

# **Участие общественности в экологической оценке в свете Орхусской конвенции ЕЭК ООН**

**О.А. Разбаш, эксперт по экологическому праву  
Общественная палата РФ**

**Круглый стол «»  
5 октября 2011 г.**

**Общественная палата Российской Федерации**

# Участие общественности в процессе экологической оценки (ЭО)

Это – международно-признанный важнейший элемент / стандарт повышения эффективности управления в области охраны ОС, механизм предупреждения причинения ущерба и управления рисками. (Принцип 10 Декларации Рио).

Закреплён в статьях 6 - 8 Конвенции ЕЭК ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция).

# Международные стандарты общественного участия в ЭО

- **Доступ к информации** (своевременный, адекватный, на самой ранней стадии);
- **Доступ к процедурам участия** в процессе принятия решений (своевременный, эффективный, т.е. на самой ранней стадии, когда ещё открыты альтернативы);
- **Право быть услышанным**, т.е. обязанность инициатора и принимающего решение учесть замечания общественности;
- **Доступ к правосудию** (т.е. к эффективной судебной защите нарушенных прав на информацию и на участие)

# Статус ратификации

- По состоянию на 8 июня 2011 г. Сторонами ОК являются 44 государства, 26 государств являются Сторонами Протокола по регистрам выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) к конвенции и 26 государств стали Сторонами к т.н. «Алматинской» поправки к статье 6 ОК о расширении участия общественности в решениях, связанных с оборотом ГМО, преднамеренным выпуском их в окружающую среду и на рынок, принятой в Алмате в 2005 г.
- В настоящее время также работают Специальные рабочие группы по вопросам доступа к правосудию, развитию процедур участия общественности в международных форумах, по развитию электронных средств коммуникации.
- Работает Комитет по соблюдению положений конвенции.

# РФ – начала процесс присоединения к ОРХУССКОЙ Конвенции (поручение Президента РФ 9 июня 2011 г.)

Конвенция ЕЭК ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция)

Все ближайшие геополитические соседи – ЕС и страны ВЕКЦА (кр. Узбекистана) = Стороны!

Протокол по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО к Эспо Конвенции) –  
практически все соседи РФ : ЕС и ВЕКЦА – Стороны

Протокол по регистрам выбросов и переносам загрязнителей (Протокол РВПЗ) – активно идет процесс подписания, присоединения, ратификации, вступил в силу

Переговорный процесс по вступлению РФ в ОЭСР – требования по прозрачности принимаемых решений

# Приверженность Сторон выполнять обязательства ОК

- **Большинство Сторон — 38 из 44** — представили к 4-му Совещанию Сторон ОК в июне 2011 г. в г. Кишинёв, Республика Молдова, национальные доклады о выполнении Конвенции за третий отчётный период. Эти цифры показывают приверженность Сторон выполнять свои обязательства.
- В целом, все докладывающие Стороны продемонстрировали усилия по осуществлению Конвенции, и некоторые страны предприняли значительные шаги в перенесении и продвижении ее положений на национальном уровне.
- Осуществление Конвенции является значительным шагом вперед международного сообщества для обеспечения устойчивого развития для будущих поколений.
- В некоторых случаях, эти **принципы отражены в конституциях** докладывающих Сторон. Осуществление отличается по всему региону ЕЭК ООН, в зависимости, среди прочего, от правовых традиций Стороны, государственной структуры и социально-экономических условий.

# Статья 6 ОК и страны ЮВЕ и ВЕКЦА

- В Сводном докладе о выполнении ОК к 4-й Встрече Сторон ОК в Кишинёве в июне 2011 г. отмечается продолжающийся прогресс в осуществлении статьи 6 странами ЕС. Страны Юго-Восточной Европы и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили о значительном прогрессе в развитии законодательной базы по осуществлению статьи 6 – в особенности, принятие нормативных правовых актов (правил и инструкций) по ОУ.
- Установили **более детальные процедуры** для эффективного участия общественности в процессе принятия решений (например, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Соединённое Королевство, Сербия, Украина)

# Процесс внедрения многих положений законодательства ЕС в национальные законодательства

- Многие Стороны ОК сообщили, что выполнение рекомендаций Комитета привело к внедрению многих положений законодательства ЕС в национальные законодательства (такие, как Директива ЕС 85/337/ЕЕС, с дополнениями, и Директива ЕС 2001/42).
- Например, Албания и Казахстан, следуя рекомендациям Комитета по соблюдению по мерам для усиления положений в экологическом законодательстве об участии общественности, приняли комплексное законодательство по оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду.



# Европейский Союз, члены ЕС и ст. 6 ОК

- ЕС сообщил, что его регулирующие инструменты по экологической оценке воздействия и интегрированного предупреждения и контроля над загрязнениями (т.н. Директива IPPC), включая положения об участии общественности, были дополнены.
- Большинство стран – членов ЕС сообщили о включении соответствующих положений законодательства ЕС в национальные законы (Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Италия, Соединённое Королевство, Франция, Эстония).

# Виды деятельности, перечисленные в Приложении I к ОК

- В частности, большинство стран ЕС сообщили о переносе требований **статьи 6, параграфа 1 (а), Конвенции касательно видов деятельности, перечисленных в её приложении I (могущие причинить значительный вред)**, и соответствующих директив ЕС в их национальные законодательства через принятие экологических или секторальных законов, регулирующих **процедуру выдачи разрешений или лицензирования и процедуры консультирования с общественностью**.
- Некоторые сообщили о применении таких же требований к видам деятельности, **не включённых в приложение I к Конвенции** (Италия, Швеция). Это зависит от национального законодательства, принятого во исполнение законодательства ЕС по ОВОС.

# Меры по информированию, раннее участие и сроки ОУ

- Большинство докладывающих Сторон указали, что требования статьи **6, параграфа 4 о раннем участии общественности, на той стадии, когда ещё открыты все альтернативы,** включены в национальное законодательство
- Меры, предпринимаемые для того, чтобы заинтересованная общественность была **адекватно, своевременно и эффективно проинформирована на наиболее ранней стадии** процесса принятия эколого-значимого решения, как это требуется в статье **6, параграфе 2:** докладывающие Стороны отметили, что публичные объявления о предлагаемых видах деятельности происходят достаточно рано, производятся через средства массовой информации (национальные или местные газеты, телевидение) и через Интернет (веб сайты соответствующих органов власти, таких, как министерства окружающей среды).
- Большинство Сторон сообщили, что в их законодательство включены требования по **срокам для общественного участия,** как того требует **статья 6, параграф 3,** но существуют различия в продолжительности этих сроков: например, в Австрии **шесть недель,** в Италии **60 дней** для подачи комментариев).

# Обязанность госорганов предоставить полную информацию

- Все страны сообщили о наличии юридических инструментов, обеспечивающих предоставление государственными органами заинтересованной общественности всей информации, имеющей отношение к принятию решения, как требуется в соответствии со статьей 6, параграфом 6.

# Право быть услышанным

- Касательно статьи 6, параграфа 7, большинство Сторон имеют процедуры для подачи общественностью комментариев и информации.
- Комментарии могут предоставляться в письменном виде и/или устно (например, Дания, Испания, Италия, Казахстан, Финляндия, Швеция).
- Эти комментарии должны быть учтены или мотивированно отклонены.

## **Общественность должна без промедления извещаться о принятом решении (статья 6, параграф 9)**

- Все докладывающие Стороны отмечают, что их законодательства об ОВОС или общие административные законы включают положения, гарантирующие, что общественность **без промедления извещается о принятом решении (статья 6, параграф 9).**
- Для этих целей всё больше используются **электронные инструменты коммуникации.**

# Продление, обновление или изменение разрешения

- Страны ЕС и Норвегия, а также многие страны ВЕКЦА и ЮВЕ сообщили, что требования статьи 6, параграф 10, осуществляются таким образом, что общественное участие реализуется в случаях продления, обновления или какого-либо изменения разрешения, или когда компетентный орган считает, что предлагаемое дополнение к ранее заявленной деятельности значительно.

# ОУ в решениях по ГМО : осуществления статьи 6 bis в сочетании с приложением I bis

- Большинство Сторон т.н. Алматинской поправки (**предписывающий проводить ОВОС при принятии решений о выпуске ГМО в ОС, в т.ч. – и на рынок!**) являются членами Европейского Союза.
- Стороны Конвенции, которые ещё не ратифицировали Алматинскую поправку, тем не менее доложили об осуществлении законодательных и практических мер по биобезопасности и ГМО ( из региона Казахстан, Таджикистан).
- Страны Европейского Союза продемонстрировали достаточно высокий уровень участия общественности в процессе принятия решений, касающихся ГМО. Это было обеспечено созданием специальных многосекторальных или межведомственных органов (комитетов, комиссий, научно-консультативных комитетов и проч.).
- Некоторые страны ЕС проинформировали, что они применяют принцип предосторожности в отношении живых ГМО и обеспечили проведение социологических опросов по проблемам ГМО.



# **Синергизм между Орхусской конвенцией и Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо конвенция)**

**Многие докладывающие Стороны указали на синергизм между Орхусской конвенцией и Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо конвенция) в области процедур участия общественности. Некоторые страны, которые являются Сторонами как Орхусской, так и Эспо конвенций, подчеркнули применение положений об участии общественности Орхусской конвенции в трансграничных проектах (Австрия, Армения, Казахстан, Кыргызстан).**

# Сближение российского законодательства с европейским и международным

- В основе природоохранных мероприятий в странах ЕС 12 лет использовалась Директива ЕС 96/61 от 1996 года о комплексном контроле за загрязнением окружающей среды.
- 2 года действует новая Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/1/ЕС от 15 января 2008 г. о комплексном предотвращении и контроле загрязнений.

Целью этой Директивы в Государствах-членах ЕС является обеспечение комплексного предотвращения и контроля загрязнений, вызываемых всеми видами негативного воздействия хозяйственной деятельности.

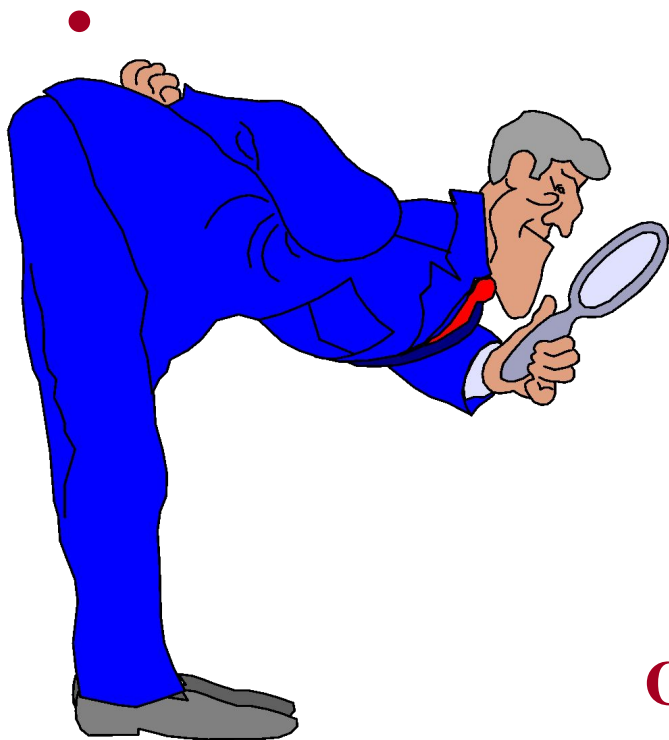
**В соответствии со статьей 55 Базового Соглашения между ЕС и РФ, наша страна обязалась гармонизировать российское законодательство с европейским. Принят Модельный закон СНГ на основе Директивы ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнений.**

- **В «Дорожной карте вступления России в ОЭСР» в специальном пункте есть ссылка на ОК.**
- **Процессы вступления РФ в ОЭСР и ВТО – мощные стимулы для гармонизации или сближения законодательства, в т. ч. и по ОУ!**

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ для развития ОУ

- **ОУ** = Открытость «правил игры» : ОУ как инструмент открытости = большая инвестиционная привлекательность России
- **ОУ** в эко-оценке = инструмент для улучшения управления и процесса принятия эффективных и адекватных эколого-значимых решений, управления рисками – особенно в условиях ВТО
- **ОУ** = инструмент снижения коррупции и коррупциогенности правовых норм
- **ОУ** = улучшение международного информационного обмена = улучшение инвестиционного климата
- **ОУ** = расширение рынка рабочих мест для российских специалистов – экспертов в Эко-оценке и в социальных технологиях

# Развитие процедур ОУ неизбежно



Эко-соц политики МФО  
(ЕБРР, ВБ / МФК, Принципы Экватора),

Принципы прозрачности ВТО

Государственно-частное партнёрство

Международные стандарты корпоративной  
отчётности (КСО)

**ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП =**

**ПРОЗРАЧНОСТЬ!!!**

# Эко-Оценка и кредиты МФО

- Эко-Оценка НЕОБХОДИМА для обращения за кредитами МФО (ЕБРР, ВБ, МФК, АБР – см. их политики по информированию и эколого-социальной оценке проектов)

# Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ

- **При расчётах СЗЗ** : При проектировании Инициаторы стремятся «посадить» будущие объекты на уже существующие коммуникации, без учёта эко-ёмкости территории.
- При этом исторически – особенно в моногородах, где размещены градообразующие предприятия - жилой сектор находится поблизости от промпредприятий. Зачастую отсутствуют санитарно-защитные зоны, либо их расчеты устарели и не обеспечивают экологическую и санитарно-эпидемиологическую безопасность жителей. Зачастую жилые кварталы или социальные объекты (школы, детские сады!!!) находятся непосредственно в санитарно-защитной зоне
- *А ведь зачастую вопрос об отселении людей не терпит промедления. Пример: пос. Подберезье Новгородской обл. – ОАО «Флайдерер»*
- **Водопользование**: практически в каждом случае - систематическое нарушение правил водопользования и охраны водных объектов.
- **Отходы**: нарушается российское законодательство в области обращения с отходами производства.
- **Атм. воздух**: систематическое загрязнение атмосферного воздуха стационарными источниками (предприятиями), почв, становятся возможными в результате плохой проработки нормативов ПДС и ПДВ, не учёта уже накопленного ПЭУ.

## Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ *(продолжение)*

- **Нерешённость проблемы рекультивации отвалов санитарно-защитных зон при дальнейшем расширении производства, которые сами, в свою очередь, оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду, являясь источниками сильного загрязнения и тяжёлыми металлами, и иными опасными химическими соединениями *(пример: ОАО Пигмент, Тамбовская обл.; Кирово-Чепецк)***

# Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ (продолжение)

- **Игнорирование требований экобезопасности при проектировании**
- **Недостоверность информации** от предприятий - в основе расчётов нормативов и СЗЗ
- **Формальное согласование предпроектной документации, отступление от проекта**, отсутствие предпроектного и пост-проектного надзора ( пример : ЛГ в Рузском р-не Московской области).

**Очевидно, что данная область законодательства и правоприменительной практики нуждается в срочной ревизии и усовершенствовании – опять же с привлечением широкой общественности к обсуждениям и процессу принятия решений.**



# Недооценка Роспромом выгод от ОВОС и ЭО

- Недооценка Роспромом выгод (включая ИМИДЖЕВЫЕ) от адекватных вложений в полноценную всестороннюю ОВОС (с обязательным ОУ на самой ранней стадии) как в инструмент управления рисками;
- Явная несоразмерность между выгодой от извлечения супер-прибыли (при низких затратах на природоохранные мероприятия) и потенциальным наказанием, отсутствие превентивной роли санкций ведёт к изначальным нарушениям при проектировании, игнорированию ОУ

**Необходимо усилить и закрепить в законодательстве Общественное участие в ЭО!**

# Правовая база для развития процедур общественного участия в экологической оценке

**Правовая база для развития  
общественного участия в  
экологической оценке (ОВОС, ОЭЭ,  
ГЭЭ) в Российской Федерации  
ИМЕЕТСЯ !!!**

- **НУЖНЫ БОЛЕЕ ДЕТАЛЬНЫЕ  
взаимоувязанные ПРОЦЕДУРЫ,  
основанные на международных  
стандартах**

# **Пренебрежение ОУ – неизбежный рост правового нигилизма и конфликтности**

**Судебные «экологические» процессы –  
недоверие к власти,  
к правосудию  
Социальные конфликты**

# Значимость ОУ в ЭО для бизнеса (цивилизованного)



**ЭТО :**

- источник альтернативной, более объективной информации;
- инструмент управления рисками (материальными, имиджевыми, проч.) и снижения социальной напряжённости
- инструмент для принятия обоснованных, справедливых = **рентабельных** и **устойчивых** решений (!)

***СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!***

