

Ержи Ендрошка
**Концепция ОВОС, международные
обязательства и роль экспертизы
материалов ОВОС**

**Заседание Рабочей группы по
реформированию законодательства в
области ОВОС/СЭО в Республике Казахстан
15-16 февраля 2018 г., Астана**

Конвенция Эспо – статус и развитие

- Принята и подписана в г. Эспо в 1991 году
 - Вступила в силу 10 сентября 1997 г.
 - Статус: 44 страны-участницы
- Первая поправка - СС II
 - Определение понятия «общественность»
 - Предоставление возможности странам, находящимся за пределами региона ЕЭК ООН, стать участницами Конвенции
- Вторая поправка - СС III
 - Определение состава и содержания материалов оценки
 - Расширенный перечень видов деятельности в Приложении I
 - Анализ соблюдения

Общее обязательство

- Статья 2.1 предусматривает, что *«Стороны на индивидуальной или коллективной основе принимают все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним»*

Обязательства и суверенные права сторон Конвенции Эспо

- «Инициирование процедуры трансграничных консультаций в рамках Конвенции Эспо не препятствует стороне происхождения осуществлять планируемую деятельность после выполнения процедуры трансграничных консультаций и при условии должного учета результатов этой процедуры в окончательном решении»
(EIA/IC/S/1, пункт 56 - ECE/MP.EIA/10)

Обязательства стороны происхождения

- Относящиеся к национальной процедуре ОВОС
- Относящиеся к инициированию трансграничной процедуры ОВОС - уведомление
- Относящиеся к выполнению трансграничной процедуры ОВОС в сотрудничестве с затронутой стороной

Обязательства, относящиеся к национальной процедуре ОВОС

- Создание надлежащей основы для национальной процедуры ОВОС
- Практическое осуществление национальной процедуры ОВОС

Комитет по реализации

- “64. Положение Конституции о прямом применении условий международных соглашений ... , не подкрепленное включением более детальных требований в соответствующие законодательные акты, Комитет считает недостаточным для обеспечения надлежащей реализации Конвенции. В частности, национальная нормативно-правовая база должна четко определять следующие моменты:
 - (a) Какие решения по одобрению планируемой деятельности должны рассматриваться как окончательное решение с точки зрения соответствия требованиям Конвенции;
 - (b) На каком этапе процесса принятия решения должна проводиться трансграничная процедура ОВОС, кто отвечает за ее выполнение и посредством чего она должна осуществляться”(Решение IV/2, Приложение I).

Надлежащая основа для национальной процедуры ОВОС - I

- Статьи 2.2 и 2.3 определяют требования по созданию национальной процедуры ОВОС до принятия решения о выдаче разрешения или об осуществлении какой-либо деятельности
 - Включенной в перечень, приведенный в Приложении I, и
 - Иной деятельности по договоренности между сторонами, достигнутой в соответствии со Статьей 2.5
- Национальная процедура ОВОС должна обеспечивать следующее:
 - Участие общественности
 - Подготовку материалов ОВОС, описанных в Приложении II

Надлежащая основа для национальной процедуры ОВОС - II

- Возможность участия, предоставленная общественности затронутой стороны в рамках этой процедуры, должна быть равноценна такой возможности, предоставленной общественности стороны происхождения (Статья 2.6)
- Национальная процедура ОВОС должна быть организована таким образом, чтобы обеспечить возможность проведения трансграничной процедуры ОВОС и надлежащий учет ее результатов (Статья 6.1)

Практическое осуществление национальной процедуры ОВОС - I

- Сторона происхождения должна перед принятием решения о выдаче разрешения или об осуществлении какой-либо деятельности,
 - Включенной в перечень, приведенный в Приложении I, и
 - Иной деятельности по договоренности между сторонами, достигнутой в соответствии со Статьей 2.5
- Обеспечить проведение национальной ОВОС таким образом, который позволит определить, может ли планируемая деятельность привести к возникновению значительного трансграничного воздействия

Практическое осуществление национальной процедуры ОВОС - II

- В случае, если существует вероятность того, что планируемая деятельность может привести к значительному трансграничному воздействию,
- Принимаются соответствующие меры для обеспечения следующего:
 - Надлежащее уведомление стороны, которая может быть затронута этим воздействием
 - Если сторона, которая может быть затронута этим воздействием, заявит о соответствующем намерении – проведение трансграничной ОВОС
 - Надлежащий учет результатов трансграничной ОВОС при принятии окончательного решения

Концепция, положенная в основу Конвенции Эспо и Орхусской конвенции

- Основана на системе экологической оценки (ЭО), принятой в странах Запада
 - Предназначена для условий рыночной экономики
 - Подразумевает наличие отлаженной системы контроля над осуществлением хозяйственной деятельности
- Основана на четких процедурах и сосредоточена на процессах
- На органы власти возложены определенные обязательства

Ключевые особенности практической реализации в странах ЕС

- Проведение предварительной оценки в каждом конкретном случае (как правило)
- Определение состава и содержания материалов ЭО в каждом конкретном случае (как правило)
- Характер отчета по ЭО
- Активная роль уполномоченных органов в определении конкретных условий в каждом конкретном случае
- Изложение мотивов принятия решения
- Для каждого этапа оценки существуют тщательно разработанные документация и процедуры

Концепция ОВОС/экологической экспертизы

- Система ОВОС/экологической экспертизы традиционно используется в странах Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии
 - Предназначены для условий централизованной экономики
 - Ориентированы на регулирование уровней содержания загрязняющих веществ
- Два отдельных правовых режима
 - ОВОС – ответственность разработчика
 - Экологическая экспертиза – ответственность различных ведомств

Международная ОВОС (EIA) и традиционная система ОВОС / экологической экспертизы: ключевые вопросы

- Что такое ОВОС (EIA): концепция и определение
- Кто отвечает за проведение ОВОС (EIA)
- Роль Отчета по ОВОС (EIA)
- Определение состава и содержания материалов ОВОС (EIA)
- Кто должен обеспечить «надлежащий учет» результатов ОВОС (EIA)
- ОВОС (EIA) и экологическая экспертиза

Ключевые концептуальные ОТЛИЧИЯ

- Правовой характер экологической оценки
 - Процедурный (международный стандарт)
 - Содержательный (ОВОС/экологическая экспертиза)
- Кем проводится
 - Орган, уполномоченный принимать решение (международный стандарт)
 - Технические эксперты (ОВОС/экологическая экспертиза)
- Роль Отчета по ОВОС (EIA) в процедуре оценки
 - Один из составных элементов оценки (международный стандарт)
 - Документ, обобщающий результаты оценки (ОВОС/экологическая экспертиза)

Определение ОВОС (EIA) в документе «Цели и принципы деятельности Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП)»

- ОВОС означает изучение, анализ и оценку планируемой деятельности с целью обеспечения безопасного для окружающей среды и устойчивого развития.

Определение ОВОС (EIA) в Конвенции Эспо

- В соответствии со Статьей 1 (v) Конвенции Эспо,
«оценка воздействия на окружающую среду» означает
национальную процедуру оценки возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду»

Определение ОВОС (EIA) в Директиве ЕС

- «Оценка воздействия на окружающую среду» означает процесс, состоящий из следующих этапов:
 - (i) Подготовка отчета по оценке воздействия на окружающую среду разработчиком проекта...
 - (ii) Проведение консультаций
 - (iii) Изучение уполномоченным органом информации, представленной в составе отчета по оценке воздействия на окружающую среду, какой-либо дополнительной информации, представленной разработчиком в случае необходимости..., а также любой относящейся к рассматриваемому вопросу информации, полученной в процессе консультаций...;
 - (iv) Принятие уполномоченным органом обоснованного заключения о значительных последствиях проекта для окружающей среды с учетом результатов изучения, предусмотренного пунктом (iii), а также, в случае необходимости, собственного дополнительного исследования;
 - (v) Учет обоснованного заключения, принятого уполномоченным органом, в какие-либо решения, предусмотренные Статьей 8а.

Определение ОВОС в Законе Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» (2009 г.)

- «Оценка воздействия на окружающую среду» - определение при разработке проектной документации возможного воздействия на окружающую среду при реализации проектных решений, предполагаемых изменений окружающей среды, а также прогнозирование ее состояния в будущем в целях принятия решения о возможности или невозможности реализации проектных решений;

Определение ОВОС в Законе Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» (2016 г.)

- 7. Оценка воздействия на окружающую среду - определение при разработке предпроектной (предынвестиционной), проектной документации возможного воздействия на окружающую среду при реализации проектных решений, предполагаемых изменений окружающей среды, прогнозирование ее состояния в будущем в целях принятия решения о возможности или невозможности реализации проектных решений, а также определение необходимых мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Определение ОВОС в Статье 35 Экологического кодекса Республики Казахстан

Оценка воздействия на окружающую среду — процедура, в рамках которой оцениваются возможные последствия хозяйственной и иной деятельности для окружающей среды и здоровья человека, разрабатываются меры по предотвращению неблагоприятных последствий (уничтожения, деградации, повреждения и истощения естественных экологических систем и природных ресурсов), оздоровлению окружающей среды с учетом требований экологического законодательства Республики Казахстан.

Определение ОВОС в Законе Грузии «Кодекс о природоохранной оценке»

- *ОВОС - основанная на соответствующих исследованиях процедура выявления и изучения возможного воздействия на окружающую среду для осуществления планируемой деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду. ОВОС включает в себя скопинг, подготовку отчета об ОВОС, участие общественности, проведение консультаций с уполномоченными административными органами, подготовку заключения экспертизы на основании оценки полученных результатов и принятие его во внимание при выдаче природоохранного решения, предусмотренного настоящим Кодексом, и/или издании соответствующего управомочивающего административно-правового акта, определенного законодательством Грузии;*

Кто отвечает за проведение ОВОС в соответствии с Законом РБ «О государственной экологической экспертизе» (2016 г.)

- 3. Оценка воздействия на окружающую среду **проводится заказчиками, проектными организациями, имеющими в своем штате специалистов**, прошедших подготовку по проведению оценки воздействия на окружающую среду и соответствующих требованиям, установленным Советом Министров Республики Беларусь.
- 4. Результаты проведения оценки воздействия на окружающую среду отражаются в отчете об оценке воздействия на окружающую среду, составленном в соответствии с требованиями, установленными Советом Министров Республики Беларусь.

Определение понятия «Отчет об ОВОС» в Законе РБ «О государственной экологической экспертизе» (2009 г.)

- Отчет об оценке воздействия на окружающую среду - составная часть проектной документации по планируемой хозяйственной и иной деятельности (далее, если не указано иное, - проектная документация), **содержащая сведения о результатах проведенной оценки воздействия на окружающую среду и необходимых мероприятиях по уменьшению и (или) предотвращению прогнозируемых изменений окружающей среды**

Определение понятия «Отчет об ОВОС» в Законе Грузии «Кодекс о природоохранной оценке»

- *Отчет об ОВОС – документ, подготовленный лицом, осуществляющим деятельность, или (и) консультантом для лица, осуществляющего деятельность, в котором содержится информация, предусмотренная настоящим Кодексом.*

Вопросы, вызывающие особый интерес

- Спектр видов деятельности, подлежащих оценке
- Состав и содержание материалов оценки
- Контроль со стороны регулирующих органов
- Участие общественности
- Трансграничная процедура
- Окончательное решение

Виды деятельности, подлежащие оценке

- Теоретически полный контроль со стороны регулирующих органов и обширный перечень видов деятельности, подлежащих экологической экспертизе
 - Больше число видов деятельности, чем в Приложении I к Конвенции Эспо
- Обычно оценка проводится только для тех видов деятельности, которые предусматривают осуществление строительных работ
 - Не включена деятельность по вырубке (или посадке) лесов
 - Не включена деятельность по интенсивному выращиванию птицы или свиней

Определение состава и содержания материалов ОВОС

- Определение состава и содержания материалов ОВОС для каждого конкретного проекта не проводится (как правило)
- Отсутствует четкое требование о выполнении следующих работ
 - «выявление пробелов в информации и неопределенностей»
 - анализ альтернативных вариантов месторасположения планируемой деятельности
- На практике в процессе оценки рассматривается ограниченное число альтернативных вариантов

Контроль со стороны регулирующих органов

- Два отдельных процесса
 - ОВОС
 - Экологическая экспертиза
- Отдельная система контроля на этапе экологической экспертизы
 - Экологическая, санитарно-эпидемиологическая и т.д.
 - В некоторых странах проводится комплексная государственная экспертиза
- Четко определенный уполномоченный орган
 - Отвечающий за всю процедуру
 - Отвечающий за принятие «окончательного решения»

Участие общественности

- Стадия ОВОС

- Ответственность несет разработчик
- Четкие процедуры уведомления и проведения общественных слушаний
- Наличие материалов ОВОС
- На практике: в больше степени пропаганда или реальное участие общественности

- Экологическая экспертиза

- Роль «общественной экспертизы», не имеющей обязательного характера
- Практическое проведение консультаций с общественностью
- Четкое требование относительно обеспечения учета замечаний и комментариев общественности

Окончательное решение

- Четкое окончательное решение
 - Кто его принимает?
 - В какой юридической форме?
- Содержание окончательного решения
 - Условия выдачи разрешения на реализацию, указанные в окончательном варианте Отчета по ОВОС?
 - Мотивы и соображения
- Четкое требование относительно обеспечения учета результатов и выводов ОВОС
- Требование относительно обнародования окончательного решения

Статья 36.4 Экологического кодекса Республики Казахстан

- 4. Заказчик (инициатор) и разработчик проектов обязаны учитывать результаты проведенной оценки воздействия на окружающую среду и обеспечивать принятие такого варианта, который наносит наименьший вред окружающей среде и здоровью человека.

Трансграничная процедура

- Предварительная оценка
 - Отсутствует четкий механизм предварительной оценки
 - Органы власти включаются в процесс на более поздних этапах
- Отсутствие четкой трансграничной процедуры
 - Для стороны происхождения (кто и когда направляет уведомление?)
 - Для затрагиваемой стороны (кто отвечает за участие?)
 - Положения Конвенции Эспо применяются непосредственно?
- Определение состава и содержания материалов оценки не проводится в каждом конкретном случае
- Заявление по ОВОС или Отчет по ОВОС
- Отсутствует четкое определение понятия «окончательное решение»

Последствия

- Концептуальные расхождения между системами ОВОС/экологической экспертизы и требованиями Конвенции Эспо и Орхусской конвенции
- Риск повторных обращений в Комитет по реализации Конвенции Эспо и Комитет по вопросам соблюдения требований Орхусской конвенции
- Необходим системный подход

Выводы

- Направления реформирования законодательства
 - Связь с процедурой экологической экспертизы
 - Определение состава и содержания материалов ОВОС
 - Форма
 - Методика реформирования законодательства
- Перечень обязательных критериев, выполнение которых обеспечит соответствие международным стандартам, предусмотренным Конвенцией Эспо