



**Европейская экономическая комиссия**

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

**Комитет по вопросам соблюдения**

Сорок третье совещание

Женева, 17–20 декабря 2013 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщениям АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60 относительно соблюдения обязательств по Конвенции Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии\***

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 28 июня 2013 года**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–26	3
А. Сообщение АССС/С/2010/45 .....	1–11	3
В. Сообщение АССС/С/2011/60.....	12–16	5
С. Совместное рассмотрение двух сообщений.....	17–26	5
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем .....	27–68	7

\* Настоящий документ был представлен с опозданием вследствие того, что Комитету потребовалось дополнительное время для доработки повестки дня своего сорок третьего совещания.

A.	Нормативно-правовая база.....	27–39	7
B.	Факты .....	40–49	10
C.	Вопросы существа .....	50–65	11
D.	Внутренние средства правовой защиты .....	66–68	14
III.	Рассмотрение и оценка Комитетом .....	69–86	14
IV.	Заключение .....	87–88	18

## I. Введение

### A. Сообщение АССС/С/2010/45

1. 10 сентября 2010 года Кентская сеть "Окружающая среда и община" (автор сообщения АССС/С/2010/45) направила в Комитет по вопросам соблюдения, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждалось, что Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии не соблюдает ряд своих обязательств в соответствии с Конвенцией (сообщение АССС/С/2010/45).

2. Настоящее сообщение было первоначально представлено 15 января 2010 года, и впоследствии повторно представлено в ответ на просьбу Комитета представить разъяснения до определения предварительной приемлемости сообщения. Изначально в сообщении утверждалось, что Соединенное Королевство в целом не обеспечивает надлежащее соблюдение положений пунктов 2 b), 3, 4 и 5 статьи 9 Конвенции. Для иллюстрации этого нарушения в сообщении приводился пример заявки на проведение проектно-строительных работ по созданию супермаркета "Сейнсбериз" в Хите, графство Кент (супермаркет).

3. На своем двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым. На этом же совещании Комитет также определил, что правовые вопросы, поднятые в сообщении, уже рассматривались Комитетом в ходе проведенных им обсуждений по предыдущим сообщениям, касавшимся соблюдения Соединенным Королевством обязательств по Конвенции (например, АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33), и принял решение о применении упрощенной процедуры разбирательства в соответствии с процедурным решением, принятым на двадцать восьмом совещании (ECE/MP.PP/C.1/2010/4, пункт 46).

4. Во исполнение пункта 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции (ECE/MP.PP/2/Add.8) 28 октября 2010 года данное сообщение было препровождено соответствующей Стороне с просьбой представить имеющуюся информацию о прогрессе, достигнутом в деле выполнения рекомендаций Комитета относительно трех вышеупомянутых сообщений, и с предложением прокомментировать содержащиеся в настоящем сообщении утверждения, если она того пожелает. В тот же день автору сообщения АССС/С/2010/45 было направлено письмо с предложением изучить его утверждения в свете выводов и рекомендаций по указанным трем сообщениям. Дополнительная информация, касающаяся сообщения, была препровождена соответствующей Стороне 10 ноября 2010 года.

5. На своем тридцать первом совещании (22–25 февраля 2011 года) Комитет согласился рассмотреть сообщение с применением упрощенной процедуры разбирательства на своем тридцать втором совещании (11–14 апреля 2011 года).

6. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои ответы на письма Комитета от 28 октября 2010 года 27 марта и 11 апреля 2011 года соответственно.

7. На своем тридцать втором совещании Комитет отметил, что в своих письменных представлениях автор сообщения оспаривает решение Комитета о рассмотрении сообщения в соответствии с упрощенной процедурой разбирательства. Рассмотрев ответ автора сообщения от 27 марта 2011 года и письмо соответствующей Стороны от 11 апреля 2011 года, Комитет постановил подтвердить принятое на его двадцать девятом совещании решение о применении упрощенной процедуры разбирательства к тем вопросам, которые уже рассматривались им в ходе обсуждения предыдущих сообщений, касающихся соблюдения обязательств Соединенным Королевством (т.е. АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33). Комитет просил секретариат проинформировать автора сообщения АССС/С/2010/45 о том, что его письмо от 27 марта 2011 года было препровождено соответствующей Стороне и что соответствующей Стороне будет предложено учесть это письмо при подготовке своего доклада в отношении выводов Комитета по сообщениям АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33. Что касается тех вопросов, поднятых в письме автора сообщения от 27 марта, которые еще не рассматривались в связи с тремя вышеупомянутыми сообщениями, то Комитет просил секретариат обратиться к автору сообщения с просьбой подкрепить свои утверждения ссылками на основные положения Конвенции, которые, как утверждается, были нарушены, а также конкретными примерами применения системы, действующей в настоящее время в Соединенном Королевстве, которые относились бы к сфере охвата Конвенции и подтверждали бы эти нарушения. В противном случае Комитет может вынести решение о закрытии дела.

8. 12 июня 2011 года автор сообщения АССС/С/2010/45 представил Комитету в ответ на его запрос дополнительную информацию, включая новые утверждения о несоблюдении Соединенным Королевством пунктов 1 b), 2, 3, 4, 6, 8, 9 и 10 статьи 6, статьи 7 и пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции.

9. На своем тридцать третьем совещании (27–28 июня 2011 года) Комитет принял к сведению представления автора сообщения от 12 июня 2011 года. Он отметил, что предполагаемые нарушения Конвенции, приведенные в дополнительном представлении автора сообщения, значительно выходят за рамки предполагаемых нарушений положений Конвенции, указанных в первоначальном сообщении АССС/С/2010/45, которое касалось пунктов 2 b), 3, 4 и 5 статьи 9. Комитет выразил свое неодобрение в связи с использованием такого подхода "движущихся целей", в том числе и по той причине, что это порождает процедурные вопросы относительно приемлемости сообщения и объективности по отношению к соответствующей Стороне.

10. На том же совещании Комитет подтвердил, что при применении упрощенной процедуры разбирательства Комитет не будет рассматривать ни один из вопросов, уже рассмотренных в ходе подготовки его выводов по сообщениям АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33, в частности вопросов, касающихся затрат. В отношении новых утверждений, приведенных в письме автора сообщения от 12 июня 2011 года, Комитет заметил, что в новом сообщении АССС/С/2011/60 (Соединенное Королевство) (см. ниже), представленном 24 июня 2011 года, подняты некоторые аналогичные вопросы, связанные с политикой планирования в соответствующей Стороне. Комитет постановил, что он примет решение о том, как поступить с новыми утверждениями и какие вопросы необходимо рассмотреть после того, как соответствующей Стороне будет предоставлена возможность ответить как на новые утверждения в сообщении АССС/С/2010/45, так и на смежные вопросы, поднятые в сообщении АССС/С/2011/60, в соответствии с пунктом 23 приложения к решению I/7 Совещания Сторон.

11. 27 июля 2011 года соответствующей Стороне и автору сообщения АССС/С/2010/45 были направлены письма, уведомляющие их об итогах тридцать третьего совещания Комитета.

## **В. Сообщение АССС/С/2011/60**

12. 28 марта 2011 года представитель общественности г-н Теренс Юинг (автор сообщения АССС/С/2011/60) направил в Комитет сообщение, в котором утверждалось, что Соединенное Королевство не соблюдает свои обязательства в соответствии с Конвенцией (сообщение АССС/С/2011/60).

13. В сообщении, в частности, утверждалось, что соответствующая Сторона, не предоставляя выдвигающим возражения третьим лицам права устно выступить на слушаниях комитета по планированию местных властей, нарушает пункты 1 и 9 статьи 3 и пункт 7 статьи 6 Конвенции. В сообщении также утверждалось, что право обращаться с обжалованием к инспектору по вопросам планирования имеют только заявители, иски которых были отклонены, и что выдвигающие возражения третьи лица могут подавать ходатайства о судебном пересмотре принятого решения только в Высокий суд, однако этот путь не является адекватным, эффективным, справедливым или равноправным, а также может быть сопряжен с непомерными затратами. Исходя из этого, в сообщении утверждалось, что соответствующая Сторона нарушает пункт 1 статьи 3 и пункты 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

14. На своем тридцать третьем совещании Комитет в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым. На том же совещании Комитет также отметил, что утверждения, изложенные автором сообщения АССС/С/2011/60, имели схожие черты с новыми утверждениями, изложенными автором сообщения АССС/С/2010/45 (см. выше).

15. Во исполнение пункта 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции сообщение было препровождено соответствующей Стороне 27 июля 2011 года. Соответствующей Стороне была направлена просьба дать ответ на утверждения, содержащиеся в сообщении АССС/С/2011/60, а также на новые утверждения, приведенные в связи с сообщением АССС/С/2010/45. Комитет примет решение о том, как поступить с этими двумя сообщениями после того, как получит ответ от соответствующей Стороны.

16. В сентябре 2011 года автор сообщения АССС/С/2011/60 представил значительный объем дополнительной информации, которая частично представляла собой исправленные варианты документов, которые уже были приняты в производство. На своем тридцать пятом совещании Комитет, в соответствии с предложением Председателя, постановил, что не будет рассматривать дополнительные представления.

## **С. Совместное рассмотрение двух сообщений**

17. 22 декабря 2011 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение АССС/С/2011/60 и на новые утверждения, содержащиеся в сообщении АССС/С/2010/45. 5 марта 2012 года автор сообщения АССС/С/2010/45 ответил на представления соответствующей Стороны.

18. Дальнейшие представления были сделаны автором сообщения АССС/С/2011/60 4 марта и 1 июня 2012 года. Комитет дал секретариату указание обработать только те части представлений автора сообщения от 1 июня 2012 года, которые касаются первоначального представления.

19. На своем тридцать шестом совещании (27–30 марта 2012 года) Комитет рассмотрел ответы, полученные от сторон, и обсудил вопрос о том, каким образом ему следует поступить с сообщениями АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60. Он принял решение рассмотреть следующие вопросы:

а) отвечают ли законы и процедуры по вопросам планирования соответствующей Стороны (только Англии и Уэльса) нормам участия общественности, предусмотренным в статьях 6 и 7 Конвенции (АССС/С/2010/45), и не противоречит ли Конвенции тот факт, что, как утверждается, на совещаниях комитетов по вопросам планирования, возможно, не допускаются устные выступления (АССС/С/2011/60);

б) отвечают ли требованиям статьи 9 Конвенции (АССС/С/2010/45) упомянутые в сообщении процедуры пересмотра принятого решения в той степени, в которой они не охватывают вопросы, рассмотренные Комитетом по сообщению АССС/С/2008/33.

20. Комитет также принял решение применить свою упрощенную процедуру рассмотрения к следующим вопросам, поднятым в двух сообщениях:

а) соответствует ли процедура судебного пересмотра принятого решения, применяемая судами соответствующей Стороны, изложенным в статье 9 Конвенции материально-правовым нормам, поскольку Комитет уже рассмотрел этот вопрос в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункты 123–127) и Комитету не было представлено никакой новой информации, которая могла бы побудить его к пересмотру своих выводов;

б) являются ли затраты, связанные с судебной процедурой рассмотрения принятого решения, недоступно высокими, поскольку Комитет обстоятельно и конкретно рассмотрел этот вопрос в своих выводах по сообщениям АССС/С/2008/27 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2) и АССС/С/2008/33 и Комитету не было представлено какой-либо новой информации, которая бы побудила его к пересмотру своих выводов. Комитет напомнил, что он продолжит тщательно следить за прогрессом соответствующей Стороны в этом вопросе в рамках последующей деятельности по осуществлению решения IV/9i (Соединенное Королевство), принятого Совещанием Сторон на его четвертой сессии (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года).

21. На том же совещании Комитет принял решение о проведении совместного обсуждения по существу двух сообщений на своем тридцать седьмом совещании (26–29 июня 2012 года). В отношении утверждений, признанных приемлемыми в предварительном порядке, но в отношении которых Комитет принял решение применить свою упрощенную процедуру рассмотрения, поскольку он уже рассмотрел правовые вопросы, поднятые в сообщении, в своих выводах по сообщениям АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33 и поскольку он контролирует осуществление соответствующей Стороной относящихся к ней рекомендаций, изложенных в решении IV/9i, Комитет поручил секретариату проинформировать авторов сообщений о процедуре, которой надлежит следовать, и рекомендовать им принять к сведению осуществление Комитетом контроля за выполнением соответствующей Стороной решения IV/9i. Комитет также поручил секретариату напомнить соответствующей Стороне о предыдущих выводах по сооб-

шениям АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33 и о соответствующих рекомендациях Совещания Сторон, изложенных в решении IV/9i, а также просить ее представить информацию о достигнутом прогрессе.

22. На своем тридцать седьмом совещании Комитет провел обсуждение указанных сообщений, в котором приняли участие представители авторов сообщений и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщений. После обсуждения сторонам было предложено ответить на несколько вопросов.

23. Соответствующая Сторона ответила на вопросы Комитета 31 июля 2012 года; автор сообщения АССС/С/2011/60 – 2 августа 2012 года, а автор сообщения АССС/С/2010/45 – 13 августа 2012 года. Дополнительная информация была представлена автором сообщения АССС/С/2011/60 15 и 28 сентября 2012 года. 22 марта 2013 года автор сообщения АССС/С/2011/60 также представил информацию, которая не рассматривалась Комитетом.

24. Комитет подготовил проект совместных выводов на своем сороковом совещании (25–28 марта 2013 года), и в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был затем препровожден для представления замечаний соответствующей Стороне и авторам сообщений 1 мая 2013 года. Им всем было предложено представить замечания к 29 мая 2013 года.

25. Соответствующая Сторона и авторы сообщений представили свои замечания 29 мая 2013 года. Исправленный вариант замечаний автора сообщения АССС/С/2011/60 был получен 29 июня 2013 года.

26. На своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года) Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа своего сорок третьего совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и авторам сообщений.

## **II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем<sup>1</sup>**

### **A. Нормативно-правовая база**

#### **Экологическая информация**

27. В Соединенном Королевстве Правила 2004 года, касающиеся экологической информации, связаны с выполнением Директивы Европейского союза (ЕС) 2003/4/ЕС о доступе общественности к информации об окружающей среде, которая предусматривает распространение информации среди широкой общественности и требует от государственных органов представлять соответствующую информацию в ответ на запрос в течение 20 рабочих дней (этот срок может быть продлен до 40 рабочих дней в зависимости от объема или сложности запрашиваемой информации).

---

<sup>1</sup> В настоящем разделе кратко описываются только те основные факты, сведения и проблемы, сочтенные имеющими отношение к вопросу о соблюдении, которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

### Решения относительно местного планирования

28. Настоящее сообщение касается системы планирования в Англии и Уэльсе, где основным нормативным актом, консолидирующим законодательство о планировании, является Закон 1990 года о планировании городского и сельского строительства. Его дополняют еще три закона: Закон 1990 года о планировании (поставленные на учет здания и районы консервации), Закон 1990 года о планировании (вредные вещества) и Закон 1990 года о планировании (дополнительные положения). Большинство положений этих трех нормативных актов были признаны утратившими силу или изменены положениями Закона 2004 года о планировании и принудительном отчуждении имущества с уплатой компенсации.

29. Закон 2004 года о планировании и принудительном отчуждении имущества с уплатой компенсации требует от местных властей составления ряда документов, таких как Общий план местной застройки и Заявление об участии общественности, в которых описывалось бы то, каким образом местный орган по планированию будет привлекать заинтересованные стороны к выполнению своих функций. Указанную документацию дополняют оценки устойчивости и стратегические экологические оценки.

30. Законодательство о планировании в Англии включает в себя еще ряд других нормативных актов<sup>2</sup>; в 2012 году была проведена реформа политики планирования, основной целью которой стала передача расширенных полномочий местным органам власти.

31. Что касается права на устные выступления на совещаниях по принятию решений по вопросам местного планирования, то Закон 1985 года о местном управлении (доступ к информации) предусматривает доступ общественности на заседания местного органа власти. Соответственно, все документы, связанные с заседанием, находятся в открытом доступе как минимум за три дня до его проведения. Предоставление возможности выступления на совещании члену общественности зависит от местного органа по планированию. Некоторые органы, включая Шепвейский окружной совет, учредили право выступления на совещаниях комитета по планированию для заявителей и выдвигающих возражения. Кроме того, Закон 2000 года о свободе информации разрешает доступ к информации, имеющейся у государственных органов, а Правила 2004 года, касающиеся экологической информации, разрешают доступ к экологической информации.

### Местные инвестиционные планы

32. В местных инвестиционных планах приоритет отдается целям в области развития<sup>3</sup>. Они были введены Управлением по вопросам жилья и общин (автономная неправительственная организация Министерства по делам регионов и местного самоуправления) в качестве инструмента оказания помощи местным органам власти в реализации их планов, касающихся участков и общин. Ника-

<sup>2</sup> Перечень нормативных актов, применяющихся в Англии, см. по адресу <http://www.planningportal.gov.uk/planning/planningpolicyandlegislation/currentlegislation/statutoryinstruments> (последняя оценка проводилась 21 октября 2013 года). Среди них Правила 2004 года о планировании городского и сельского строительства (местное развитие) (Англия) с внесенными в них поправками; Указ 2010 года о планировании городского и сельского строительства (процедура управления застройкой) (Англия).

<sup>3</sup> См. также <http://www.homesandcommunities.co.uk/hca-local-investment-planning> (по состоянию на 21 октября 2013 года).



ких законодательно закрепленных требований к составлению местного инвестиционного плана не существует. Принятые местные инвестиционные планы могут быть включены в документацию Общего плана местной застройки, даже если они не являются ее частью.

33. Местные инвестиционные планы принимаются образованиями, часто называемыми местными стратегическими партнерствами, которые могут включать в себя местные предпринимательские партнерства. Местное стратегическое партнерство – это нестатутарный орган, который объединяет различные элементы государственного, частного, добровольческого и общинного секторов, работающие на местном уровне. Местные предпринимательские партнерства состоят из представителей государственного и частного секторов и гражданского общества; они возглавляются местными органами власти и предприятиями, работающими в различных сферах экономики, и обеспечивают концептуальное, экспертное и стратегическое руководство, необходимое для устойчивого роста частного сектора и создания рабочих мест в соответствующей области.

#### **Оценка и предварительная проверка воздействия на окружающую среду (законодательство ЕС)**

34. Директива ЕС об оценке воздействия на окружающую среду<sup>4</sup> была включена в законодательство Соединенного Королевства посредством ряда внутренних документов, в том числе Правил 2011 года, касающихся планирования городского и сельского строительства (Правила, касающиеся ОВОС), в Англии. Соответственно, компетентный орган на индивидуальной основе определяет, требует ли проект, подпадающий под приложение II Директивы об оценке воздействия на окружающую среду, проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

#### **Рассмотрение принятых решений по вопросам местного планирования**

35. Заявитель, которому было отказано в выдаче разрешения на проведение проектно-строительных работ, подает апелляцию в Инспекцию по вопросам планирования (в Англии и Уэльсе).

36. Решение по большинству заявок на проведение проектно-строительных работ принимается на местном уровне местным органом по планированию. Тем не менее министр может дать местному органу по планированию указание направить ему заявку для рассмотрения и принятия решения; подобная процедура называется "процедурой запроса" и применяется для определения того, кем должно приниматься решение по заявке – местным органом по планированию или министром.

37. Как при процедуре апелляционного обжалования, так и при процедуре запроса для написания отчета назначается инспектор по вопросам планирования. Процедура может проводиться путем письменных представлений, неофициальных слушаний или расследования.

---

<sup>4</sup> Директива Совета 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду с внесенными изменениями (см. Директиву 2011/92/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (кодификация)).

38. Третьи стороны могут направить в Высокий суд ходатайство о судебном пересмотре решения, принятого местным советом, в ходе которого рассматривается законность данного решения с процессуальной точки зрения. Процедура в Высоком суде может повлечь за собой значительные издержки. Кроме того, третьи стороны могут пожаловаться на неправомерные действия администрации, приводящие к несправедливости, местному Омбудсмену.

39. Что касается предварительной ОВОС, то одна из сторон может просить министра изучить возможность выдачи предписания о предварительной проверке в целях определения необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду.

## **В. Факты**

### **АССС/С/2010/45**

40. Факты данного сообщения основаны на заявке на проведение проектно-строительных работ Y09/0627/SH, поданной в Шепвейский окружной совет 24 июня 2009 года и касающейся предложения о строительстве супермаркета. Рассматриваемое сообщение призвано стать примером ситуации, когда третьи стороны, обеспокоенные воздействием представленного предложения о проведении проектно-строительных работ, имеют ограниченные возможности для его обжалования. В сообщении также поднимаются общие вопросы невыполнения соответствующей Стороной требований об участии общественности в соответствии с Конвенцией.

41. 29 июня 2009 года Шепвейский окружной совет издал предварительное заключение о том, что предложение о строительстве супермаркета не подпадает под действие процедур проведения ОВОС.

42. 15 декабря 2009 года Комитет по контролю за развитием принял решение выдать разрешение на строительство супермаркета с парковкой на 270 машин на участке площадью 1,83 гектара. Обеспокоенные представители общественности, включая автора сообщения АССС/С/2010/45, попытались убедить Комитет по контролю за развитием отказать в выдаче разрешения на проведение проектно-строительных работ посредством подачи письменных и устных представлений в Комитет и проведения других мероприятий в рамках своей кампании.

43. 4 января 2010 года автор сообщения направил министру письмо с просьбой о проведении процедуры запроса, подняв, в частности, вопросы потенциального вреда будущему развитию и жизненной активности исторического города Хита, а также прилегающему району консервации поставленных на учет близлежащих зданий. Министр постановил не запрашивать заявку для принятия по ней решения.

44. В течение того же периода, 27 декабря 2009 года, автор сообщения просил министра выдать предписание о предварительной проверке для определения целесообразности оценки представленного предложения с точки зрения воздействия на окружающую среду. Это было сделано на основании обеспокоенности по поводу транспортных потоков, загрязнения воздуха и общего "углеродного следа", связанных с данным предложением. В ответ на эту просьбу министр также заявил, что предложение не требует проведения ОВОС.

45. Затем автор сообщения рассмотрел возможность начала судебной процедуры обжалования принятого решения о проведении проектно-строительных работ.

46. 12 февраля 2010 года Шепвейский окружной совет официально дал разрешение на проведении проектно-строительных работ.

47. 13 февраля 2010 года автор сообщения, не зная об уже выданном разрешении, направил в Шепвейский окружной совет письмо с целью заставить его вернуть вопрос в Комитет по контролю за развитием, поскольку при его рассмотрении не было принято во внимание изданные правительством новые руководящие указания по подходу к проведению проектно-строительных работ в отношении супермаркетов. Ответа получено не было. После этого автор сообщения направил еще несколько аналогичных писем в надежде на то, что Совет пересмотрит свое решение, что Совет, однако, сделать отказался.

48. Автор сообщения признает, что одной из причин, по которым он решил представить свое сообщение Комитету по вопросам соблюдения, стало его стремление убедить правительство провести процедуру запроса в отношении указанного предложения, изменить его ограничительную практику по запросам, в целом основанную на заявлении Кейборна<sup>5</sup>, и ввести в действие более эффективную систему обжалования третьими сторонами решений о планировании с учетом экологических факторов.

#### **АССС/С/2011/60**

49. Автор сообщения АССС/С/2011/60 приводит примеры из собственного опыта обсуждения заявок на проведение проектно-строительных работ в Вестминстерском совете и Уондсворте, а также в Кэмдене и касающегося права представителей общественности делать устные заявления и выделяемого им на замечания времени.

### **С. Вопросы существа**

#### **АССС/С/2010/45**

50. В нижеследующих пунктах приводится краткий обзор основных утверждений автора сообщения АССС/С/2010/45 и контраргументы соответствующей Стороны.

#### *Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности – статья 6*

51. Автор сообщения АССС/С/2010/45 утверждает, что общественность должна принимать участие в принятии решений не только относительно проведения ОВОС и стратегических экологических оценок, но и относительно любого проекта, такого как строительство супермаркета, если только не исключена возможность нанесения ущерба. Поэтому соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 1 b) статьи 6 Конвенции. Автор сообщения указывает на ряд элементов в законодательстве Англии о планировании, которые в значи-

<sup>5</sup> Заявление Ричарда Кейборна, Министра по делам регионов, возрождения и планирования, от 11 февраля 1999 года, посвященное обстоятельствам, при которых органы по планированию, рассматривая заявки на проведение проектно-строительных работ в отношении объектов торговли и досуга, должны принимать во внимание необходимость развития.

тельной степени влияют на эффективность процедуры участия общественности, и утверждает далее, что соответствующая Сторона не выполняет требования пунктов 2, 3, 4, 6, 8 и 9 статьи 6 Конвенции.

52. Соответствующая Сторона опровергает все утверждения автора сообщения АССС/С/2010/45. В частности, соответствующая Сторона подчеркивает, что необходимость проведения ОВОС определяется компетентным органом посредством применения пороговых значений на индивидуальной основе в соответствии с критериями, закрепленными в законодательстве ЕС и Соединенного Королевства.

53. Соответствующая Сторона поясняет, что в целом, согласно законодательным требованиям, представители общественности имеют целый ряд возможностей участия в процессе принятия решений в соответствии с минимальными стандартами, предусмотренными статьей 6 Конвенции, и что в случае указанного супермаркета, несмотря на то, что проект не требовал проведения ОВОС, были организованы расширенные консультации, выходящие за пределы минимальных требований, установленных законодательством по планированию и обычной практикой.

*Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов и программ – статья 7*

54. Автор сообщения АССС/С/2010/45 утверждает, что местные инвестиционные планы в значительной степени определяют будущую политику, закрепленную в Общем плане местной застройки, особенно если эти мероприятия получили финансовую поддержку застройщиков. Однако общественность не участвует в их разработке, несмотря на то, что это может отрицательно сказаться на учете экологических соображений. Кроме того, по мнению автора сообщения, новые местные предпринимательские партнерства также будут затруднять участие общественности в утверждении планов и программ. Поэтому автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает положения статьи 7 Конвенции.

55. Соответствующая Сторона настаивает, что участие общественности в подготовке Общего плана местной застройки полностью соответствует Конвенции. Соответствующая Сторона также утверждает, что планы местных инвестиций не предполагают выделения земли под застройку и не создают основы дачи в будущем согласия на реализацию проекта, поскольку не существует ни законодательного требования о составлении местного инвестиционного плана, ни требования о том, чтобы проект, включенный в местный инвестиционный план, автоматически получал разрешение на проведение проектно-строительных работ. Как таковые, местные инвестиционные планы вообще не подпадают под действие статьи 7.

56. Соответствующая Сторона также настаивает на том, что местные предпринимательские партнерства не являются корпоративными органами, а функционируют в качестве партнерств. Она также заявляет, что местные предпринимательские партнерства могут выполнять различные роли. Эти роли могут включать в себя руководство подготовкой программ, связанных с экономическим развитием, или сбор данных и проведение технических оценок в целях обеспечения фактологической базы для принятия решений. Таким образом местные предпринимательские партнерства оказывают поддержку местным органам по планированию в исполнении их законодательно закрепленных функций. В качестве таковых, эти партнерства, как и местные инвестиционные планы, не подпадают под действие статьи 7.

*Доступ к процедурам пересмотра принятого решения – статья 9*

57. Автор сообщения АССС/С/2010/45 утверждает, что поскольку соответствующая Сторона не предоставляет третьей стороне права обжалования проектов, перечисленных в приложении I к Конвенции, или других предложений, которые способны оказать значительное воздействие на окружающую среду, она не соблюдает положения пункта 2 b) статьи 9 Конвенции.

58. Автор сообщения также утверждает, что большинство третьих сторон не имеют доступа к процедуре обжалования правового содержания вопроса, поскольку на практике ежегодно министр очень редко использует процедуру запроса в отношении заявок, и в отношении заявки на строительство супермаркета такой процедуры проведено не было. Автор сообщения добавляет, что процедура судебного пересмотра принятого решения не позволяет обжаловать правовое содержание вопроса и что, хотя местный Омбудсмен изучает существо вопроса, он редко проводит надлежащий обзор вопросов планирования с учетом экологических факторов. Поэтому соответствующая Сторона не соблюдает положения пунктов 2 b) и 3 статьи 9 Конвенции.

59. Автор сообщения далее утверждает, что процедура судебного пересмотра принятого решения, будучи практически единственным способом для любой из сторон обжаловать решение, ограничена процессуальным аспектом законности, а потому неэффективна; и что процедура судебного пересмотра принятого решения сопряжена с риском крупных затрат со стороны истца, что является несправедливым. Поэтому соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 4 статьи 9 Конвенции.

60. И наконец, автор сообщения АССС/С/2010/45 утверждает, что соответствующая Сторона в решении о предварительной проверке не предоставляет общественности информацию о возможной процедуре административного пересмотра министром, и поэтому соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 5 статьи 9 Конвенции.

61. Соответствующая Сторона опровергает эти утверждения автора сообщения, поскольку в стране существует возможность судебного пересмотра принятого решения и подачи жалобы местному Омбудсмену, несмотря на то, что Конвенция не предусматривает обязательства обеспечения процедур административного пересмотра и судебного пересмотра принятого решения. Что касается условий планирования, то соответствующая Сторона поясняет, что при уведомлении о нарушениях правил, регулирующих планирование, компетентный орган может принять соответствующие меры, если сочтет их целесообразными в контексте общей правоприменительной политики.

**АССС/С/2011/60***Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности*

62. Автор сообщения АССС/С/2011/60 утверждает, что, не предоставляя выдвигающим возражения третьим сторонам законного права устно выступать в комитете по планированию, соответствующая Сторона не соблюдает положения пунктов 1 и 9 статьи 3 и пункта 7 статьи 6 Конвенции.

63. Соответствующая Сторона утверждает, что положения Конвенции не предусматривают подобного обязательства, и в целом ссылается на многочисленные возможности участия общественности в принятии решений в соответствии с законодательством и практикой страны.

*Доступ к правосудию*

64. Автор сообщения АССС/С/2011/60 утверждает, что, не предоставляя выдвигающим возражения третьим сторонам законного права на подачу ходатайства об обжаловании инспектору по вопросам планирования, соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 1 статьи 3 и пунктов 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

65. Соответствующая Сторона опровергает утверждения автора сообщения и ссылается на свои аргументы по поводу доступа к правосудию, подробно изложенные в связи с сообщением АССС/С/2010/45.

**Д. Внутренние средства правовой защиты**

66. Автор сообщения АССС/С/2010/45 не подал жалобу местному Омбудсмену по следующим причинам: а) Омбудсмен местного органа власти обычно не принимает жалобу к рассмотрению, если еще не исчерпаны все средства правовой защиты (т.е. процедура судебного пересмотра принятого решения); б) данное средство правовой защиты неэффективно, поскольку полное расследование может занять более полугодя, а реализация оспариваемого разрешения на проведение проектно-строительных работ, возможно, уже началась; в) сферой компетенции Омбудсмана являются неправомерные действия местных органов власти и других органов, а не существенные аспекты решения; и д) Омбудсмен не имеет полномочий отменить или лишить юридического действия принятое решение.

67. По мнению автора сообщения АССС/С/2010/45, единственным имевшимся вариантом являлась процедура судебного пересмотра принятого решения на основании соответствующих процессуальных норм. Однако он принял решение отказаться от этого пути по причине огромных затрат, связанных с этой процедурой. Он также решил не ходатайствовать о защитительном распоряжении об издержках по причине ограничительных и сложных правил, которые применяются к подобным ходатайствам (см. *Р. ("Корнер хаус рисёч") против Министра торговли и промышленности*)<sup>6</sup>.

68. Автор сообщения АССС/С/2010/45 подал в Европейскую комиссию жалобу, касающуюся предполагаемого неинформирования соответствующей Стороной представителей общественности о процедуре ОВОС и, в частности, о возможностях оспорить итоги предварительной проверки; а также жалобу, касающуюся того факта, что местные инвестиционные планы не подлежат стратегической экологической оценке, хотя они в значительной степени предопределяют Общий план местной застройки.

**III. Рассмотрение и оценка Комитетом**

69. Соединенное Королевство ратифицировало Конвенцию 23 февраля 2005 года. Для Соединенного Королевства Конвенция вступила в силу 24 мая 2005 года.

---

<sup>6</sup> *Р. ("Корнер хаус рисёч") против Министра торговли и промышленности* [2005] EWCA Civ 192.

70. Как указано выше (пункты 19–20), на своем тридцать шестом совещании Комитет постановил совместно рассмотреть сообщения АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60 и применить свою упрощенную процедуру рассмотрения к тем аспектам этих сообщений, которые он уже рассмотрел в выводах по сообщениям АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33.

71. Комитет, проведя на своей тридцать седьмой сессии обсуждение с участием представителей сторон, постановил сосредоточить дальнейшее рассмотрение данного вопроса на утверждениях, касающихся решений о предварительной проверке в соответствии с пунктом 1 b) статьи 6 Конвенции, процедуры на открытых совещаниях по планированию и соблюдению соответствующей Стороной пункта 7 статьи 6 Конвенции. Кроме того, он собирался рассмотреть роль местных инвестиционных планов, принимаемых местными государственно-частными партнерствами, включая местные стратегические партнерства, в процессе планирования и их взаимосвязь со статьей 7 Конвенции, а также любые вопросы, которые в совокупности с вышеупомянутыми проблемами могут возникнуть в отношении статьи 9 Конвенции.

72. Комитет принимает решение не изучать общую совместимость законодательства о планировании соответствующей Стороны с положениями Конвенции, поскольку из сообщений по-прежнему неясно, каким образом это законодательство нарушает Конвенцию, тогда как соответствующая Сторона представила достаточный объем достоверной информации, свидетельствующей о том, что существуют многочисленные возможности участия общественности в процессе планирования. Поэтому Комитет не делает выводов по поводу соблюдения соответствующей Стороной своих обязательств в данном аспекте.

73. Комитет также принимает решение не рассматривать роль местных предпринимательских партнерств, поскольку касающиеся их утверждения о несоблюдении поступили очень поздно и данные инструменты в настоящее время находятся в процессе внедрения.

#### **Решения по конкретным видам деятельности – статья 6**

74. Виды деятельности, упомянутые в сообщениях АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60, не подпадают под действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции.

75. В пункте 1 b) статьи 6 Конвенции от Сторон требуется в соответствии со своим национальным законодательством применять положения статьи 6 к решениям по предлагаемым видам деятельности, не перечисленным в приложении I к Конвенции, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. С этой целью Стороны должны определять, подпадает или нет предлагаемый вид деятельности под действие статьи 6 Конвенции. Согласно заключению Комитета по сообщению АССС/С/2010/50 (ECE/MP.PP/C.1/2012/11, пункт 82), итогом решения о проведении предварительной проверки в целях ОВОС является определение по смыслу пункта 1 b) статьи 6 Конвенции.

76. В сообщении АССС/С/2010/45 содержится ссылка на решение о предварительной проверке в целях ОВОС Шепвейского окружного совета от 2 июня 2009 года в отношении супермаркета. На основе имеющейся у него информации об этом торговом центре, а также с учетом других ситуаций, описанных в сообщениях АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60, Комитет делает вывод о том, что авторы сообщений не способны обосновать свои утверждения о том, что власти злоупотребили своими дискреционными полномочиями согласно пункту 1 b) статьи 6 Конвенции.

77. Поэтому Комитет не продолжает рассмотрение вопроса о том, соблюдает или нет соответствующая Сторона пункты 2–9 статьи 6 Конвенции в отношении указанных видов деятельности.

78. Тем не менее Комитет отмечает, что пункт 7 статьи 6 Конвенции дает любому представителю общественности право представлять в письменной форме или, в необходимых случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки любые замечания, информацию, анализ или мнения. Тот факт, что некоторые местные органы власти предполагают участие представителей общественности в совещаниях по планированию только в форме письменных представлений, как подчеркивается в сообщении АССС/С/2011/60, как таковой не является признаком несоблюдения пункта 7 статьи 6 Конвенции.

#### **Планы и программы – статья 7**

79. Комитет считает, что местные инвестиционные планы и, возможно, также местные стратегические партнерства или местные предпринимательские партнерства, вполне могут быть частью решения, касающегося планов или программ, по смыслу статьи 7 Конвенции. Хотя закон не требует от властей подготовки местных инвестиционных планов, и эти планы не входят в законодательно закрепленный план развития, в последнее время наблюдается набирающая силу тенденция разработки местными органами власти в Соединенном Королевстве общих основных направлений местного развития в виде местных инвестиционных планов. Управление по вопросам жилья и общин разработало Руководство по передовой практике в области местного инвестиционного планирования<sup>7</sup>, которое поощряет привлечение общественности. Однако данный документ остается тем не менее лишь руководством по передовой практике, и вопрос о том, стоит ли привлекать всех заинтересованных субъектов или только потенциальных застройщиков, решается в определенной степени по усмотрению властей.

80. Таким образом, существует риск того, что, стремясь обеспечить приток инвестиций для будущих проектов, власти при подготовке местных инвестиционных планов будут проводить консультации только с потенциальными застройщиками, оставляя в стороне остальных представителей общественности. Кроме того, хотя в настоящий момент местные инвестиционные планы не являются существенно значимыми для принятия решений в отношении планирования и могут быть включены в документацию Общего плана местной застройки, они, как представляется, превращаются в реальный элемент планирования. Поэтому вряд ли местные инвестиционные планы не имеют вообще никакого влияния на последующие решения в отношении планирования, особенно если консультации с потенциальными инвесторами уже проведены.

81. Комитет подчеркивает, что пункт 4 статьи 6 Конвенции предписывает "участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности", как в отношении видов деятельности, упомянутых в статье 6 Конвенции, так и в отношении планов и программ, описанных в статье 7 Конвенции. Если принятие местных инвестиционных планов или другие решения ущемляют права на участие общественности в

---

<sup>7</sup> См. <http://www.homesandcommunities.co.uk/sites/default/files/aboutus/plan-good-practice.pdf>, на сайте <http://www.homesandcommunities.co.uk/hca-local-investment-planning> (по состоянию на 21 октября 2013 года).



процедуре планирования, предусмотренное в пункте 4 статьи 6, в связи со статьями 6 или 7 Конвенции, то это повлечет за собой ответственность соответствующей Стороны в соответствии с указанными положениями Конвенции. В таком случае соответствующая Сторона также будет обязана обеспечить на самом раннем этапе планирования всеобъемлющее участие общественности, т.е. не ограниченное привлечением частного сектора.

82. Согласно информации, имеющейся у Комитета, практика подготовки местных инвестиционных планов еще не устоялась на всей территории соответствующей Стороны и в значительной степени зависит от желания властей обеспечивать участие всех заинтересованных субъектов. Поэтому Комитет не в состоянии сделать вывод о том, соблюдает или нет соответствующая Сторона свои обязательства, предусмотренные статьей 7. Тем не менее, учитывая растущую значимость сотрудничества между государственными и частными субъектами при подготовке местных инвестиционных планов и принимая во внимание цели и задачи Конвенции, Комитет считает весьма целесообразным участие общественности в подготовке местных инвестиционных планов и смежных процедурах.

#### **Процедуры рассмотрения принятого решения – пункт 2 статьи 9 в сочетании с пунктом 1 b) статьи 6**

83. Как указано выше, итог решения о предварительной проверке в целях ОВОС является определением по смыслу пункта 1 b) статьи 6 Конвенции. Поэтому такие работы по определению подпадают под действие пункта 2 статьи 9 Конвенции. Из этого следует, что соответствующие представители общественности, определенные в пункте 2 статьи 9 Конвенции, "должны иметь доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, с целью оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6".

84. Комитет отмечает, что право заявителя обращаться с апелляцией к министру по делам регионов и местного самоуправления или инспекторам по вопросам планирования не является процедурой, предусмотренной пунктом 2 статьи 9 Конвенции. Однако посредством этой процедуры заявитель, чья заявка на проведение проектно-строительных работ была отклонена, может обжаловать это решение в исполнительном органе, не являющемся судом или независимым и беспристрастным органом, учрежденным в соответствии с законом. Это относится и к тем случаям, когда в ходе подобного обжалования могут быть заслушаны соответствующие представители общественности. Если процедура заканчивается повторным принятием оспариваемого решения, тогда в зависимости от предлагаемого рассматриваемого вида деятельности задействуется статья 6 Конвенции. Аналогичным образом, последнее относится к случаю, когда министр запрашивает заявку для принятия по ней решения.

85. Комитет отмечает, что автор сообщения АССС/С/2010/45 принял решение не начинать процедуру судебного пересмотра решения о предварительной проверке, упомянутого в сообщении, по причине расходов, которые может повлечь за собой такая процедура, а также вероятности того, что в ходе подобного пересмотра может быть учтена только законность решения о предварительной проверке с процессуальной точки зрения.

86. Комитет рассмотрел вопрос издержек, связанных с процедурами судебного пересмотра в отношении соответствующей Стороны в сообщении АССС/С/2008/33, и пришел к выводу о том, что соответствующая Сторона не

соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции. Таким образом, Комитет подтверждает в отношении данного сообщения свои выводы, касающиеся издержек (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 136). Что касается возможности определить законность принятого решения с точки зрения существа в ходе процедуры судебного пересмотра, о чем также упоминалось в выводах по сообщению АССС/С/2008/33, то Комитету не было представлено никаких новых фактов. Поэтому Комитет, сохраняя свою обеспокоенность по поводу материально-правовых аспектов пересмотра, выраженную в пункте 127 сообщения АССС/С/2008/33, тем не менее не делает вывода о том, что соответствующая Сторона нарушает в этом отношении положения пункта 2 статьи 9.

#### **IV. Заключение**

87. Рассмотрев вышесказанное в контексте сообщений АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60, Комитет не делает вывода о том, что соответствующая Сторона нарушает положения статей 6, 7 или 9 Конвенции и не выносит никаких рекомендаций.

88. С учетом выводов, сделанных в пунктах 85 и 86, Комитет отсылает соответствующую Сторону к выводам и рекомендациям, содержащимся в сообщениях АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33 и решении IV/9i (Соединенное Королевство), принятом Совещанием Сторон Конвенции на его четвертой сессии.

---