протокол).

35. Прежде чем начинать детально рассматривать эти варианты, следует обратить внимание на некоторые имеющие общий характер различия между Конвенцией Эспо и Орхусской конвенцией, которые могут иметь значение при рассмотрении вопроса об их осуществимости. Во-первых, принятая в Эспо Конвенция уже вступила в силу, а дата вступления в силу Орхусской конвенции остается неопределенной. Во-вторых, Орхусская конвенция открыта для присоединения всех стран – членов Организации Объединенных Наций, а Конвенция, принятая в Эспо, – только для членов ЕЭК ООН или государств, имеющих при ЕЭК ООН консультативный статус. Внесено предложение об открытии принятой в Эспо Конвенции для присоединения других стран²². В-третьих, процедура внесения поправок в приложения к Орхусской конвенции связана с меньшими расходами, чем процедура, предусмотренная в Конвенции Эспо. Наконец, прямая ссылка на возможность принятия протоколов содержится только в Орхусской конвенции (см. пункт 2 е) статьи 10).

В. Конвенция, принятая в Эспо

36. Некоторые элементы принятой в Эспо Конвенции свидетельствуют о том, что эта конвенция имеет отношение к СЭО. В пункте 7 статьи 2 содержится следующая ссылка на СЭО:

"В соответствии с положениями настоящей Конвенции оценки воздействия на окружающую среду, в качестве минимального требования, проводятся на уровне проектов планируемой деятельности. По возможности, Стороны также стремятся применять принципы оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам".

37. Кроме того, в пункте 10 Заявления министров в Осло было заявлено следующее:

"...признаем, что систематический анализ воздействия на окружающую среду предлагаемых политики, планов и программ возможен только с помощью принципов ОВОС, и рекомендуем применять принцип ОВОС в трансграничном контексте также на стратегическом уровне; с этой целью мы просим Стороны и страны, не являющиеся Сторонами, включить эти принципы в свои национальные системы; подчеркиваем, что оценку воздействия международной секторальной политики, планов и программ на окружающую среду в таких областях, как транспорт, энергетика и сельское хозяйство, следует проводить в первоочередном порядке".

38. Хотя принятая в Эспо Конвенция сориентирована прежде всего на решения, касающиеся конкретных проектов, можно утверждать, что некоторые из ее положений применимы также и к определенным стратегическим решениям²³, например к решениям о планировании землепользования или выбросах загрязняющих веществ в ограниченной географической зоне (например, кумулятивные воздействия конкретных проектов).

39. С учетом этого можно сделать вывод, что разработка общего многостороннего документа по СЭО в контексте принятой в Эспо Конвенции может представлять собой одну из мер, которые "могут потребоваться для достижения целей настоящей Конвенции" (см. пункт 2 f) статьи 11). Главным ограничителем использования этой конвенции, наверное, может быть то обстоятельство, что она связана с деятельностью, оказывающей трансграничное воздействие на окружающую среду. Однако это обстоятельство не является решающим аргументом, исключающим возможность принятия в рамках этой конвенции документа, который охватывал бы СЭО вообще, а не только СЭО в трансграничном контексте. Недавно принятый Протокол по проблемам воды и здоровья к

Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года показывает, что при принятии протоколов к конвенциям страны могут и не считать себя связанными положениями о ее сфере охвата. Кроме того, практические последствия ограничения охвата документа трансграничными воздействиями представляются незначительными, т.к. страны обычно считают целесообразным применять действующие на их территории требования СЭО, независимо от того, будут или нет выносимые решения иметь трансграничные последствия.

40. Как разработать основу для многостороннего документа в рамках Конвенции, принятой в Эспо? Сама Конвенция предусматривает три основных возможных подхода к выработке новых обязательств. Первый заключается в принятии юридически обязательных правил в соответствии с Конвенцией (см. пункт 2 е) статьи 11 и статью 14). Эти правила распространялись бы не только на поправки к конкретным положениям. Они применялись бы и в случае разработки новых правил в форме новых положений или отдельного дополнительного протокола. Отсутствие в Конвенции упоминания о протоколах вовсе не является каким-то официальным препятствием к принятию таких документов Сторонами Конвенции²⁴. В случае принятия решения о выработке отдельного протокола к принятой в Эспо Конвенции существует возможность включения в протокол и/или в Конвенцию положения, регулирующего взаимосвязь между Конвенцией и протоколом.

41. Второй подход заключается в принятии по решению Сторон (см. правило 37 правил процедуры) документа, не имеющего обязательного характера. Такие решения могут иметь разную форму. Совещание Сторон может, например, принять необязательные для выполнения решения в форме рекомендаций, руководящих принципов или кодексов поведения.

42. Третий подход заключается в принятии документов, называемых в статье 8 двусторонними и многосторонними соглашениями или договоренностями. Такой подход может быть интересен в том случае, если идея разработки общей основы для СЭО на начальном этапе была бы приемлемой лишь для ограниченного числа стран. Принятие таких документов может быть шагом в сторону включения новых правил в саму Конвенцию. По отношению к ней они имели бы более независимый статус, чем протокол. Секретариат принятой в Эспо Конвенции не выполнял бы функцию секретариата таких соглашений, если Совещание Сторон не приняло бы соответствующего решения (см. статью 13 с)).

С. Орхусская конвенция

43. В Орхусской конвенции содержится ряд положений, в которых прямо упоминается процесс принятия стратегических решений. Конвенция предусматривает участие общественности в решении вопросов, касающихся планов и программ (статья 7), политики (статья 7), а также в подготовке подзаконных нормативных актов и других общеприменимых юридически обязательных правил (статья 8). Понятия "планы", "программы" и "политика" далее не уточняются, и точный смысл этих терминов остается неясным. Кроме того, эти положения наделяют Стороны широкой свободой действий.

44. В дополнение к положениям об участии общественности пункт 5 а) статьи 5 налагает на Стороны обязательство по распространению:

"законодательных актов и директивных документов, таких, как стратегии, документы по вопросам политики, программы и планы действий в области окружающей среды и доклады о ходе их осуществления, подготовленные на различных уровнях государственного управления".

45. В Орхусской конвенции содержатся и другие положения, имеющие отношение к стратегическим решениям, хотя об этих решениях в них прямо не упоминается. Независимо от характера решения, которого касается информация, применимо положение о праве на доступ к информации. Кроме того, право на доступ к правосудию имеет отношение как к случаям, связанным с доступом к информации (пункт 1 статьи 9), так и к случаям участия общественности в процессе принятия решений в соответствии со статьями 7 и 8 (пункт 2 статьи 9).

46. Вышеупомянутые положения показывают, что некоторые аспекты СЭО попадают в сферу охвата Орхусской конвенции. Конвенция не предусматривает обязательного проведения СЭО. В нее включены обязательства по учету в процессе принятия стратегических решений некоторых элементов, которые обычно рассматриваются в качестве существенно важных элементов процедуры СЭО, а именно доступ к информации, распространение информации и участие общественности.

47. Хотя Конвенция сориентирована не на СЭО как таковую, а лишь на некоторые существенно важные ее элементы, в ней нет ни одного положения, препятствующего принятию Сторонами протоколов или поправок к Конвенции в отношении общего документа по СЭО (подпункты е) и f) пункта 2 статьи 10). Вместе с тем возникает вопрос, является ли разработка общего многостороннего документа по СЭО одной из мер, которые "могут потребоваться для достижения целей настоящей Конвенции" (пункт 2 g)

статьи 10). На практике эта проблема встала бы лишь при принятии документа, не имеющего обязательного характера, поскольку на юридически обязательные документы распространялись бы подпункты е) и f) пункта 2 статьи 10. С одной стороны, доступ к экологической информации, распространение такой информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, можно обеспечить без многостороннего документа по СЭО. С другой стороны, такой документ мог бы явно облегчить реализацию целей Конвенции, являясь при этом и существенно важным средством осуществления ее статей 7 и 8 на национальном уровне. Короче говоря, не совсем ясным остается вопрос о том, "требуется" ли разработка документа по СЭО для достижения целей Конвенции. В любом случае, если консенсус между Сторонами Конвенции по вопросу о принятии такого документа возможен, пункт 2 g) статьи 10 им в этом не препятствовал бы.

48. В рамках Орхусской конвенции могут применяться подходы, аналогичные тем, которые возможны в рамках Конвенции, принятой в Эспо. Во-первых, можно принять юридически обязательный документ в виде протокола, поправок и/или новых приложений к Конвенции (пункт 2 е) и f) статьи 10 и статья 14). Ввиду отсутствия конкретных правил принятия протоколов к Конвенции их пришлось бы принимать так же, как поправки к самой Конвенции. Предметом таких протоколов могли бы быть "горизонтальные" проблемы, т.е. проблемы, имеющие отношение к доступу к информации, распространению информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию.

49. Второй подход заключается в принятии по решению Совещания Сторон (пункт 2 g) статьи 10) многостороннего документа, не имеющего обязательного характера. Совещание Сторон может принимать такие решения, например в виде рекомендаций, руководящих принципов или кодексов поведения.

D. Документ с самостоятельным статусом

50. Как указывалось выше, при выборе документа с более самостоятельным статусом можно применить несколько подходов. Один из подходов заключается в принятии документа в рамках обеих конвенций, например протокола к обеим конвенциям. Существует несколько примеров, когда в результате сотрудничества двух международных учреждений создавались те ли иные механизмы. Однако автору настоящего документа не известен ни один протокол, который был бы принят в рамках двух конвенций с отдельными институциональными структурами. Это означает не неправомерность такого подхода с точки зрения международного права, а возможность возникновения не встречавшихся ранее проблем, в частности в связи с вопросом компетенции Совещания

Сторон или вспомогательных органов двух конвенций²⁵. Кроме того, некоторые вопросы могут возникнуть до и в ходе переговоров, а именно: какие страны должны участвовать в переговорах; как определить рамки переговоров; кому представлять результаты переговоров. Эти вопросы необходимо рассмотреть. Определенное влияние на возможные методы их урегулирования может оказать то обстоятельство, что Орхусская конвенция еще не вступила в силу. Главное преимущество этого подхода состоит в том, что он обеспечит согласованный подход к проблемам, относящимся к обеим конвенциям, и позволит четко обозначить релевантность обеих конвенций для СЭО.

51. Чтобы не допустить возникновения проблем компетенции, можно договориться о принятии такого протокола к обеим конвенциям, который будет иметь самостоятельный статус в том смысле, что на него не будут распространяться правила ни одной из конвенций или решения, принимаемые их структурами. Однако упоминавшиеся выше вопросы, связанные с ведением переговоров по такому документу, возникли бы и при выборе этого варианта. Он также обеспечил бы согласованный подход к проблемам, относящимся к обеим конвенциям (хотя, наверное, и не в той мере, в какой его обеспечил бы после вступления документа в силу вариант, описанный выше), и позволил бы четко обозначить релевантность обеих конвенций для СЭО.

52. Другой подход заключается в принятии для СЭО отдельного документа. Такой документ может иметь более широкий охват по сравнению с документом, тесно связанным с обеими конвенциями, поскольку в нем, наверное, невозможно одинаково сконцентрировать внимание на трансграничных аспектах СЭО и на связи между СЭО и доступом к информации, распространением информации, участием общественности и доступом к правосудию.

IV. ВОЗМОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ДОКУМЕНТА

A. Общие вопросы

53. При разработке элементов юридически обязательного документа необходимо найти баланс между потребностью стран в получении возможности действовать гибко и необходимостью создания определенных минимальных стандартов, связанных с СЭО. Гибкость можно обеспечить за счет ориентации при разработке элементов на предоставление Сторонам широкой свободы действий, а также путем комбинирования юридически обязательных и необязательных элементов. Юридически обязательные элементы позволили бы установить минимальные стандарты, а элементы, не имеющие обязательного характера, могли бы отразить передовой практический опыт.

54. При определении элементов многостороннего документа следует принимать во внимание факт существования значительных внутри- и межстрановых различий в характере разнообразных процессов принятия решений. Главными можно считать различия между процессами принятия решений, связанных с планированием землепользования, секторальными планами или программами (например, энергетика, транспорт и туризм), с одной стороны, и общеполитических решений (например, законодательство и бюджеты) - с другой. По характеру СЭО данные категории решений могут значительно различаться. Эту проблему можно решить путем проведения в документе разграничения между различными видами процедур принятия стратегических решений или посредством сосредоточения основного внимания на главных элементах и принципах СЭО и предоставления Сторонам широкой свободы действий. При обоих подходах, и особенно при последнем, можно было бы дополнительно принять документы необязательного характера, в которых устанавливались бы более конкретные стандарты для экологической оценки различных категорий стратегических решений.

55. Как указывалось выше, можно говорить о возможной зависимости считающихся пригодными элементов от того, как принимается документ – в соответствии с Конвенцией, составленной в Эспо, в рамках Орхусской конвенции или в качестве документа с более самостоятельным статусом. Однако связь с одной из конвенций или с ними обеими не была бы для стран формальным препятствием к включению в документ элементов по своему выбору.

56. В следующем разделе основное внимание уделяется двум главным проблемам, которые должны быть урегулированы в возможном документе, а именно: проблеме охвата документа, т.е. тому, на какие стратегические решения он может распространяться, и проблеме материальных норм, подлежащих включению в документ. Процедурные вопросы, в том числе механизмы обмена информацией или технического сотрудничества между Сторонами документа, рассматриваться не будут.

В. Сфера охвата документа

57. То, как была определена сфера охвата принятой в Эспо Конвенции, может служить моделью для определения сферы охвата нового документа. В вышеуказанной Конвенции конкретные положения, в которых определяются подлежащие ОВОС проекты, сочетаются с общими положениями, предоставляющими Сторонам довольно широкую свободу действий в отношении других проектов, которые могут подлежать ОВОС после завершения процесса определения ее необходимости. Аналогичный подход может быть целесообразным и в случае СЭО, хотя четко определить конкретные категории

стратегических решений, которые должны всегда подлежать СЭО, в этом случае, наверное, было бы сложнее.

58. Можно предположить, что внутри- и межстрановые различия в характере процессов принятия стратегических решений больше, чем аналогичные различия в характере процессов принятия решений по проектам. В связи с этим возникает вопрос, должны ли перечни категорий стратегических решений, для которых СЭО являются обязательными, определяться в случае каждой конкретной страны отдельно²⁶. Одним из преимуществ страновых перечней является создаваемая благодаря им возможность действовать гибко. Каждая страна может обеспечить корректировку многостороннего документа с учетом специфики ее системы принятия стратегических решений. Помимо этого, при желании страны могут внести в эти перечни поправки. Можно создать механизмы дальнейшего совершенствования и гармонизации таких страновых перечней, например исходя из принципа равнения на лучших среди равных. Кроме того, благодаря возможности подготовки детальных перечней для каждой страны может возрасти степень предсказуемости ситуации для соответствующих заинтересованных участников. Один из недостатков такого подхода заключается в том, что при его использовании некоторые страны могут согласиться применять СЭО к меньшему числу категорий решений, чем в том случае, если бы был один общий перечень для всех. Другим его недостатком является то, что он не позволил бы создать четко определенного общего минимального стандарта для применения СЭО.

59. В проекте директивы Европейского сообщества по СЭО определены некоторые общие категории стратегических решений, на которые распространяется процедура СЭО (см. выше пункты 18-20). Они могут служить отправной точкой для переговоров по многостороннему документу. Во-первых, в проекте директивы по СЭО предусмотрена обязательность применения СЭО к некоторым планам и программам. В связи с этим может возникнуть вопрос, должна ли обязательная процедура СЭО распространяться на политику и в какой степени. Если бы документ распространялся на все категории стратегических решений, указанных в соответствующих положениях Орхусской конвенции, то в нем нужно было бы охватить планы, программы, политику, подзаконные нормативные акты и другие общеприменимые юридически обязательные нормы. В Орхусской конвенции вообще не содержится определения этих понятий, и в документе, наверное, было бы целесообразно их уточнить.

60. Во-вторых, проект директивы по СЭО предусматривает ее обязательность для следующих секторов: сельского, лесного и рыбного хозяйства, энергетики, промышленности, транспорта, сектора по ликвидации и использованию отходов, водного хозяйства, сфер телекоммуникации, туризма, градостроительства и планировки сельских

населенных пунктов и землепользования. Кроме того, в нем предусмотрена обязанность стран проводить экологическую оценку и в том случае, если они на основе набора заданных критериев приходят к выводу о вероятности возникновения значительных экологических последствий при осуществлении других планов и программ. Поскольку в многостороннем документе будут определяться правоотношения между странами, можно говорить о целесообразности уделения в нем внимания прежде всего тем категориям стратегических решений, которые могут с наибольшей вероятностью привести к возникновению трансграничных экологических проблем. С другой стороны, если считать главной целью документа создание минимальных стандартов для СЭО, то, наверное, целесообразнее сконцентрировать его на секторах, где стратегические решения могут вызвать значительные экологические последствия. Орхусская конвенция распространяется на планы и программы постольку, поскольку они связаны с окружающей средой. Кроме того, в той мере, в какой с ней связана политика, эта конвенция распространяется и на политику, равно как и на подзаконные нормативные акты и другие общеприменимые юридически обязательные нормы, поскольку они могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Следовательно, ближе всего к подходу, применявшемуся в Орхусской конвенции, был бы последний подход. В любом случае документ, подготовленный исходя из ориентации на обеспечение такого же охвата, что и в Орхусской конвенции, будет распространяться на более широкий круг стратегических решений, чем проект директивы по СЭО.

С. Основные нормы документа

61. Подробное рассмотрение диапазона или содержания²⁷ основных элементов, которые можно включить в юридически обязательный документ, выходит за рамки тематики настоящего исследования. Ниже приведены перечни, в которых отражены основные соответствующие элементы. В то же время следует иметь в виду, что эти перечни неисчерпывающие. Кроме того, одни элементы могут больше всего подойти для включения в юридически обязательный документ, а другие – лучше подходят для документа, не имеющего обязательного характера. Подлежащие включению элементы будут зависеть от охвата и целей документа.

62. Хотя между ОВОС и СЭО существуют определенные принципиальные различия, базовые элементы ОВОС могут быть перенесены в СЭО. Поэтому можно предположить, что основные правила, применяемые к ОВОС в трансграничном контексте, могут подойти и для многостороннего документа по СЭО. С учетом этого исходной базой при рассмотрении основных норм могли бы быть следующие элементы Конвенции Эспо:

- a) уведомление тех стран, которые могут быть затронуты принимаемым решением. Уведомление должно делаться на начальной стадии процесса принятия решения;
- b) правила, касающиеся содержания оценочной документации и ее передачи соответствующим Сторонам;
- c) нормы, определяющие порядок, время и участников консультаций, а также их содержание;
- d) нормы, определяющие порядок учета полученных замечаний на заключительных стадиях процесса принятия решения, например порядок отражения полученных замечаний и связанных с ними суждений в окончательном решении;
- e) нормы, устанавливающие обязанность после принятия решения проводить анализ с целью уменьшения негативных экологических последствий. Анализ может включать в себя рассмотрение качества оценки.

Хотя принятая в Эспо Конвенция посвящена главным образом взаимоотношениям между странами, в ней содержится ряд положений, обеспечивающих участие общественности. Наряду с вышеупомянутыми стержневыми элементами в этой конвенции также упоминается о двустороннем и многостороннем сотрудничестве и исследовательских программах.

63. Помимо этого, следует рассмотреть некоторые элементы, связанные с Орхусской конвенцией:

- a) нормы, касающиеся доступа к информации и обязанности собирать и распространять информацию;
- b) нормы, касающиеся участия общественности в процессах принятия решений;
- c) нормы, касающиеся доступа к правосудию, в том числе к административным процедурам обжалования.

64. Приведенные выше элементы можно дополнить элементами, выделенными в проекте директивы Европейского сообщества по СЭО. Проект охватывает следующие основные дополнительные элементы:

- a) нормы, определяющие порядок проведения оценки;
- b) нормы, касающиеся подготовки экологического отчета (они действуют параллельно упоминавшемуся выше требованию относительно "оценочной документации"). В этом отчете должны определяться, характеризоваться и оцениваться разумные альтернативные варианты;
- c) нормы, касающиеся предоставления информации об окончательном решении участникам консультаций;
- d) нормы, определяющие порядок применения документа на национальном уровне.

65. Если процедуры ОВОС в регионе ЕЭК ООН уже применяются достаточно широко и страны накопили существенный опыт их использования, с СЭО во многих странах дело пока еще обстоит по-другому. Это указывает на необходимость рассмотрения целесообразности дополнения приведенных выше элементов некоторыми элементами, которые отражали бы стержневые элементы СЭО. В качестве общих для многих проведенных СЭО были выделены следующие элементы:

- a) нормы, определяющие ответственных за обеспечение проведения СЭО и устанавливающие рамки для определения исполнителя СЭО;
- b) нормы, обеспечивающие выработку общих подходов к этапу определения приоритетных проблем, в том числе касающиеся проведения консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами;
- c) нормы, дающие указание на то, какие методологические принципы и/или элементы являются главными при определении и анализе воздействий²⁸;
- d) нормы, обеспечивающие определение сопутствующих/компенсирующих мер по уменьшению или устранению негативных и усилению позитивных экологических последствий;
- e) нормы, касающиеся подготовки заявления о воздействии на окружающую среду на основе оценочной документации, а также сведений и мнений, которые были представлены в ходе консультаций. Это заявление может быть неотъемлемой частью окончательного решения.

Включение этих элементов в основные положения многостороннего документа, скорее всего, повысило бы его эффективность в плане сокращения негативного или усиления положительного экологического влияния принимаемого решения.

Примечания

¹ Sadler and Verheem (1996): Strategic Environmental Assessment. Status, Challenges and Future Directions, Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. Thérivel et al. (1992): Strategic Environmental Assessment, London: Earthscan;

СЭО определяется следующим образом: "Формализованный, систематический и всеобъемлющий процесс оценки экологических последствий политики, планов или программ и их альтернатив, подготовка письменного доклада о сделанных выводах и использование этих выводов в процессе принятия решений подотчетными общественности органами".

² В серии публикаций по окружающей среде № 5 "Применение принципов оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам" Целевая группа ЕЭК ООН по применению принципов оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам (Целевая группа ЕЭК ООН, 1992 год) предложила следующее общее определение этих понятий: "... к политике, планам и программам будут относиться действия или направление деятельности в сочетании с рядом целей и мер, относящихся к распределению финансовых или других ресурсов или средств, предназначенных для оказания воздействия на использование в будущем природных ресурсов, а также формами или местами проведения проектно-конструкторских работ и другой деятельности в одном или большем числе социальных или экономических секторов или географических районов". Садлер и Верхем (1996 год) предложили определение для каждого элемента. "Политика – это генеральный курс или предлагаемое общее направление действий правительства в данный период или на будущее, которым руководствуются в процессе принятия текущих решений. Программа – это логически последовательный, организованный план или график реализации обязательств, предложений, документов и/или деятельности, обеспечивающий дальнейшее развитие и осуществление политики. План – это целенаправленная перспективная стратегия или замысел, которая зачастую в сочетании с согласованными приоритетами, возможными вариантами и мерами обеспечивает дальнейшее развитие и осуществление политики".

³ Оценка влияния на устойчивость, инициированная Европейской комиссией в связи с предстоящими переговорами в рамках ВТО, нацелена на обеспечение комплексного рассмотрения всех этих трех проблем, см. <http://www.europe.int/comm/trade/pdf/cawn01.pdf>.

⁴ См., в частности, принципы 14-17 Стокгольмской декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (1972 год); пункты 7, 8, 11 с), 16 и 23 резолюции 37/7 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций "Всемирная хартия природы" (1982 год) и принципы 4, 10 и 17 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (1992 год).

⁵ См. документ Целевой группы ЕЭК ООН (1992 год), в котором определены семь основных связанных с ОВОС категорий элементов, которые должны применяться в случае СЭО, а именно: начало процедуры оценки, экспертиза, внешний обзор, участие общественности, документация, принятие решений и анализ после принятия решения.

⁶ В этом контексте особенно важна концепция "многоуровневой оценки". Оно, в частности, предусматривает возможность обоснования последующих экологических оценок более конкретных решений выводами СЭО. DHV Environment and Infrastructure BV (1994): Strategic Environmental Assessment. Existing Methodology.

⁷ Предлагались различные стратегии, см., в частности, DHV Environment and Infrastructure BV (1994): Strategic Environmental Assessment. Existing Methodology, para. 13 of the Summary. В исследовании Европейской комиссии (1998 год) "Environmental Impact Assessment in Europe: a Study on Costs and Benefits" сделан вывод о том, что "преобладающее впечатление от обзора 20 отраженных в докладе тематических исследований таково: СЭО используется данными организациями как логическое продолжение существующих процессов стратегического планирования, при этом рост издержек признается незначительным по сравнению с общим масштабом инвестиций в разработку соответствующих политики, планов и программ".

⁸ См. DHV Environment and Infrastructure BV (1994), para. 8, of the Summary.

⁹ Во Всемирном банке СЭО была введена в форме Секторальной и региональной экологической оценки, см. Operational Directive on Environmental Assessment и Updates Nos., 1, 4 and 15 to the Environmental Assessment Source book. Европейский банк реконструкции и развития в своем документе "Environmental Procedures" (Экологические процедуры) указал на то, что, "помимо ОВОС для конкретных видов деятельности, Банк может также проводить стратегические экологические оценки..., [т.е.] процесс оценки вероятных экологических последствий предлагаемого плана или программы, который может оказать значительное воздействие на окружающую среду, до его одобрения".

¹⁰ См., в частности, статью 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, где говорится: "Все Стороны, учитывая свою общую, но дифференцированную ответственность и свои конкретные национальные и региональные приоритеты, цели и условия развития:... f) по мере возможности учитывают связанные с изменением климата соображения при проведении своей соответствующей социальной, экономической и экологической политики и принятии мер и используют соответствующие методы, например оценки последствий, составленные и определенные на национальном уровне, с целью свести к минимуму отрицательные последствия для экономики, здоровья общества и качества окружающей среды проектов или мер, осуществляемых ими с целью смягчения воздействия изменения климата или приспособления к нему"; статью 14 Конвенции о биологическом разнообразии, где говорится: "Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно: ... b) принимает соответствующие меры для обеспечения должного учета экологических последствий своих программ и политики, которые могут оказывать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие"; решение IV/10 Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии, где говорится: "предлагает... препровождать Исполнительному секретарю в целях обмена информацией и опытом в отношении:... b) стратегической и экологической оценки". В соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях (Рамсарская конвенция) были подготовлены руководящие принципы, имеющие отношение к СЭО, в том числе Руководящие принципы рассмотрения законодательства и институтов в целях содействия сохранению водно-болотных угодий и их рациональному использованию (резолюция VII.7, 1999 год). См. также статьи 6 и 14 Соглашения, касающегося сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими. В пункте 1 статьи 3 Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер говорится следующее: "Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности: ... h) применения оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки" (см. также пункт 2 j) статьи 9).

¹¹ См., в частности, Конвенцию о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Картахенский протокол по биобезопасности и Конвенцию об охране диких животных и естественных ареалов в Европе.

¹² Можно привести следующие примеры: начиная с 1970 года в рамках Совета Европы регулярно созывается Европейская конференция министров, ответственных за региональное планирование (СЕМАТ), которая приняла Европейскую хартию регионального/пространственного планирования (Торремолиноская хартия 1983 года). СЕМАТ работает над Руководящими принципами устойчивого пространственного развития европейского континента. В 1993 году Совет министров ОЭСР принял следующий руководящий принцип процедурного характера: "Правительствам следует рассматривать или анализировать торговую и экологическую политику и соглашения, могущие оказать значительное влияние на другие области политики, на раннем этапе их разработки в целях оценки последствий для этих других областей и определения альтернативных вариантов политики, позволяющих учесть вызывающие обеспокоенность проблемы. Впоследствии этот руководящий принцип был дополнен конкретными методологиями (ОСДЕ/GD(94)103). В НАТО в 1991 году Комитетом по проблемам современного общества было начато возглавляемое Бельгией исследование на тему "Методология, направленность, оценка и охват оценки воздействия на окружающую среду, в котором, в частности, делается акцент на СЭО (см. четвертый и пятый доклады).

¹³ См., в частности, Предписание 1260/99 о структурных фондах и Предписание 1257/99 о поддержке развития сельских районов Европейским сельскохозяйственным направляюще-гарантийным фондом. Как считается, СЭО имеет определенное значение и для деятельности Европейского инвестиционного банка.

¹⁴ См. также предложение по директиве Совета о создании основных условий для деятельности Сообщества в области водохозяйственной политики (COM(97) 49, окончательный вариант), в частности статью 6.

¹⁵ Press Release 13854/99 (Presse 409), 2235th Council meeting, Environment, Brussels, 13/14 December 1999.

¹⁶ См. European Commission (1997): Case Studies on Strategic Environmental Assessment, Final Report. В 12 из 18 рассмотренных случаев применения СЭО она проводилась на базе основных обязательных положений.

¹⁷ Важным исключением является согласованная разработка различных планов, в том числе планов регионального развития, в центрально- и восточноевропейских странах, подавших заявление о вступлении в ЕС.

¹⁸ См. 40 Code of Federal Regulations 1508.18(b).

- ¹⁹ Европейская комиссия (1997 год).
- ²⁰ В качестве примера можно привести работу, проводимую Региональным экологическим центром для стран Центральной и Восточной Европы по проблемам участия общественности и СЭО.
- ²¹ Этот вариант далее рассматриваться не будет, так как он выходит за рамки тематики настоящего исследования.
- ²² См. документ МР.ЕΙΑ/WG.1/1999/12 и пункт 13 Заявления министров в Осло.
- ²³ Это относится к четвертому и седьмому пунктам преамбулы; пункту 1 статьи 2, который распространяется на "планируемую деятельность" (см. определение в статье 1); статьям 3-7, которые распространяются на "планируемую деятельность", которая "может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие" (см. определение в добавлении III и доклад о конкретных методологиях и критериях для определения значительности вредного трансграничного воздействия (СЕР/WG.3/R.6)); статье 8 и пункту 2 добавления VI; статье 9 е); подпунктам а) и f) пункта 2 статьи 11.
- ²⁴ Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года был принят, несмотря на то, что в Конвенции не упоминается о возможности принятия протоколов.
- ²⁵ Довольно схожая проблема обнаруживается в Протоколе по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года. В соответствии со статьей 17 этого протокола секретариатские функции распределяются между Исполнительным секретарем ЕЭК и Региональным директором Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения.
- ²⁶ Составление страновых перечней – хорошо известный подход в области международной торговли и инвестиционных инструментов. См., в частности, Генеральное соглашение по торговле услугами и Соглашение о правительственных закупках (ВТО), в которых предусмотрена возможность "положительного выбора". Возможность "отрицательного выбора" была предусмотрена в проекте многостороннего соглашения по инвестициям (ОЭСР).

²⁷ Перечень принципов, представленный выше в пункте 9, важен при определении содержания различных элементов, подлежащих включению в документ. Этот перечень не является исчерпывающим, и при их определении будут иметь значение и другие вопросы и принципы.

²⁸ Подлежащие применению методологии могут значительно различаться в зависимости от случая. Поэтому основные положения многостороннего документа должны отличаться в этом плане значительной степенью гибкости. В методологиях могут быть охвачены меры по решению проблемы неопределенности.
