



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

Сороковое совещание

Женева, 25–28 марта 2013 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации
по сообщению АССС/С/2011/58 относительно
соблюдения Конвенции Болгарией**

**Подготовлены Комитетом по вопросам соблюдения и приняты
28 сентября 2012 года**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–11	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	12–48	3
A. Нормативно-правовая база	12–24	3
B. Вопросы существа	25–48	6
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	49–81	12
A. Доступ к правосудию в отношении заключений стратегической экологической оценки	54–60	12
B. Доступ к правосудию в отношении планов территориального развития	61–71	14
C. Доступ к правосудию в отношении разрешений на строительство и эксплуатацию	72–81	16
IV. Выводы и рекомендации	82–84	19
A. Основные выводы в отношении несоблюдения	83	19
B. Рекомендации	84	19

I. Введение

1. 9 февраля 2011 года Балканское общество дикой природы (автор сообщения) представила Комитету по вопросам соблюдения сообщение о возможном несоблюдении Болгарией своих обязательств в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

2. В сообщении утверждается, что соответствующая Сторона не выполняет пункты 2 и 3 статьи 9 Конвенции в отношении доступа природоохранных неправительственных организаций и представителей общественности к административным и судебным процедурам рассмотрения в целях оспаривания действий, которые противоречат положениям национального природоохранного законодательства. Автор сообщения заявляет о невозможности обжалования в суде результатов стратегической экологической оценки (СЭО) планов и программ – "заклучений СЭО", подготовленных в соответствии с Законом об охране окружающей среды (ЗООС). Кроме того, он утверждает, что представители общественности лишены доступа к процедурам рассмотрения, с тем чтобы оспорить постановления об утверждении территориально-пространственных планов или выдаче разрешений на строительство и эксплуатацию в соответствии с Законом о территориальном развитии (ЗТР), которые противоречат положениям природоохранного законодательства Европейского союза (ЕС) или национального природоохранного законодательства.

3. На своем тридцать первом совещании (22–25 февраля 2011 года) Комитет в предварительном порядке принял решение о приемлемости сообщения. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции сообщение было препровождено соответствующей Стороне 28 марта 2011 года.

4. В письме от 16 августа 2011 года соответствующая Сторона ответила на утверждения автора сообщения. В письме от 27 сентября 2011 года автор сообщения представил свои замечания по данному ответу.

5. На своем тридцать четвертом совещании (20–23 сентября 2011 года) Комитет постановил обсудить содержание сообщения на своем тридцать пятом совещании (13–16 декабря 2011 года). К приглашению, направленному Сторонам 10 ноября 2011 года, был приложен ряд вопросов в целях тематической ориентации предстоящего обсуждения. В письме от 9 декабря 2011 года соответствующая Сторона ответила на вопросы Комитета и указала, что она не примет участия в обсуждении сообщения в Комитете.

6. Комитет обсудил сообщение на своем тридцать пятом совещании с участием представителей автора сообщения. Комитет подтвердил приемлемость сообщения и выразил обеспокоенность по поводу решения соответствующей Стороны не участвовать в обсуждении. На том же совещании Комитет согласовал перечень вопросов, которые будут направлены Сторонам после совещания.

7. 10 января 2012 года автор сообщения представил дополнительную информацию для уточнения его позиции в ходе обсуждения вопросов, направленных Комитетом 10 ноября 2011 года.

8. Соответствующая сторона и автор сообщения представили ответы на вопросы Комитета, направленные после обсуждения на тридцать пятом совещании, соответственно 29 февраля 2012 года и 6 марта 2012 года.

9. Комитет подготовил проект выводов на своем тридцать седьмом совещании (26–29 июня 2012 года), и в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был затем препровожден для представления замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения 24 августа 2012 года. Им было предложено представить замечания до 21 сентября 2012 года.

10. Автор сообщения представил замечания 21 сентября 2012 года.

11. На своем тридцать восьмом совещании (25–28 сентября 2012 года) Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа своего сорокового совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем¹

A. Нормативно-правовая база

12. Пункт 4 статьи 5 Конституции Болгарии предусматривает, что международные договоры, ратифицированные в конституционном порядке, обнародованные и вступившие в силу для Болгарии, являются частью внутреннего права. Они имеют приоритет над теми нормами внутреннего законодательства, которые им противоречат.

13. Пункт 1 статьи 83 Административно-процессуального кодекса устанавливает общие положения о правоспособности в отношении судебного рассмотрения административных актов и, в частности, устанавливает, что "административный акт может быть обжалован заинтересованными лицами" (см. пункт 9 первоначального сообщения)².

14. Разрешительная процедура в отношении планов и проектов состоит из двух основных этапов:

- a) для планов:
 - i) подготовки заключения СЭО в соответствии с ЗООС;
 - ii) принятия постановления об утверждении плана территориального развития в соответствии с ЗТП;
- b) для проектов:
 - i) принятия решения об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в соответствии с ЗООС (так называемое согласие на разработку проекта);
 - ii) выдачи окончательного разрешения на строительство и/или эксплуатацию в соответствии с ЗТП.

Процедура СЭО является необходимым этапом, который предшествует разработке и принятию планов территориального развития; при этом решение ОВОС является обязательным для выдачи окончательного разрешения, которое в бук-

¹ В настоящем разделе кратко описаны лишь основные факты, материалы и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

² Со всеми документами, касающимися сообщения, включая различные ответы соответствующей Стороны и автора сообщения, можно ознакомиться на специальной странице вебсайта Комитета (<http://www.unecce.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/58TableBG.html>).

вальном смысле "разрешает" то или иную деятельность (в соответствии с приложением I к Конвенции). Более подробно указанные этапы описаны ниже.

1. Заключение СЭО и решения ОВОС в соответствии с ЗООС

15. ЗООС (который транспонирует положения Директив ЕС об ОВОС³ и СЭО⁴ в национальное законодательство) регулирует порядок подготовки заключений СЭО и решений ОВОС, а также соответствующие процедуры. Посредством своих положений ЗООС транспонирует статьи 6, 7 и пункт 2 статьи 9 Орхусской конвенции в национальное законодательство.

16. Статьи 87 и 95 ЗООС требуют участия общественности соответственно в процедурах СЭО и ОВОС. В соответствии с пунктом 6 статьи 99 участники ("заинтересованные стороны" в соответствии с переводом ЗООС (на английский язык), представленным автором сообщения 12 января 2012 года) могут оспорить решение ОВОС в соответствии с положениями Административно-процессуального кодекса в течение 14 дней после его опубликования.

17. Согласно пункту 6⁵ статьи 125 и пункту 1 (4)⁶ статьи 144 ЗТП, заключения СЭО и решения ОВОС, выдаваемые природоохранными органами в соответствии с ЗООС, являются обязательными необходимыми условиями для окончательного принятия/утверждения территориальных планов и разработки проектов; сами по себе они являются обязывающими для органов, выдающих разрешение на строительство. Кроме того, они являются обязывающими для инвестора/подрядчика, который обязан выполнять условия и осуществлять меры, изложенные в заключении ОВОС, в ходе реализации проекта.

2. Планы территориального развития и разрешения на строительство/эксплуатацию в соответствии с ЗТП

18. ЗТР регулирует вопросы городского территориального планирования, а также схемы и разрешительные процедуры для проектов застройки. Иными словами, ЗТР определяет процедуры, регулирующие порядок принятия окончательных решений для утверждения/изменения:

³ 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)).

⁴ Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года по оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду.

⁵ "(6) [Предлагаемый план], упомянутый в пункте (1), представляется в Министерство окружающей среды или в соответствующую региональную, экологическую или водную инспекцию для целей утверждения и определения необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с процедурой, определенной в постановлении в соответствии со статьей 90 Закона об охране окружающей среды. Оценка воздействия на окружающую среду является частью подробного плана" (перевод (на английский язык) представлен автором сообщения).

⁶ "(1) Содержание любого проекта застройки, для которого необходимо получить разрешение на строительство, утверждается на основе письменного заявления государственного заказчика и после представления: ...4. административных актов, которые в зависимости от типа и масштабов строительства необходимы в качестве предварительного условия для выдачи разрешения на строительство в соответствии с положениями Закона об охране окружающей среды или специального закона" (перевод (на английский язык) представлен автором сообщения).

а) генеральных планов территориального развития, которые определяют рамки/руководящие принципы развития муниципалитетов, их различных частей и населенных пунктов, а также режим землепользования в районе застройки;

б) подробных планов территориального развития, которые более конкретно определяют порядок планирования и застройки территории населенных пунктов и режим землепользования. Эти планы должны соответствовать рамочной основе, установленной генеральным планом территориального развития;

в) разрешений на строительство, необходимых для всех видов строительной деятельности, в том числе перечисленных в приложении I к Конвенции;

г) разрешений на эксплуатацию для проектов застройки, включая проекты, предусматривающие виды деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции.

19. Краткое описание правовых процедур, определяющих порядок утверждения планов территориального развития и выдачу разрешений на проекты застройки, приведено в форме таблицы в приложении к первоначальному сообщению.

20. Статья 213 ЗТР предусматривает, что административные акты, принятые в соответствии с ЗТР, могут рассматриваться в суде на предмет "их законосообразности" в соответствии с условиями, определенными в этом законе; если же в ЗТР не устанавливаются какие-либо условия, то – в соответствии с положениями Административно-процессуального кодекса. Положения ЗТР о доступе к правосудию в отношении генерального и подробного планов территориального развития и порядка выдачи разрешений на строительство и эксплуатацию кратко изложены ниже.

3. Генеральные планы территориального развития

21. Пункт 6 статьи 215 ЗТР устанавливает, что генеральные планы территориального развития не подлежат рассмотрению в суде.

4. Подробные планы территориального развития

22. Статья 131 ЗТР устанавливает, что следующие лица имеют право на представление мнения в отношении подробных планов территориального развития и возбуждение процедуры их рассмотрения в судебном порядке: владельцы земельного участка, регулируемого положениями подробного плана территориального развития; владельцы прилегающих объектов недвижимости (непосредственно затрагиваемых положениями подробного плана территориального развития); и владельцы недвижимости в санитарных защитных зонах, если такие имеются.

5. Разрешение на строительство/разрешение на эксплуатацию

23. Согласно статье 149 ЗТР, следующие стороны обладают правом на представление своего мнения и возбуждение процедуры рассмотрения в судебном порядке разрешения на реализацию проекта застройки: компетентный государственный орган ("госзаказчик" в соответствии с переводом (на английский язык), представленным автором сообщения); инвестор(ы); собственник земельного участка; и собственники прилегающих объектов недвижимости, непосредственно затрагиваемых проектом.

24. В ЗТР не упоминается какая-либо возможность представления мнения или судебного рассмотрения в отношении разрешения на эксплуатацию для проекта застройки. Вместе с тем в соответствии с судебной практикой доступ к процедуре судебного рассмотрения разрешения на эксплуатацию предусматривается в статье 213 ЗТР для сторон, которые считаются заинтересованными сторонами по смыслу статьи 131 ЗТР (см. пункт 22 выше).

В. Вопросы существа

25. Утверждения автора сообщения относятся прежде всего к несоблюдению в национальном законодательстве соответствующей Стороны требований, содержащихся в пунктах 2 и 3 статьи 9 Конвенции. Утверждения автора сообщения вкратце изложены ниже:

а) соответствующая Сторона не обеспечивает доступ к правосудию согласно пункту 2 статьи 9 Конвенции в отношении заключений ОВОС для планов и программ в соответствии с ЗООС;

б) соответствующая Сторона не обеспечивает доступ к правосудию согласно пунктам 2 и 3 статьи 9 Конвенции в отношении принятия и/или изменения планов территориального развития и строительства, а также разрешений на эксплуатацию в соответствии с ЗТП.

26. Административная практика и судебные решения, упоминаемые автором сообщения, также, согласно автору сообщения, противоречат положениям Конвенции по причине недостатков внутреннего законодательства.

27. Автор сообщения признает, что общее положение о процессуальной правоспособности, изложенное в пункте 1 статьи 83 Административно-процессуального кодекса (см. пункт 13 выше), как представляется, "в той или иной степени отвечает" пунктам 2 и 3 статьи 9 Конвенции, и цели предоставления заинтересованной общественности беспрепятственного доступа к правосудию в рамках Конвенции. Вместе с тем он отмечает, что процессуальная правоспособность в отношении административных актов в соответствии с ЗТР регулируется специальными положениями этого закона, которые, по его мнению, не обеспечивают доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией (см. пункт 35 и последующие пункты ниже).

1. Доступ к правосудию в отношении актов в соответствии с ЗООС

а) Доступ к правосудию в отношении решений ОВОС

28. Автор сообщения не заявляет о наличии нарушения пункта 2 статьи 9 Конвенции в отношении доступа к правосудию в отношении оспаривания решения ОВОС, принятого в соответствии с ЗООС. Аналогичным образом соответствующая Сторона утверждает, что предоставляемая заинтересованным сторонам возможность обжалования решений ОВОС, порядок которого предусмотрен в пункте 6 статьи 99 ЗООС, соответствует требованиям пункта 2 статьи 9 Конвенции.

б) Доступ к правосудию в отношении заключений СЭО

29. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечивает доступа к правосудию в отношении заключений СЭО по планам и программам. Он заявляет, что суть проблемы заключается в отсутствии в ЗООС четкого положения, однозначно определяющего, является ли заключение ОВОС отдельным административным актом, который может быть обжалован в суде в

соответствии с Административно-процессуальным кодексом. Согласно автору сообщения, такая ситуация приводит к противоречивой и непредсказуемой административной и судебной практике. Автор сообщения считает, что положения ЗООС и соответствующая судебная и административная практика не отвечают требованиям пункта 2 статьи 9 Конвенции, в том что касается доступа к правосудию в отношении заключений СЭО.

30. Наряду с этим автор сообщения заявляет, что ни в ЗООС, ни в ЗТР четко не разъясняется, какие последствия могут иметь заключения СЭО, в частности являются ли они обязывающими для органов, утверждающих генеральный и подробный планы территориального планирования в соответствии с ЗТП. Дополнительную путаницу, согласно автору сообщения, создает пункт 1 статьи 82 ЗООС, в котором говорится о том, что процедура СЭО "должна сочетаться" или "объединяться" с процедурами утверждения генерального и подробного планов территориального развития в соответствии с ЗТР. Автор сообщения отмечает, что такая ситуация дополнительно усугубляется тем фактом, что при определенных условиях заключение СЭО для "маломасштабного" подробного плана территориального развития может заменять решение ОВОС для проектов в районе, регулируемом планом⁷. Автор сообщения утверждает, что это также происходит с проектами в сфере туризма и отдыха ("деревенские комплексы"), которые в ином случае попадали бы под процедуру проведения ОВОС в соответствии с ЗООС⁸, и поэтому охватываются пунктом 20 приложения I к Конвенции.

31. Автор сообщения отмечает, что особенно туманными являются пункт 4 статьи 82 и пункт 2 статьи 88 ЗООС. В этих положениях используется слово "становище", которое может быть переведено как "opinion" (мнение) или "position" (позиция). Автор сообщения утверждает, что в других положениях национального административного законодательства для обозначения отдельных административных актов, которые являются обязательными для их реципиентов и могут быть обжалованы в суде, используется слово "постановление" или "решение". К примеру, в отношении окончательного акта процедуры ОВОС в пункте 5 статьи 82 ЗООС используется слово "решение" (decision), при этом в нем четко указано, что любое решение ОВОС является обязывающим и обязательным для исполнения для любых административных органов или иных реципиентов.

32. Автор сообщения утверждает, что, исходя из юридического принципа *per argumentum a contrario*, использование слова "мнение" или "позиция" вместо слова "решение" позволяет исполнительным органам сделать вывод о том, что заключения СЭО не являются окончательными самостоятельными административными актами, что они не подлежат обжалованию в суде и что они даже не являются обязательными. Автор сообщения также утверждает, что именно это часто происходит на практике, т.е. суд признает апелляции в отношении заклю-

⁷ Автор сообщения ссылается на пункт 2 статьи 91 ЗООС, согласно которому "по просьбе разработчика проекта или руководствуясь своим собственным мнением, компетентный орган может потребовать проведения лишь одной из экспертиз (например, ОВОС или СЭО) в соответствии с разделом б, когда для реализации проекта, указанного в приложениях 1 или 2 к настоящему закону, необходимо разработать отдельный план или программу в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 85" (перевод (на английский язык) представлен автором сообщения).

⁸ См. пункт 4 статьи 81 и пункт 12 приложения 2 к ЗООС.

чений ОВОС ("мнений") неприемлемыми на основании того, что они являются предварительными, а не окончательными административными актами⁹.

33. Автор сообщения отмечает, что в соответствии с пунктом 5 статьи 21 Административно-процессуального кодекса рассмотрение вопроса о законности предварительного акта проводится при обжаловании окончательного акта. Вместе с тем, как указано в пунктах 21 и 22 выше, постановления об утверждении генерального плана территориального развития не могут быть предметом обжалования, а постановления об утверждении подробных планов территориального развития могут быть обжалованы лишь инвесторами или "непосредственными соседями". Согласно автору сообщения, право соседей на обжалование в ряде случаев дополнительно ограничивается, например, если подробный план территориального развития предусматривает перевод соответствующего земельного участка в другую категорию. На практике это означает, что заключения ОВОС не могут обжаловаться природоохранными организациями или другими представителями заинтересованной общественности на любом этапе.

34. Соответствующая Сторона в целом утверждает, что требования пункта 2 статьи 9 Конвенции полностью удовлетворяются, так как у общественности есть право на обжалование решений ОВОС (см. пункт 28 выше). Она далее поясняет, что, несмотря на отсутствие законодательства, регулирующего возможность обжалования заключений СЭО, на этот счет не существует явного запрещения и здесь в полной мере применяются общие положения Административно-процессуального кодекса. Согласно соответствующей Стороне, недавняя юридическая практика болгарских судов показывает, что заключения СЭО становятся предметом судебного рассмотрения, и поэтому утверждения автора сообщения на этот счет являются "устаревшими".

2. Доступ к правосудию в отношении актов в соответствии с ЗТР

35. Автор сообщения утверждает, что в результате действия положений ЗТР (см. пункты 21–23 выше) соответствующая Сторона не обеспечивает для представителей общественности доступ к процедурам рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции. В частности, он заявляет, что положения ЗТР лишают природоохранные организации и представителей общественности возможности оспорить решения, касающиеся генеральных планов территориального развития, подробных планов территориального развития и выдачи разрешений на строительство и эксплуатацию, которые могут противоречить положениям экологического законодательства страны и ЕС. Автор сообщения в подтверждение своих заявлений приводит примеры из судебной практики. Он отмечает, что примеры из судебной практики, упомянутые в его сообщении, были отобраны специально, чтобы продемонстрировать характерные примеры среди множества других таких же дел.

а) Доступ к правосудию в отношении генеральных планов территориального развития

36. Среди прочих, автор сообщения ссылается на два судебных решения 2007 года¹⁰ и одно решение 2006 года¹¹, в которых суды отказали в правоспособности соответственно государственному органу, природоохранной органи-

⁹ См., к примеру, решение № 79/15.03.2010 Министерства окружающей среды и водных ресурсов (приложение 6 к сообщению); а также решения Высшего административного суда (ВАС) № 821/23.1.2008 и 11514/3.11.2008, упомянутые автором сообщения в его ответе, полученном и опубликованном секретариатом 28 сентября 2011 года.

¹⁰ Решения ВАС № 12151/3.12.2007 и 2310/7.3.2007 (приложения 1 и 2 к сообщению).

¹¹ Решение ВАС № 10617/31.10.2006 (приложение 3 к сообщению).

зации и частному лицу, которые намеревались подать иск с целью обжалования постановления об утверждении генеральных планов территориального развития или поправок к ним. Во всех трех случаях в процессуальной правоспособности было отказано на основе того, что в соответствии со статьей 127 ЗТР окончательное решение об утверждении генерального плана территориального развития не подлежит обжалованию в суде.

37. Автор сообщения утверждает, что, насколько ему известно, лишь по одному делу Высший административный суд постановил, что природоохранная организация обладает *locus standi* на подачу иска в отношении постановления об утверждении генерального плана территориального развития¹². По этому делу, которое рассматривалось в 2009 году, суд принял решение о том, что постановление об утверждении генерального плана территориального развития является актом, подпадающим под действие положений статьи 6 Конвенции посредством пункта 20 приложения I, и таким образом также может быть предметом судебного рассмотрения в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции. Суд заключил, что статья 127 ЗТР противоречит пункту 2 статьи 9 Конвенции и что в этой связи в законодательство необходимо внести поправки¹³. Автор сообщения отмечает, что призыв суда к внесению поправок в законодательство демонстрирует, что пункт 2 статьи 9 не отражен должным образом в положениях ЗТР и ЗООС¹⁴.

38. Соответствующая Сторона отмечает, что утверждение автора сообщения о несоблюдении пункта 3 статьи 9 Конвенции нерелевантно и не имеет отношения к постановлениям об утверждении планов территориального развития. Она подчеркивает, что сам факт того, что решения, касающиеся утверждения генеральных планов территориального развития не могут быть оспорены, не означает, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции, поскольку это положение недостаточно ясно и подробно. Наряду с этим соответствующая Сторона отмечает, что одобренные в соответствии с ЗТР генеральные планы территориального развития "не имеют прямого инвестиционного применения", а лишь определяют общие рамки и принципы обустройства и застройки. Она далее подчеркивает, что, согласно требованиям ЗТР, нормативные процедуры принятия поправок к генеральным планам территориального развития должны в обязательном порядке предусматривать проведение консультаций с общественностью с участием всех соответствующих заинтересованных субъектов.

в) Доступ к правосудию в отношении подробных планов территориального развития

39. Автор сообщения ссылается на дело 2004 года, в котором природоохранная организация подала иск в целях обжалования постановления об утверждении плана административного регулирования и застройки (один из видов подробного плана территориального развития прибрежной курортной зоны Златны пясцы ("Золотые пески")). План затрагивал природный парк "Золотые пески". Суд не принял иск к рассмотрению в соответствии со статьей 131 ЗТР на том основании, что данная организация не является "заинтересованной стороной"

¹² См. материалы рассмотрения дела ВАС от 29 апреля 2009 года (приложение 5 к сообщению).

¹³ Там же.

¹⁴ В своих замечаниях от 21 сентября 2012 года автор сообщения далее проинформировал Комитет о том, что ВАС в своем решении № 9074/2012 отменил свое предыдущее толкование Конвенции как документа, имеющего прямое применение и приоритет над ЗТР.

(несмотря на тот факт, что ассоциация, осуществляющая управление затрагиваемым природным парком, является членом организации-истца)¹⁵.

40. Соответствующая Сторона утверждает, что в целях обеспечения надлежащего баланса соответствующих общественных интересов в области территориального планирования и строительства ЗТР наделяет правом оспаривания административных актов, принятых в рамках его компетенции (включая подробные планы территориального развития), лишь лиц, имеющих прямой и непосредственный юридический интерес. Пункт 1 статьи 131 ЗТР содержит полный и исчерпывающий перечень заинтересованных сторон, которые могут оспаривать подробные планы территориального развития. К ним относятся: владельцы и обладатели ограниченных вещных прав (в соответствии с земельным реестром), недвижимая собственность которых непосредственно затрагивается положениями подробного плана территориального развития.

с) Доступ к правосудию в отношении разрешений на строительство

41. В отношении доступа к правосудию в целях оспаривания законности разрешений на строительство, выданных в соответствии с ЗТП, автор сообщения ссылается на дело 2008 года, в котором Верховный административный суд постановил, что на основании статьи 149 ЗТП истец (сосед) не является "заинтересованной стороной", имеющей право оспаривать в судебном порядке законность решения на строительство для проекта застройки¹⁶. Согласно автору сообщения, такой подход является нарушением пункта 3 статьи 9 Конвенции.

42. Соответствующая Сторона отвечает на данную часть сообщения в целом в контексте ее замечаний, касающихся доступа к правосудию в отношении подробных планов территориального развития (см. пункт 40 выше). Она подчеркивает характер решения СЭО как обязательного акта для исполнения как органом, выдающим разрешение на строительство, так и для разработчика проекта, и что решение ОВОС может быть обжаловано в суде по иску представителей общественности.

д) Доступ к правосудию в отношении разрешений на эксплуатацию

43. Автор сообщения ссылается на два дела в подтверждение своего заявления о том, что соответствующая Сторона не обеспечила доступ к правосудию также в отношении разрешений на эксплуатацию. В деле 2007 года природоохранная организация подала иск в целях оспаривания законности разрешения на эксплуатацию мусорного полигона на том основании, что данный объект был построен и введен в эксплуатацию без проведения ОВОС и поэтому в нарушение ЗООС. Верховный административный суд отказал в возбуждении дела на том основании, что поскольку разрешение на эксплуатацию было выдано инвестору, оно касается лишь прав инвестора¹⁷.

44. Второе дело относится к строительству и эксплуатации подъемника в Рильском национальном парке (зона "Натура 2000"). Природоохранные организации и другие представители общественности подали иск в целях обжалования законности разрешения на эксплуатацию на том основании, что данный подъемник был построен: а) без решения ОВОС; б) без разрешения на строительство; и с) на нестабильном оползневом склоне. В своих исках они ссылались на пункт 3 статьи 9 Конвенции, который, по их мнению, должен иметь прямое действие в национальных судах в силу пункта 4 статьи 5 Конституции

¹⁵ Решение ВАС № 218/14.1.2004 (приложение 7 к сообщению).

¹⁶ Решение ВАС № 4927/23.4.2008 (приложение 8 к сообщению).

¹⁷ Решение ВАС № 949/29.1.2007 (приложение 9 к сообщению).

(см. пункт 12 выше). Однако Верховный административный суд не принял иски к рассмотрению без упоминания пункта 3 статьи 9 Конвенции. Суд подтвердил, что единственной стороной, обладающей *locus standi* для обжалования разрешения на эксплуатацию, является инвестор проекта¹⁸.

45. Соответствующая Сторона не отвечает на эти утверждения.

е) Общие замечания автора сообщения в отношении рассмотрения решений в соответствии с ЗТП

46. В отношении утверждения соответствующей Стороны о том, что пункт 3 статьи 9 не применяется к постановлениям об утверждении территориальных планов (пункт 38 выше), автор сообщения подчеркивает¹⁹, что многие территориальные планы, упомянутые в его сообщении, относятся к случаям, в которых такие планы были утверждены без проведения процедуры ОВОС и подготовки заключения ОВОС. Автор сообщения утверждает, что эти случаи указывают на нарушения национального законодательства, а именно статьи 85 ЗООС, в которой закреплено, что процедура ОВОС является обязательной для планов и программ в отношении проектов застройки в соответствии с приложениями I и II к этому закону.

47. Что касается аргумента соответствующей Стороны о целесообразности ограничения доступа к правосудию в отношении решений, касающихся территориального планирования и разрешений на строительство/эксплуатацию, лицами, имеющими прямой и непосредственный юридический интерес (затрагиваются их права собственности или иные ограниченные вещные права), автор сообщения заявляет, что данный подход противоречит пункту 2 статьи 9 Конвенции, в частности:

Наличие достаточной заинтересованности и нарушение того или иного права определяется на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции. В связи с этим достаточности любой неправительственной организации, отвечающей требованиям, указанным в пункте 5 статьи 2.

48. Автор сообщения заключает, что законодательство соответствующей Стороны будет рассматриваться им как несоответствующее Конвенции до тех пор, пока в него не будут внесены следующие поправки:

а) ЗООС прямо предусматривает, что представители заинтересованной общественности имеют доступ к процедурам административного и судебного пересмотра в целях обжалования заключений ОВОС, принятых в соответствии с положениями статьи 2 главы 6 ЗООС, в отношении экологической оценки планов и программ;

б) ЗТР прямо предусматривает, что представители заинтересованной общественности имеют доступ к процедурам административного и судебного рассмотрения в целях обжалования актов, принятых в соответствии с ЗТР, которые, по их мнению, нарушают положения национального природоохранного законодательства.

¹⁸ Решения ВАС № 2397/23.2.2010 и 2155/18.2.2010 (приложения 10 и 11 к сообщению).

¹⁹ В ответе от автора сообщения от 28 сентября 2011 года.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

49. Болгария ратифицировала Конвенцию 17 декабря 2003 года. Конвенция вступила в силу для Болгарии 16 марта 2004 года.

50. Комитет принимает к сведению информацию, полученную от автора сообщения, о том, что Европейская комиссия в связи с нарушениями инициировала соответствующие процедуры по ряду дел, упомянутых в сообщении.

51. Комитет изучает утверждения автора сообщения и соответствующие аспекты законодательства и практики соответствующей Стороны, в частности:

- a) доступ к правосудию в отношении заключений ОВОС;
- b) доступ к правосудию в отношении планов территориального развития;
- c) доступ к правосудию в отношении разрешений на строительство и эксплуатацию.

52. При оценке соблюдения соответствующей Стороной положений статьи 9 Конвенции в каждой из этих областей Комитет обращает внимание на общую картину доступа к правосудию в свете провозглашенной в преамбуле Конвенции цели, касающейся того, что "эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона" (пункт 18 преамбулы Конвенции; см. также выводы по сообщению АССС/С/2006/18 в отношении Дании (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), пункт 30). Поэтому при оценке того, выполняются ли соответствующей Стороной закрепленные в Конвенции требования о наличии эффективного доступа к правосудию, Комитет оценивает нормативно-правовую базу в целом и различные возможности для доступа к правосудию, которые имеются в распоряжении общественности, включая организации, на различных этапах процесса принятия решений ("поэтапный" процесс принятия решений).

53. Кроме того, при изучении доступа к правосудию в отношении различных типов рассматриваемых актов (заключения СЭО, территориальные планы или разрешения на строительство и эксплуатацию) Комитет учитывает, что вопрос о возможности подачи протеста на какое-либо решение в соответствии со статьей 9 зависит от юридических функций и последствий решения, а не от его названия в национальном законодательстве (см. выводы по сообщению АССС/С/2005/11 в отношении Бельгии (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), пункт 29, и выводы по сообщению АССС/С/2006/16 в отношении Литвы (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6), пункт 57).

A. Доступ к правосудию в отношении заключений стратегической экологической оценки

54. Согласно автору сообщения, законодательство и судебная практика соответствующей Стороны не дают четкого и однозначного ответа в отношении того, могут ли заключения СЭО (которые являются обязательным необходимым условием для утверждения территориальных планов) быть предметом судебного рассмотрения. В большинстве случаев, упомянутых автором сообщения, иски по заключениям СЭО были признаны судами неприемлемыми на том основании, что такие заключения являются не окончательным, а предварительным административным актом и могут оспариваться в суде вместе с окончательным актом (например, планом территориального развития). В то же время, поскольку

ку, согласно автору сообщения, природоохранные организации и другие представители общественности не могут обратиться в суд, с тем чтобы оспорить решение о принятии плана территориального развития (см. пункты 37 и последующие пункты выше), заключения ОВОС не могут быть оспорены в судебном порядке представителями общественности ни на одном из этапов.

55. Соответствующая Сторона пояснила, что процедура СЭО согласно положениям ЗООС встроена в процедуру разработки и принятия территориальных планов. Органы, отвечающие за утверждение плана или программы, обязаны учитывать ("принимать во внимание")²⁰ заключение СЭО. Что касается судебного рассмотрения заключений СЭО, соответствующая Сторона, как представляется, занимает позицию, согласно которой заключения СЭО могут (или должны) быть предметом судебного рассмотрения в соответствии с общими положениями о процессуальной правоспособности в Административно-процессуальном кодексе, что подтверждается недавними судебными прецедентами.

56. Комитет считает необходимым провести черту между случаями, когда заключения СЭО заменяет решения ОВОС в отношении видов деятельности (проектов), перечисленных в приложении I к Конвенции, и другими случаями осуществления процедуры СЭО.

57. В случаях, когда процедура СЭО заменяет процедуру ОВОС для видов деятельности, перечисленных в приложении I (и таким образом вместо решения ОВОС выдается заключение СЭО), процедуру СЭО следует рассматривать как неотъемлемую часть процесса принятия решения по смыслу статьи 6 Конвенции. Следовательно, представители заинтересованной общественности должны иметь доступ к механизмам судебного рассмотрения заключения СЭО в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции.

58. В других случаях процедура СЭО является частью процесса подготовки плана, касающегося окружающей среды, в соответствии со статьей 7 Конвенции. Возможность представителей общественности обжаловать заключение СЭО должна быть в данном случае обеспечена в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции.

59. Правовая практика болгарских судов в отношении судебного рассмотрения заключений СЭО, информация о которой была представлена Комитету, является противоречивой (см. пункт 32 и сноску 9 выше), поскольку суды, по всей видимости, не проводят различия между ситуациями, когда заключение СЭО заменяет решение ОВОС для конкретного вида деятельности, и другими случаями, в которых подготавливаются заключения СЭО. В этом отношении Комитет выражает обеспокоенность по поводу того, что законодательство Болгарии не дает полной ясности в отношении того, являются ли иски в целях пересмотра заключений СЭО приемлемыми как таковые.

60. В то же время тот факт, что заключение СЭО не может рассматриваться отдельно, не является несоблюдением требований, указанных в пунктах 2 и 3 статьи 9 Конвенции, при том условии, что представители общественности имеют реальную возможность обжаловать заключение СЭО вместе с решением об утверждении последующего плана или программы (например, плана территориального развития). Этот вопрос будет более подробно рассмотрен в следующем разделе.

²⁰ См. пункт 4 статьи 82 ЗООС (перевод (на английский язык) представлен автором сообщения).

В. Доступ к правосудию в отношении планов территориального развития

61. Автор сообщения утверждает, что ни законодательство (соответствующие положения ЗТП), ни превалирующая судебная практика не обеспечивают природоохранным организациям и другим представителям общественности доступа к процедурам судебного рассмотрения в целях обжалования территориальных планов, что, согласно автору сообщения, является нарушением пункта 3 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона утверждает, что Конвенция не требует, чтобы природоохранные организации или другие представители общественности имели право оспаривать генеральный или подробный план территориального развития в судебном порядке.

1. Генеральные планы территориального развития

62. На основе информации, представленной соответствующей Стороной и автором сообщения, Комитет понимает, что генеральные планы территориального развития закладывают основу для общего планирования процесса территориального развития муниципальных образований или их районов: они определяют общую структуру и основную цель территориального развития района и служат основой для будущего развития соответствующих районов.

63. На основе этих характеристик Комитет заключает, что генеральные планы территориального развития не имеют таких юридических функций или последствий, по которым их можно было бы квалифицировать как "решения о разрешении конкретной деятельности" по смыслу статьи 6 и, таким образом, они не подпадают под действие пункта 2 статьи 9 Конвенции.

64. Вместе с тем характеристики генеральных планов территориального развития указывают на то, что эти планы являются обязывающими административными актами, которые определяют будущее развитие района. Они являются обязательными для составления подробных планов территориального развития и, таким образом, также являются обязательными для исполнения, хотя и косвенно, для конкретных видов инвестиционной деятельности, которые должны им соответствовать. Кроме того, по ним в обязательном порядке необходимо проведение СЭО и они связаны с окружающей средой, поскольку могут непосредственно влиять на состояние окружающей среды в регулируемом районе. Следовательно, генеральные планы территориального развития являются по своему характеру юридическими актами административных органов, которые могут противоречить положениям национального законодательства в области окружающей среды, и Комитет рассматривает доступ к правосудию в отношении этих планов в свете пункта 3 статьи 9 Конвенции.

65. Ссылаясь на "предусмотренные в национальном законодательстве критерии, если таковые существуют" в пункте 3 статьи 9, Конвенция не дает определения этим критериям, равно как и не указывает критерии, которых следует избегать и предоставляет достаточно большую гибкость в этом вопросе. С одной стороны, Стороны не обязаны предусматривать в своем национальном законодательстве возможность подачи иска любым лицом (*actio popularis*), чтобы каждый мог оспаривать любое решение, действие или бездействие, относящееся к окружающей среде. С другой – Стороны не могут использовать формулировку "если они не отвечают критериям, предусмотренным национальным законодательством, если таковые существуют" в качестве предложения для введения или применения настолько строгих критериев, что они действительно исключают возможность для всех или почти всех представителей общественности, особенно природоохранных организаций, оспаривать действия или бездействие, кото-

рые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде. Формулировка "критерии, предусмотренные национальным законодательством, если таковые существуют" указывает на необходимость самоограничения Сторон, с тем чтобы они не устанавливали слишком строгих критериев. Доступ к таким процедурам должен, таким образом, осуществляться на основе принципа презумпции, а не эксклюзивности (см. выводы по сообщению АССС/С/2005/11 в отношении Бельгии, пункты 34–36).

66. Как было указано выше, ЗТР прямо предусматривает, что генеральные планы территориального развития не могут быть оспорены в суде (см. пункт 21 выше). Такое прямое запрещение едва ли может быть преодолено судебной практикой. Поэтому Комитет делает вывод о том, что законодательство Болгарии действительно лишает возможности всех представителей общественности, включая природоохранные организации, обжаловать генеральные планы территориального развития. Как результат представители общественности, включая природоохранные организации, также лишены права обжаловать заключения СЭО для генеральных планов территориального развития, поскольку такие заключения имеют статус "предварительных актов", которые не могут быть предметом судебного рассмотрения в рамках отдельной процедуры (см. пункты 58–60 выше). Поэтому соответствующая Сторона не соблюдает пункт 3 статьи 9 Конвенции.

2. Подробные планы территориального развития

67. Как понимает Комитет, подробные планы территориального развития содержат детальную информацию для обустройства конкретных районов. Эти планы являются обязательными для проектов застройки и выдачи разрешений, которые необходимы для осуществления таких проектов.

68. Согласно законодательству соответствующей Стороны, подробные планы территориального развития не имеют правовой функции "решений о разрешении конкретного вида деятельности" по смыслу статьи 6 Конвенции, поскольку для осуществления деятельности/проекта требуется специальное разрешение (на строительство и/или эксплуатацию). Поэтому пункт 2 статьи 9 Конвенции здесь не применяется.

69. С учетом их приведенных выше характеристик Комитет рассматривает подробные планы территориального развития как акты административных органов, которые могут противоречить положениям национального законодательства, относящегося к окружающей среде. В этом отношении пункт 3 статьи 9 Конвенции действует также применительно к рассмотрению законодательства и практики соответствующей Стороны в области доступа к правосудию в отношении подробных планов территориального развития. Из этого также следует, что в отношении подробных планов территориального развития действующие критерии правоспособности в национальном законодательстве не должны эффективно исключать возможность для всех или почти всех представителей общественности, особенно природоохранных организаций, оспаривать их в суде (см. выводы по сообщению АССС/С/2005/11 в отношении Бельгии).

70. ЗТР предусматривает возможность опротестования подробных планов территориального развития для непосредственно затрагиваемых владельцев недвижимости. Природоохранные организации и другие представители общественности не имеют возможности оспаривать эти планы в судебном порядке. Примеры судебных решений, представленные автором сообщения, подтверждают такой подход (см. пункты 22 и 40 выше). Кроме того, представители общественности не имеют возможности оспаривать заключение СЭО для подробных планов территориального развития в рамках иска об обжаловании таких

планов: они не могут оспаривать ни факт того, что заключение СЭО не было подготовлено до утверждения подробного плана территориального развития, ни нарушение условий, изложенных в заключении СЭО. Такая ситуация равносильна несоблюдению пункта 3 статьи 9 Конвенции.

71. Автор сообщения также утверждает, что при определенных условиях заключения СЭО для "маломасштабных" подробных планов территориального развития могут подменять отдельные решения ОВОС для конкретных видов деятельности и что это включает виды деятельности, перечисленные в приложении I. В такой ситуации заключение СЭО вместе с маломасштабным подробным планом территориального развития имеет юридическую функцию решения о разрешении вида деятельности, включенного в приложение I к Конвенции. Если дело обстоит подобным образом и при этом природоохранные организации исключены из перечня лиц, имеющих право оспаривать подробный план территориального развития, это также равносильно несоблюдению пункта 2 статьи 9 Конвенции.

С. Доступ к правосудию в отношении разрешений на строительство и эксплуатацию

72. В отношении видов деятельности, включенных в приложение I к Конвенции, представители заинтересованной общественности, включая природоохранные организации, могут оспаривать в судебном порядке соответствующие решения ОВОС, принятые природоохранными органами в соответствии с ЗООС. В этом смысле, согласно автору сообщения, законодательство Болгарии соответствует положениям Конвенции. Однако для видов деятельности (проектов), планируемых к осуществлению, последующие разрешения должны выдаваться после решений ОВОС, в частности речь идет о разрешениях на строительство и/или эксплуатацию в соответствии с положениями ЗООС. В отношении этих разрешений законодательство (в части разрешений на строительство) и прецедентное право (в отношении разрешений на эксплуатацию) предусматривает доступ к процедурам судебного рассмотрения только для инвестора и непосредственно затрагиваемых соседей. Это, согласно автору сообщения, равносильно несоблюдению Конвенции.

73. Автор сообщения подчеркивает, что, хотя все экологические аспекты проекта оцениваются и согласовываются на этапе принятия решения ОВОС, окончательное одобрение деятельности производится только в разрешении, выдаваемом в соответствии с ЗТР. В это окончательное разрешение должны быть включены все требования и условия, содержащиеся в решении ОВОС. После выдачи разрешения на строительство и на эксплуатацию решение ОВОС не обладает самостоятельной исковой силой (оно включается в последующее разрешение). По закону орган, выдающий окончательное разрешение, должен соблюдать решение ОВОС и предусмотренные в нем условия. Однако на практике в случае, когда в разрешении на строительство или эксплуатацию не полностью соблюдаются условия, предусмотренные в решении ОВОС, природоохранные организации и другие представители заинтересованной общественности не могут обратиться в суд с требованием отменить это окончательное разрешение по указанной причине²¹. Аналогичная ситуация, согласно автору сообщения, возникает, когда разрешение на строительство или эксплуатацию выдается в отсутствие решения ОВОС либо ввиду того, что оно никогда не принималось, либо потому, что оно было аннулировано судом.

²¹ См. примеры, представленные автором сообщения в его письме от 6 марта 2012 года.

74. Соответствующая Сторона подчеркивает, что застройщик, а также административный орган, выдающий окончательное разрешение, должны соблюдать все условия, положения и меры, указанные в решении ОВОС. Поэтому соответствующая Сторона убеждена, что, поскольку представители заинтересованной общественности, включая природоохранные организации, могут оспорить решения ОВОС в судебном порядке, то отсутствие у них возможности обжалования последующих разрешений, санкционирующих деятельность, указанную в приложении I к Конвенции, не противоречит Конвенции.

75. Решения ОВОС, принятые в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, и последующих решений, принятых в соответствии с ЗТП, относятся к разным стадиям поэтапного процесса принятия решений. Комитет затрагивал концепцию поэтапного процесса принятия решений в ряде своих выводов относительно требований пункта 4 статьи 6 Конвенции в отношении "участия общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности". В этом смысле Комитет отмечает, что каждая Сторона имеет определенное правоумоление при определении круга обсуждаемых вариантов на каждом этапе принятия решений. Тем не менее, поскольку на каждом последующем этапе принятия решения рассматриваются только такие вопросы, которые относятся к уже отобранному на предыдущем этапе варианту, Стороны должны выполнять требования, изложенные в пункте 4 статьи 6 Конвенции обеспечивать возможность участия общественности на самом раннем этапе в каждой процедуре, в которой принимается определенное решение в отношении соответствующих вариантов (см. выводы по сообщению АССС/С/2006/16 в отношении Литвы, пункт 71). Чисто формальная возможность де-юре отклонить заявку на более поздней стадии поэтапного процесса принятия решений не является достаточной для выполнения критериев Конвенции, если де-факто это едва ли может произойти (см. выводы по сообщению АССС/С/2007/22 в отношении Франции (ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1), пункт 39, и выводы по сообщению АССС/С/2009/41 в отношении Словакии (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3), пункт 63).

76. В данном случае, поскольку автор сообщения не заявляет о несоблюдении статьи 6 Конвенции в отношении последнего этапа поэтапного процесса принятия решений для видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, т.е. разрешений в соответствии с ВТП, Комитет не будет рассматривать этот вопрос. Однако вышеуказанные рассуждения будут уместны в отношении поэтапного процесса принятия решений, при рассмотрении того, какие решения, принятые в рамках поэтапных процессов принятия решений, могут оспариваться в судебном порядке представителями заинтересованной общественности. Для этого определения также является важным пункт 4 статьи 9 Конвенции, согласно которому процедуры опротестования, связанные с действиями или бездействием, нарушающими национальное законодательство, относящиеся к окружающей среде, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты (см., например, выводы по сообщению АССС/С/2004/6 в отношении Казахстана (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1), пункт 31).

77. Если виды деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции, разрешаются рядом решений, принятых в рамках поэтапных процессов, то необходимость в предоставлении заинтересованной общественности возможности оспаривать такие решения отдельно в рамках независимой судебной процедуры может отсутствовать. Таким образом, если одно или несколько решений имеют предварительный характер и каким-либо образом включены в последующее решение, Сторона может по-прежнему быть в состоянии соблюдения Конвенции, если предыдущее решение может быть пересмотрено в судебном порядке при оспаривании окончательного решения (см. также пункт 60 выше). Тем не

менее система судебного рассмотрения в целом должна соответствовать требованиям, предусмотренным в пункте 4 статьи 9 Конвенции, также по отношению к каждому из поэтапных решений.

78. Данный случай отличается от гипотетической ситуации, описанной в предыдущем пункте. Представители заинтересованной общественности, включая природоохранные организации, могут оспорить в судебном порядке решение ОВОС, т.е. первое решение, принимаемое в ходе поэтапного процесса. Однако они лишены права опротестовать окончательное разрешение, которое после его выдачи содержит в себе решение ОВОС, т.е. включает условия и меры, предусмотренные в решении ОВОС. Эта ситуация порождает ряд озабоченностей в отношении доступа представителей заинтересованной общественности к эффективным средствам судебного обжалования выдачи разрешения на виды деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции.

79. Во-первых, автор сообщения информирует Комитет о реальных ситуациях, в которых разрешение на строительство или эксплуатацию в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, были выданы без предварительного проведения процедуры ОВОС, хотя это требовалось по закону (см. случаи, упомянутые в пунктах 43–44 выше). Автор сообщения утверждает, что в этих случаях представители заинтересованной общественности не имели доступа к правосудию. Соответствующая сторона подчеркивает, что выдача разрешения на строительство или эксплуатацию без предварительного принятия решения по итогам обязательной ОВОС, а также осуществление деятельности на основе таких разрешений противоречат закону. В любом случае, поскольку природоохранные организации, а также другие представители заинтересованной общественности не имеют доступа к процедуре рассмотрения дела в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, в целях оспаривания таких окончательных разрешений в отношении видов деятельности, указанных в приложении I, при отсутствии решений ОВОС, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции.

80. Во-вторых, в ряде случаев имеются заключения ОВОС и эти заключения могут быть оспорены, но последующие/окончательные решения не подлежат обжалованию представителями заинтересованной общественности, включая организации, даже если такие решения не соответствуют условиям и мерам, указанным в решении ОВОС. Это означает, что, даже если экологические аспекты предлагаемого вида деятельности были охвачены решением ОВОС, представители общественности, включая природоохранные организации, лишены возможности оспорить законность окончательного разрешения, которое не соответствует условиям, указанным в решении ОВОС. Поэтому соответствующая Сторона не соблюдает пункт 2 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции.

81. В-третьих, по крайней мере для одной категории видов деятельности, указанных в приложении I (проекты в сфере туризма и досуга в соответствии с пунктом 12 приложения 2 ЗООС), Комитету было продемонстрировано, что решение ОВОС может быть заменено заключением СЭО (см. пункт 30 выше). Поскольку заключения СЭО не могут быть предметом судебного рассмотрения, то в таких случаях представители заинтересованной общественности не имеют никакой возможности оспорить в суде какое-либо решение в отношении такой деятельности в ходе разрешительного процесса. По мнению Комитета, это также равносильно нарушению соответствующей Стороной пункта 2 статьи 9 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

82. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, приводимые в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

83. Комитет делает вывод о том, что:

а) путем лишения всех представителей общественности, включая природоохранные организации, доступа к правосудию в отношении генеральных планов территориального развития (пункт 6б) соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции;

б) путем лишения практически всех представителей общественности, включая все природоохранные организации, доступа к правосудию в отношении подробных планов территориального развития (пункт 70) соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции;

с) ввиду необеспечения того, чтобы все представители заинтересованной общественности, имеющие достаточный интерес, и в частности природоохранные организации, имели доступ к процедурам рассмотрения в целях оспаривания окончательных решений, касающихся разрешения деятельности, перечисленной в приложении I к Конвенции (пункты 79–81), соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции.

B. Рекомендации

84. В соответствии с пунктом 36 б) приложения к решению I/7 совещания Сторон Конвенции Комитет, отметив согласие соответствующей Стороны с тем, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 б) приложения к решению I/7, рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры, с тем чтобы:

а) представители общественности, включая природоохранные организации, имели доступ к правосудию в отношении генеральных планов территориального развития, подробных планов территориального развития и (либо в рамках рассмотрения территориальных планов, либо отдельно) также в отношении соответствующих заключений СЭО;

б) представители заинтересованной общественности, включая природоохранные организации, имели доступ к процедурам рассмотрения в целях оспаривания разрешений на строительство и эксплуатацию в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции.