

# Ежи Ендрошка

## **Участие общественности**

*Национальные системы оценки окружающей среды и  
требования Конвенции Эспо и Протокола по  
стратегической экологической оценке*

19-20 августа 2019 года  
Ташкент, Узбекистан

# Содержание

- Участие общественности
  - Роль в ОВОС по отношению к Орхусской конвенции
  - Общественность и заинтересованная общественность
  - ОВОС и участие общественности
- Орхусская конвенция
- Участие общественности в Конвенции Эспо
- Участие общественности в Директиве по ОВОС
- Участие общественности – принципы
- Этапы процедуры

# Участие общественности в Конвенции Эспо

- Обязательный элемент
  - Национальной системы ОВОС
  - Трансграничной процедуры
- Общественность
  - Стороны происхождения
  - Затрагиваемой Стороны (в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты)
  - Равные возможности (Ст.2.6)
- Совместная ответственность заинтересованных Сторон в трансграничных случаях!

# Участие общественности в Конвенции Эспо - продолжение

- Возможность представлять замечания (Ст.4.2)
  - напрямую в компетентный орган Стороны происхождения
  - через Сторону происхождения (например, через контактные лица)
- Замечания
  - касательно планируемой деятельности
  - касательно документации по ОВОС
  - «любые замечания» согласно Орхусской конвенции
- Участие общественности на разных этапах
- Общественность должна быть проинформирована об окончательном решении и возможностях обжалования (ЕСЕ/МР.ЕІА/8)

# Участие общественности в Директиве по ОВОС – ст.6.2-6.6, ст.8 и ст.9.1

- Для реализации ст.6 Орхусской конвенции
- Связь с трансграничной процедурой в контексте положения Орхусской конвенции о запрете дискриминации (ст.3.9)
- Элементы процедуры
  - Информирование(уведомление) общественности– ст. 6.2 и 6.5
  - Предоставление доступа к соответствующей информации – ст. 6.3
  - Возможность представлять замечания и мнения – ст. 6.4 и 6.5
  - Учет результатов участия общественности – ст. 8
  - Информирование общественности о решении и о том, где можно получить к нему доступ (а также причины и соображения, лежащие в основе принятого решения) – ст. 9.1

# Кто несет обязательство

- Обязательства по обеспечению доступа к информации и участия общественности возложены на государственные органы
  - Широкое определение в Орхусской конвенции
  - Государственный орган в противовес компетентному органу
- Возможно делегирование задач (см. Маастрихтские рекомендации)
- Проблемы в странах, в которых разработчики являются ответственными за обеспечение участия общественности в ОВОС

# Роль негосударственных субъектов

- Негосударственные субъекты, задействованные в процессе участия общественности
  - Консультанты в области ОВОС
  - НПО
  - Специализированные частные фирмы (участники переговоров)
- Плюсы
  - Экспертные знания
  - Опыт в области обеспечения участия общественности
- Минусы
  - Подход часто зависит от стороны, нанимающей негосударственных субъектов

# Инициаторы/разработчики проекта в процессе участия общественности – важные вопросы

- Заинтересованность в продвижении проекта по определению исключает возможность объективности!
- Опыт
  - Махинации при определении «заинтересованной общественности»
  - Некорректное исполнение процедурных обязательств
  - Необъективный подход к замечаниям общественности
- Особая ситуация, когда государственные органы
  - Являются разработчиками
  - Являются инициаторами

# Мнения Комитета по соблюдению Орхусской конвенции и Комитета по соблюдению Конвенции Эспо

- «в некоторых положениях статьи 6 Конвенции подразумевается, что соответствующая информация должна быть предоставлена непосредственно государственным органом, и что замечания должны быть представлены соответствующему государственному органу (статья 6 пар. 2 (d) (iv) и (v) и статья 6 пар. 6)», и следовательно, «согласно этим положениям Конвенции нельзя полагаться только на разработчика в обеспечении процесса участия общественности» (Aarhus CC -ECE/MP.PP/2008/5/Доб.6, пар. 78; см. также ECE/MP.PP/2011/11/Доб.2, пар. 77)
- «организация процесса участия общественности, согласно Конвенции, является ответственностью компетентного органа, а не инициатора» (Espo IC - (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пар. 19 (b))

# Практические решения

- Критерии для делегирования ответственности
  - Беспристрастность
  - Отсутствие интересов в отношении принимаемого решения
  - Специализация в соответствующей области или обширный опыт в области обеспечения участия общественности
  - Близость к заинтересованной общественности
- Роль разработчиков
  - Оплата расходов, связанных с участием общественности
  - Участие в некоторых мероприятиях под контролем компетентного органа

# Маастрихтские рекомендации ЕЭК ООН

- Делегирование задач в рамках процедуры участия общественности – параграфы 27–36
- Поощрение разработчиков выявить и проинформировать заинтересованную общественность до подачи заявки на получение разрешения (статья 6, параграф 5) - параграфы 82–84
- Приложение - таблица

# Общественность и заинтересованная общественность

- Определения из Орхусской конвенции теперь включены в другие конвенции
- **Общественность**
  - одно или более чем одно
  - физическое или юридическое лицо
  - в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы
- **Заинтересованная общественность**
  - затрагивается или может затрагиваться, или
  - которая имеет заинтересованность
  - Включая НПО:
    - содействующие охране окружающей среды
    - отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством

# Заинтересованная общественность

## – ключевые вопросы

- Обязательство по определению заинтересованной общественности
- Затрагивается или может затрагиваться
  - Отношение к воздействию
    - Описано в документации по ОВОС/СЭО
    - Технические рекомендации на основании предполагаемого радиуса воздействия
  - Критерии для определения радиуса воздействия
    - Не только рутинное воздействие, но и воздействие по причине аварий/несчастных случаев
- Подход к определению тех, кто «имеет заинтересованность»
  - Не только юридическая или фактическая заинтересованность
  - Все, кто проявляет заинтересованность

# Общее правило – «участие общественности на ранних этапах»

- «Каждая Сторона обеспечивает участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие» (Ст.6.4)
- Относится ли «на раннем этапе...когда открыты все возможности»
  - к последовательности решений (дело Delena Wells)?
  - к конкретному решению (определение сферы охвата ОВОС)?
  - к обоим вышеуказанным пунктам?
- Может ли участие общественности после окончания строительства считаться участием «на ранних этапах» (дело АСС/С/17 – Европейское сообщество)
- Отношение к «многоуровневому процессу принятия решений»

# Общее правило – разумные сроки

- «Процедуры участия общественности предусматривают разумные сроки осуществления различных этапов, которые обеспечивают достаточное время для информирования общественности в соответствии с пунктом 2 выше и подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды» (Ст.6.3)
- Этапы
  - Уведомление
  - Изучение соответствующих документов
  - Представление замечаний
  - Учет замечаний (АСС/С/3 Украина)
- Фиксированные или гибкие сроки (ССС/С/16 Литва)
- Сроки
  - Традиционный сезон праздников (АСС/С/24 Испания)

# Разумные сроки – изменение подхода

- **Подход**
  - (оригинальная версия Директивы по ОВОС)  
«соответствующие временные рамки для проведения различных этапов процедуры для обеспечения **принятия решения в разумные сроки**»
  - (Директива по ОВОС после Орхусской конвенции)  
«Необходимо установить разумные временные рамки для реализации различных этапов, достаточные для информирования общественности и для подготовки и эффективного участия заинтересованной общественности в процессе принятия решений, относящихся к окружающей среде, согласно положений данной Статьи».

# Процедура участия общественности

- Уведомление—ст. 6.2
- Доступ к информации – ст.6.6
- Возможность представлять замечания – ст.6.7
- Должный учет замечаний общественности – ст.6.8
- Уведомление общественности о принятом решении и обеспечение доступа к нему – ст. 6.9

# Уведомление (ст.6.2)

- Путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке (дело С-15 Румыния)
- На ранних этапах процесса принятия решений
- Подробное содержание
- Способ:
  - адекватный
  - своевременный
  - эффективный

# Уведомление общественности согласно Директивы ОВОС

- Форма
  - публичное уведомление или другие способы, например электронные СМИ, при наличии,
  - расклеивание афиш в пределах определенного радиуса
  - публикация в местных газетах
- Подробное содержание уведомления
- Связь со ст. 6 Орхусской конвенции
  - общественность в противовес заинтересованной общественности
  - своевременный, эффективный и адекватный способ информирования

# Обязательная форма уведомления общественности в Польше и Эстонии

- Публичное уведомление
  - веб страница - (Бюллетень публичной информации)
  - на информационном стенде в здании компетентного органа
  - уведомление в окрестностях, где будет реализован проект (автобусная остановка, церковь, местный магазин и т.п.)
  - печатные издания (местные или национальные)
- Индивидуальное уведомление (письмо) – проживающим в непосредственной близости от места реализации проекта

# Обязательная форма уведомления общественности в Великобритании

- На интернет странице компетентного органа
- Индивидуальное уведомление заинтересованных лиц
- Через публичное уведомление
  - как минимум две недели подряд в одной или нескольких местных газетах, распространяемых в окрестностях, в которых будет реализована планируемая деятельность;
  - один раз в национальной газете;
    - Один раз в Лондонской газете и, если будет затронута территория Шотландии, в Эдинбургской газете; и
    - Если планируемая деятельность подразумевает разработку морских месторождений
      - Один раз в Lloyd's List; и
      - Один раз в соответствующем журнале в области рыболовного промысла

# Ст.6.6 - предоставление доступа к соответствующей информации

- Бесплатно
- По мере готовности
- Исключения из общих правил о доступе к информации согласно ст.4
- Связь со ст. 6.2

# Ст.6.6 - содержание соответствующей информации

- Вся информация, относящаяся к процессу принятия решений
- Описание участка, воздействия и мер
  - Краткое содержание
  - Краткое описание основных альтернатив
  - Отчеты и рекомендации
- Проблемные вопросы
  - Документация по ОВОС и авторское право (дело АСС/С/15 Румыния)
  - Исходные данные (АСС/53/Великобритания)
- Исключения
  - Конфиденциальность судебного разбирательства (АСС/51/Румыния)
  - Внутренняя коммуникация (АСС/51/Румыния)
- Необходимость ограничительного толкования исключений и обеспечения баланса интересов (АСС/51/Румыния)

# Возможность отправлять комментарии – Ст. 6.7

- Два равноценных метода
  - В письменном виде
  - В ходе общественных слушаний
  - В зависимости от ситуации
- Любые комментарии и замечания – нет необходимости для мотивации (АСС/С/16 Литва)

# Должный учет– Ст. 6.8

- Комментарии, полученные от общественности, должны быть должным образом учтены
  - обязательство по прочтению и серьезному рассмотрению комментариев
  - не обязательно всегда принимать все комментарии
- Все комментарии в противовес «аргументированным и обоснованным комментариям»
- Должно быть предусмотрено достаточно времени на рассмотрение комментариев государственными органами ((АСС/С/З Украина)

# Публикация принятого решения

## – Ст.6.9

- **Требование**
  - Уведомить общественность в кратчайшие сроки (АСС/С/8 Армения)
    - о принятом решении
    - о том, где можно получить к нему доступ
  - Открыть решение для доступа общественности (АСС/С/3 Украина)
    - общедоступные регистры
    - общедоступные документы, содержащие принятые решения
- **Вместе с изложением:**
  - причин
  - соображений