



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 а) предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2011/61
относительно соблюдения Соединенным Королевством
Великобритании и Северной Ирландии***

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

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–13	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	14–47	3
A. Нормативно-правовая база.....	14–27	3
B. Факты	28–34	6
C. Вопросы существа.....	35–47	7
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	48–61	10
IV. Выводы и рекомендации	62	12

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

I. Введение

1. 21 августа 2011 года представитель общественности г-н Теренс Эвинг (автор сообщения) направил 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 нарушило свои обязательства по Конвенции.

2. В сообщении содержится утверждение о несоблюдении Соединенным Королевством положений Конвенции об участии общественности и доступе к правосудию в связи с разработкой проекта и началом строительства линии метро "Кроссрейл" в лондонском метрополитенском районе. В частности, в сообщении утверждается, что в парламентском законе 2008 года о строительстве "Кроссрейл" не были должным образом учтены требования, касающиеся получения разрешений на строительство, затрагивающее охраняемые районы и поставленные на учет здания; согласно таким требованиям обычно предполагается участие общественности, а, следовательно, соответствующая Сторона не соблюла положения пункта 7 статьи 6 Конвенции. В сообщении также утверждается, что это равносильно несоблюдению пунктов 1 и 9 статьи 3 Конвенции. Кроме того, в сообщении утверждается, что в результате неучета должным образом в законе о строительстве "Кроссрейл" требований, касающихся получения разрешения на строительство, затрагивающее охраняемые районы и поставленные на учет здания, отсутствовали разрешения на планирование или разрешения на строительство, затрагивающее охраняемые районы или поставленные на учет здания, которые можно было бы оспорить, что, согласно автору сообщения, равносильно несоблюдению пунктов 2, 3 и 4 статьи 9, а также пункта 1 статьи 3 Конвенции.

3. На своем тридцать четвертом совещании (20–23 сентября 2011 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым.

4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции это сообщение было препровождено соответствующей Стороне 18 октября 2011 года.

5. После своего тридцать пятого совещания (13–16 декабря 2011 года) Комитет обратился к автору сообщения с просьбой ответить на ряд дополнительных вопросов. Автор сообщения представил ответы 4 марта 2012 года.

6. Соответствующая Сторона ответила на содержащиеся в сообщении утверждения 16 марта 2012 года.

7. На своем тридцать шестом совещании (27–30 марта 2012 года) Комитет принял решение о том, что он проведет обсуждение сообщения по существу на своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года), за исключением любых утверждений, касающихся отсутствия права на обжалование для представителя общественности с целью оспаривания решений по вопросам планирования, и в частности приводимых в порядке сопоставления с правами на обжалование, которыми наделены заявители, обращающиеся за принятием таких решений по вопросам планирования, поскольку утверждение такого рода уже было рассмотрено Комитетом в рамках совместных сообщений АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60.

8. 1 июня 2012 года автор сообщения представил дополнительную информацию.
9. Комитет обсудил сообщение на своем тридцать седьмом совещании при участии представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость этого сообщения.
10. Во исполнение просьбы Комитета соответствующая Сторона представила информацию 1 октября 2012 года. Автор сообщения прокомментировал эту информацию 17 и 19 октября 2012 года.
11. Комитет подготовил проект 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 автору сообщения 1 мая 2013 года. Им было предложено представить замечания до 29 мая 2013 года.
12. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили замечания 7 июня 2013 года. 26 июня 2013 года от автора сообщения поступил пересмотренный вариант замечаний.
13. На своем сорок первом совещании (25–28 июня 2013 года) Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа сорок третьего совещания. Он поручил секретариату направить выводы соответствующей Стороне и авторам сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем¹

A. Нормативно-правовая база

Заявки на проведение проектно-строительных работ – поставленные на учет здания

14. Сообщение распространяется только на Англию и Уэльс. Порядок подачи заявок на проведение проектно-строительных работ в Англии и Уэльсе регламентируется положениями Закона о планировании городского и сельского строительства 1990 года (разделы 70–75) и Общими правилами планирования городского и сельского строительства 1992 года. Кроме того, в отношении заявок на проведение проектно-строительных работ, затрагивающих поставленные на учет здания и охраняемые районы, действуют положения Закона о планировании (поставленные на учет здания и охраняемые районы) 1990 года наряду с Правилами планирования (поставленные на учет здания и охраняемые районы) 1990 года.
15. Возражающие третьи стороны имеют право подавать письменные представления в связи с заявками на проведение проектно-строительных работ, направленными в местные органы власти для получения общего разрешения на проектно-строительные работы, в соответствии с пунктом 1 правила 19 Распоряжения о проектно-строительных работах в городских и сельских районах (общая процедура застройки) 1995 года и в соответствии с Правилами планирования (поставленные на учет здания и охраняемые районы) 1990 года в более

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.

конкретном случае обращения за разрешением на проектно-строительные работы, затрагивающие охраняемые районы или поставленные на учет здания.

16. Как правило, местные органы власти рассматривают заявки на проведение проектно-строительных работ, представленные в письменной форме. Более важные заявки, включая заявки, касающиеся охраняемых районов и поставленных на учет зданий, передаются в комитеты по вопросам планирования. В состав последних входят избранные на местном уровне члены совета соответствующего местного органа власти.

17. Сотрудник по вопросам планирования местного органа власти подготавливает доклад по заявке, и комитет может согласиться или не согласиться с выводами. По окончании представления доклада члены комитета проводят голосование по заявке.

18. Каждый местный орган власти устанавливает собственную процедуру функционирования комитетов по вопросам планирования. Таким образом, действующие в Англии и Уэльсе правила и положения отличаются друг от друга.

19. Право третьих сторон, т.е. лиц, не являющихся инициаторами заявки, выступить в комитете по вопросам планирования с устным заявлением, зависит от принятых местными органами власти правил. Большинство местных органов власти разрешают представителям общественности, обратившимся с соответствующей просьбой до совещания комитета, выступить перед членами комитета наряду с инициатором заявки. Каждой из сторон отводится время для выступления продолжительностью пять минут, но если речь идет о нескольких возражающих лицах, то это время делится между ними или же председатель комитета по вопросам планирования решает, кому из них предоставить слово. Ряд других местных органов власти (как, например, районный совет Уондсворта или районный совет Вестминстера) не разрешают устных заявлений третьих сторон. Тем не менее в соответствии с уставными требованиями такие органы власти обязаны принимать и учитывать письменные возражения.

Процесс смешанных биллей и петиции

20. В правовой системе соответствующей Стороны смешанным биллем считается законопроект, объединяющий в себе характеристики публичного и частного биллей². На основании публичных биллей вносятся законодательные изменения, распространяющиеся на всех, в то время как с помощью частных биллей изменения в закон вносятся только применительно к конкретным лицам или организациям, а не к широкой общественности. Смешанный билль – это публичный билль, затрагивающий интересы физического лица, группы физических лиц или юридического лица. Аналогичным образом процедура принятия смешанного билля сочетает в себе элементы, связанные как с публичными, так и с частными биллями. Как правило, данный процесс используется государством от имени инвесторов из частного сектора с целью получения разрешения на проведение крупномасштабных проектов, которые представляют национальный интерес, но могут при этом широко затрагивать частные интересы. Так, например, такой процесс использовался для получения разрешения и строительства туннеля под Ла-Маншем и недавно – проекта "Кроссрейл" (ставшего предметом настоящего сообщения).

² С общими сведениями о категориях биллей (законопроектов) и парламентском процессе в Соединенном Королевстве можно ознакомиться по адресу <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/>.

21. Департамент по публичным биллям принимает решение о том, считать ли законопроект смешанным и продлится ли парламентский процесс дольше, чем в случае обычных публичных биллей. Физические и юридические лица, "особо и напрямую затрагиваемые" смешанным биллем, имеют право обратиться в специальный комитет, назначаемый Палатой общин, с возражениями против законопроекта или с просьбой о внесении в него поправок. Специальный комитет назначается для досконального изучения и проверки законопроекта и составления соответствующего доклада, в том числе для рассмотрения петиций, представляемых "особо и напрямую затрагиваемыми" лицами. "Особо и напрямую затрагиваемые" лица также имеют право подавать петиции и обращаться в дополнительный специальный комитет, назначаемый Палатой лордов на более позднем этапе процедуры³.

22. Петиции рассматриваются на основе квазисудебной процедуры специальными комитетами каждой из Палат, которые в некотором роде выступают в качестве комитетов по вопросам планирования, в обычном порядке рассматривающих заявки на проведение проектно-строительных работ. В отличие от процедуры рассмотрения петиций против публичных биллей, в соответствии с которой слово возражающей стороне предоставляется по усмотрению председателя, в данном случае специальный комитет обязан заслушать все возражающие стороны, если только они не откажутся выступать или не решат отозвать свою петицию. В рамках процесса рассмотрения смешанного билля специальный комитет сообщает о заслушанных выступлениях и о том, какие меры, по мнению членов комитета, необходимо предпринять для снятия высказанной обеспокоенности и дальнейшего продвижения процесса.

23. Смешанный билль может быть обжалован в суде, если формулируется претензия в обоснование заявления о его несовместимости с Законом о правах человека 1998 года или о нарушении законодательства Европейского союза (ЕС).

Закон о строительстве "Кроссрейл"

24. 22 февраля 2005 года Министр транспорта внес на рассмотрение Парламента билль о строительстве "Кроссрейл" (в приложении 1 ответа Стороны от 16 марта 2012 года приводится хронология обсуждения и принятия этого законопроекта Парламентом)⁴. Этот билль разрешал строительство в Лондоне и юго-восточном субрегионе железной дороги с высокой частотой движения, маршрут которой пролегал от Мейденхеда, графство Беркшир, и аэропорта Хитроу на западе через центр Лондона до Шенфилда и Эбби-Вуд на востоке. В результате продлившегося три года процесса рассмотрения данного смешанного билля последний был принят Палатой общин, а затем и Палатой лордов, получил королевскую санкцию 22 июля 2008 года и статус парламентского закона.

25. В качестве альтернативы процессу рассмотрения смешанного билля третья сторона могла потребовать рассмотрения в соответствии с Законом о транспорте и строительных работах. По мнению соответствующей Стороны, у такого варианта имелся ряд недостатков. В этом случае правительству не было бы раз-

³ Вместе Палата общин и Палата лордов образуют Парламент.

⁴ Документация, связанная с сообщением, включая представления автора сообщения и соответствующей Стороны, размещена на специальной веб-странице для сообщений на веб-сайте Комитета (<http://www.unecce.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/61tableuk.html>).

решено заранее официально высказаться в поддержку предложения, а Министру транспорта пришлось бы на квазисудебной основе принять решение в отношении заявки. Кроме того, самого по себе указа, вынесенного на основании Закона о транспорте и строительных работах, было бы недостаточно для получения всех полномочий и разрешений, необходимых для строительства "Кроссрейл". Это объясняется тем, что в случае проекта "Кроссрейл" помимо разрешения на проектно-строительные работы по созданию самой железной дороги потребовалось бы предусмотреть меры, связанные с порядком регламентирования работы железных дорог. В случае смешанного билля обе эти цели достигались в рамках одного законопроекта и открывалась возможность рассмотреть всю совокупность вопросов, связанных с железной дорогой и последствиями ее строительства. Помимо этого, в случае обращения к процедуре, предусмотренной Законом о транспорте и строительных работах, процесс предоставления необходимых полномочий и заключения контракта мог продлиться на три года дольше, чем при использовании процесса смешанного билля, из-за чего рассмотрение предложения излишне бы затянулось и лица, затрагиваемые проектом, еще бы дольше ожидали ответа.

26. Как говорится в разделе 10 Закона о строительстве "Кроссрейл", "разрешение на проектно-строительные работы считается выданным согласно части 3 Закона о проектно-строительных работах в городских и сельских районах 1990 года для целей проведения проектно-строительных работ, санкционированных настоящим Законом". Таким образом, был изменен обычный порядок получения разрешения на проектно-строительные работы, предусмотренного Законом о проектно-строительных работах в городских и сельских районах 1990 года, и/или разрешения на проектно-строительные работы, затрагивающие здания в охраняемых районах и поставленные на учет здания, предусмотренного Законом о планировании (поставленные на учет здания и охраняемые районы) 1990 года.

27. Что касается оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), то считается, что на проекты, санкционированные на основании процедуры рассмотрения смешанного билля, не распространяется действие Директивы ЕС об ОВОС с внесенными в нее поправками⁵. Тем не менее в соответствии с национальным законодательством к смешанным биллям должны применяться постоянные правила Палаты общин, касающиеся частных предприятий, включая постоянное правило 27А, предусматривающее представление экологического отчета в момент передачи билля в Департамент по публичным биллям. Экологические отчеты доступны для ознакомления.

В. Факты

28. Проект, касающийся "Кроссрейл", строительство которой ведется в настоящее время, включал в себя сооружение станций в нескольких районах Лондона для обслуживания линии метро "Кроссрейл". Этот проект обсуждался в рамках процедуры рассмотрения смешанного билля. Консультации начались до внесения билля на рассмотрение Парламента. Информация о процессе и последствиях проекта, включая пересмотренные варианты проектной документации (как то предложения о внесении поправок и представлении дополнительных

⁵ См. пункт 4 статьи 1 Директивы 2011/92/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (кодификация).

ных экологических отчетов), была доступна в Интернете⁶ и печати. Кроме того, раз в квартал выпускался бюллетень "Кроссрейл Проджект" с информацией о ходе проекта.

29. Строительная площадка пролегает через территорию охраняемого района Сохо и граничит с охраняемой улицей Хенвей на противоположной стороне Оксфорд-стрит и с охраняемым кварталом Блумсбери в лондонском районе Камден на другом конце площади Сент-Джайлс.

30. До 2010 года на углу улиц Черинг-Кросс и Оксфорд-стрит находилась галерея викторианских магазинов блокированной застройки. Помимо этого, вниз по улице Черинг-Кросс располагалось прилегавшее к ним здание театра "Астория", использовавшееся в качестве места проведения развлекательных мероприятий и целого ряда альтернативных клубных проектов. По словам автора сообщения, оба объекта вносили "позитивный вклад" в жизнь обитателей охраняемого района Сохо в Вестминстере.

31. В середине 2010 года начался снос и демонтаж зданий викторианской эпохи, находившихся на углу Оксфорд-стрит и Черинг-Кросс, а также ряда построек на самой Черинг-Кросс, включая здание "Астория", и к началу 2011 года этот процесс был завершен.

32. Специальный комитет Палаты общин в течение 84 дней проводил открытые слушания и рассмотрел 205 из 466 петиций против законопроекта, поданных в период с 17 января 2006 года по 18 октября 2007 года. В трех из этих петиций речь шла непосредственно о театре "Астория" (одном из затрагиваемых зданий, упоминавшихся в сообщении). По итогам этой процедуры был принят ряд поправок.

33. По окончании первого чтения билля в Палате лордов в декабре 2007 года начался второй период рассмотрения петиций, который продлился с 8 по 30 января 2008 года и в ходе которого Специальный комитет Палаты лордов заслушал 45 из 113 поданных петиций.

34. Выводы по проекту в рамках процедуры ОВОС были отражены в экологическом отчете, представленном в Парламент. В апреле 2005 года был опубликован соответствующий пресс-релиз, замечания к которому принимались до 17 мая 2005 года. Кроме того, публиковались дополнительные экологические отчеты по мере внесения поправок в билль.

С. Вопросы существа

Участие общественности

35. Автор сообщения утверждает, что единственная форма участия общественности в связи с проектом "Кроссрейл" имела место во время парламентских процедур утверждения билля о строительстве "Кроссрейл" и выражалась, в том числе, в виде направления петиций в Палату лордов, включая петицию от имени административных властей Вестминстера, однако участие общественности в принятии решений в отношении сноса поставленных на учет зданий обеспечено не было, хотя оно предусмотрено специальными законами. Таким образом, как утверждает автор сообщения, устранив требования, касающиеся получения разрешений в отношении охраняемых районов и поставленных на учет зданий,

⁶ См. <http://www.crossrail.co.uk/>; обновленная информация была также размещена на веб-сайте Парламента (www.parliament.uk).

в рамках Закона о строительстве "Кроссрейл" (раздел 10), соответствующая Сторона не оставила возможности для представления устных или письменных заявлений согласно установленным процедурам обеспечения участия общественности (Закон о проектно-строительных работах в городских и сельских районах 1990 года и Закон о планировании (поставленные на учет здания и охраняемые районы) 1990 года) и, следовательно, не обеспечила соблюдение положений пунктов 1 и 9 статьи 3 Конвенции. Кроме того, поскольку снос зданий подпадает под действие пункта 1 b) статьи 6 Конвенции, то автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение положений пункта 7 статьи 6 Конвенции.

36. В ходе обсуждения сообщения с Комитетом 25 сентября 2012 года автор сообщения согласился признать, что соответствующая Сторона обеспечила соблюдение всех элементов статьи 6 Конвенции, за исключением положения о публичном уведомлении. Как утверждает автор сообщения, из-за отсутствия полноценного публичного уведомления он не располагал информацией о ведущемся процессе и не имел возможности представить свои возражения по поводу сноса зданий.

37. Соответствующая Сторона обращает внимание на то обстоятельство, что законодательные органы не включены в определение государственного органа, данное в статье 2 Конвенции, и что билль о строительстве "Кроссрейл" не подпадает под сферу действия статьи 6 и Конвенции в целом. Соответствующая Сторона ссылается на Руководство по осуществлению Орхусской конвенции⁷, в котором в комментарии к пункту 2 статьи 2 Конвенции говорится, что "избранные представители в большей степени подотчетны общественности в рамках избирательного процесса", а также на недавнее решение Суда ЕС по делу *Voxis and others v. Région wallonne* (C-128/09).

38. В любом случае, поскольку весь проект являлся объектом экологического отчета (согласно постоянному правилу 27А), соответствующая Сторона решительно настаивает на том, что полноценный процесс участия общественности имел место и что предоставление информации общественности обеспечивалось на условиях, удовлетворяющих требованиям Конвенции⁸. Таким образом, соответствующая Сторона заявляет, что в рамках законодательного процесса, соблюденного в отношении Закона о строительстве "Кроссрейл" 2008 года, общественности были предоставлены достаточные возможности принять участие в процессе принятия решений. Членам Парламента был предоставлен ряд документов, позволяющих им составить обоснованное мнение об экологических аспектах проекта, в том числе экологический отчет о вероятном воздействии проекта на окружающую среду, и они располагали достаточным временем для изучения и рассмотрения предложенного проекта.

39. Соответствующая Сторона отмечает, что законопроект был в полном объеме изучен Парламентом и что автор сообщения имел возможность внести вклад в предложения по проекту и сам законопроект и представить соответст-

⁷ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, *Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению*, второе издание (2013 год). В настоящее время текстовой вариант Руководства размещен по адресу <http://www.unecce.org/index.php?id=32764>.

⁸ См. также заключительные представления стороны, внесшей законопроект на рассмотрение, по окончании слушаний петиций против законопроекта и три дополнительных набора положений (законопроект о строительстве "Кроссрейл", Специальный комитет Палаты общин) от 28 марта 2007 года в материалах, представленных соответствующей Стороной 25 июня 2012 года.

вующие замечания как до внесения законопроекта в Парламент, так и на различных этапах его обсуждения в Парламенте до того, как он получил королевскую санкцию 22 июля 2008 года.

40. В частности, соответствующая Сторона отмечает, что автор сообщения имел возможность до получения королевской санкции в отношении законопроекта принять участие в процессе, по итогам которого Парламент утвердил полномочия, послужившие предметом настоящего сообщения, а процесс, проводившийся специальным комитетом, служит примером еще одного аспекта парламентской проверки, которой подвергся законопроект. Она также отмечает, что по вопросу об ОВОС и дополнительным экологическим отчетам состоялись консультации и что автор сообщения имел возможность высказать замечания по поводу воздействия проекта на окружающую среду до того, как Закон получил королевскую санкцию.

41. Что касается, в частности, публичного уведомления, то, как отмечает соответствующая Сторона, помимо того, что информация о проекте публиковалась в прессе и на веб-сайте, посвященном проекту, вдоль маршрута проекта было открыто более 100 информационных центров.

Доступ к правосудию

42. Автор сообщения утверждает, что добиться судебного пересмотра того или иного принятого Парламентом закона (как то Закона о строительстве "Кроссрейл") или иным образом обжаловать его в судебном порядке можно только путем подачи жалобы в соответствии с Законом о правах человека 1998 года на нарушение "права по конвенции" или "заявления о несовместимости".

43. Соответствующая Сторона утверждает, что закон может быть обжалован в суде, в том числе по мотивам нарушения законодательства ЕС.

44. По мнению автора сообщения, права общественности на доступ к правосудию ограничены этими двумя возможностями.

45. Автор сообщения также утверждает, что устранив требования, касающиеся получения разрешений в отношении охраняемых районов и поставленных на учет зданий, соответствующая Сторона лишила представителей общественности возможности добиваться судебного пересмотра. Таким образом, соответствующая Сторона не соблюла положения пункта 1 статьи 3 и пунктов 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

46. Соответствующая Сторона заявляет, что цели Конвенции в отношении доступа к правосудию были в полной мере реализованы в рамках законодательного процесса. По мнению соответствующей Стороны, поскольку статья 6 не распространяется на проект "Кроссрейл", положения пункта 2 статьи 9, касающиеся доступа к правосудию, в данном случае неприменимы. Кроме того, поскольку Парламент не является физическим лицом или государственным органом по смыслу пункта 2 статьи 2 Конвенции, пункт 3 статьи 9 в этом случае также не применим. Кроме того, соответствующая Сторона подчеркивает, что в случае применения статьи 9 возможность пересмотра гибридных законов на предмет нарушения положений Закона о правах человека 1998 года или законодательства ЕС, хоть и является ограниченной в силу законодательного характера такого закона и прямой подотчетности электората, тем не менее отвечает положениям Конвенции.

47. Кроме того, соответствующая Сторона обращает внимание на то, что при рассмотрении петиций совсем не учитывался такой критерий, как принадлежность к категории "особо и напрямую затрагиваемых" лиц (см. пункт 21 выше), и что все петиции были приняты к рассмотрению и заслушаны.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

48. Соединенное Королевство ратифицировало Орхусскую конвенцию 23 февраля 2005 года. Для Соединенного Королевства Конвенция вступила в силу 24 мая 2005 года.

49. Комитет отмечает, что утверждения автора сообщения о несоблюдении соответствующей Стороной положений Конвенции, касающихся участия общественности, относятся не ко всему проекту, а к сносу в рамках этого проекта определенных зданий, в отношении которых действуют специальные законы. Комитет рассматривает не факт сноса, вызвавший озабоченность автора сообщения, а вопрос о применении Конвенции в системе смешанных биллей соответствующей Стороны.

50. Как отмечалось выше, Комитет не будет рассматривать утверждения, касающиеся прав третьих сторон на судебный пересмотр решения в рамках обычных процедур планирования, поскольку эти утверждения уже рассматриваются в контексте сообщений АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60 (см. ECE/MP.PP/C.1/2013/12).

51. Кроме того, Комитет не будет рассматривать утверждения о несоблюдении пунктов 1 и 9 статьи 3 Конвенции, поскольку они не были обоснованы автором сообщения.

Закон о строительстве "Кроссрейл" – классификация по Конвенции

52. Комитет сначала изучит характер смешанного билля и определит, подпадает ли он под действие статьи 6 или статьи 8 Конвенции. Как уже указывалось в предыдущих выводах, это решение принимается исходя из конкретных обстоятельств и с учетом правовых последствий каждого закона, при этом его название в национальной правовой системе соответствующей Стороны решающего значения не имеет (ср. выводы Комитета по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 29, и по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейское сообщество), ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, пункт 42).

53. Правовым последствием Закона о строительстве "Кроссрейл", принятого по итогам процедуры рассмотрения смешанного билля, является разрешение на реализацию проекта "Кроссрейл". Закон был оформлен в виде "смешанного билля" ввиду масштабов данного проекта, затрагивающего национальные интересы в целом. Если бы речь шла о подзаконном акте или законе, на основании которого вносились бы универсальные законодательные изменения, то была бы использована процедура рассмотрения публичного билля. Как таковой, закон не подпадает под категорию, предусмотренную статьей 8 Конвенции, поскольку, хотя в системе соответствующей Стороны в этом случае предусматривается процедура рассмотрения в Парламенте – с учетом сквозного характера последствий такого масштабного проекта в различных сферах национальной политики, включая транспорт, экономику, трудоустройство и т.д., – сам закон в конечном итоге разрешает конкретный вид деятельности. Таким образом, настоящий закон относится к числу решений, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции.

54. В этой связи Комитет также отмечает, что процесс рассмотрения смешанного билля является парламентским процессом и что в демократическом государстве данный орган традиционно наделен законодательными полномочиями. Согласно пункту 2 статьи 2 Конвенции определение государственного органа не включает в себя "органы или учреждения, действующие в... законодательном качестве". Однако в данном случае Парламент выступает не как орган, "действующий" в законодательном качестве, а уже как "государственный орган", санкционирующий реализацию проекта. То обстоятельство, что соответствующая Сторона применяет комплексную процедуру рассмотрения "смешанных биллей", позволяющую правительству решить вопрос о всех полномочиях и разрешениях, необходимых для санкционирования масштабных проектов, а не ряд разрозненных процедур, осуществляемых в различных государственных органах, будь то центральных и/или региональных, никак не меняет характера этого закона, являющегося по сути решением, санкционирующим проект. По мнению Комитета, в том случае, если бы для проведения каждого крупномасштабного проекта требовалось получать разрешение Парламента и ссылаться на пункт 2 статьи 2 Конвенции, возникла бы опасность того, что на важные проекты не распространялись бы содержащиеся в Конвенции требования, касающиеся участия общественности, что противоречило бы ее целям.

55. Проект предусматривает строительство железной дороги с высокой частотой движения, маршрут которой пролегает с востока на запад через Лондон и которая будет соединена с системой линий метрополитена. Согласно законодательству соответствующей Стороны (постоянное правило 27А) в данном случае предполагается проведение процедуры ОВОС и представление экологического отчета. Таким образом, проект относится к деятельности, охватываемой пунктом 1 а) статьи 6 в сочетании с пунктом 20 приложения I к Конвенции.

56. Следует отметить, что процедуры, аналогичные процедуре рассмотрения смешанного билля, под разными названиями встречаются в правовых системах других Сторон Конвенции (см., например, недавние решения Суда ЕС в отношении Бельгии: *Boxus and others v. Région wallonne*, C-128/09 (2012) и *Solvay v. Région wallonne*, C-182/10 (2012)). Хотя применение таких процедур представляется разумным способом решения правительствами вопросов выдачи разрешений на реализацию крупных проектов общенационального и даже трансграничного значения (например, туннель под Ла-Маншем), Комитет подчеркивает, что процедура одобрения соответствующих проектов таким способом должна, тем не менее, рассматриваться в контексте положений Орхусской конвенции, а, следовательно, соответствующая Сторона должна обеспечить надлежащие возможности для участия общественности. Хотя в данном случае соответствующая Сторона квалифицирует Закон о строительстве "Кроссрейл" в качестве "конкретного законодательного акта", Комитет считает, что процедура одобрения Закона о строительстве "Кроссрейл" по итогам рассмотрения смешанного билля подпадает под действие статьи 6 Орхусской конвенции, поскольку он служит решением о разрешении конкретного вида деятельности.

Уведомление о процедуре участия общественности – пункт 2 статьи 6

57. На проект, охватываемый пунктом 1 а) статьи 6 в сочетании с пунктом 20 приложения I, распространяются положения статьи 6, касающиеся участия общественности. В ходе слушания автор сообщения заявил, что были выполнены все требования, касающиеся участия общественности, за исключением требования о публичном уведомлении, содержащемся в пункте 2 статьи 6. Как утверждает автор сообщения, в силу того, что соответствующая Сторона должным образом не уведомила общественность, ему не было известно о проводив-

шейся процедуре, в том числе о решениях, касающихся сноса интересовавших его зданий, и он упустил возможность представить свои возражения.

58. Исходя из полученной информации и с учетом заявления автора сообщения о выполнении всех требований, касающихся участия общественности, за исключением требования о публичном уведомлении, Комитет не рассматривает вопрос о том, было ли соблюдено каждое требование, предусмотренное пунктами 3–9 статьи 6.

59. Что касается публичного уведомления, то Комитет отмечает, что информация о проекте и элементах, предусмотренных пунктом 2 статьи 6 Конвенции, была предоставлена общественности на ранней стадии процедуры выдачи разрешения и была размещена в Интернете (на веб-сайтах застройщика и Парламента), в печати и в информационных центрах, открытых вдоль маршрута железной дороги. Число петиций с возражениями против проекта, в том числе против сноса зданий, свидетельствует о том, что представители общественности располагали надлежащей информацией. Таким образом, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона не нарушила положения пункта 2 статьи 6 Конвенции.

Доступ к процедурам пересмотра – пункт 2 статьи 9

60. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции Стороны обязаны обеспечить доступ к процедурам пересмотра любого решения, действия или бездействия, подпадающего под положения статьи 6. Это положение касается как вопроса о праве подачи иска, так и сферы охвата процедуры пересмотра на предмет законности решения с правовой и процессуальной точек зрения. Для соблюдения положений Конвенции соответствующая Сторона должна обеспечить в рамках своей внутренней правовой системы соблюдение всех критериев, установленных в пункте 2 статьи 9 Конвенции, в том числе выходящих за пределы законодательства ЕС и Закона о правах человека 1998 года, применительно к процедуре рассмотрения смешанных биллей.

61. Комитет анализирует, в частности, сферу охвата процедур пересмотра решений, доступных после принятия Закона о строительстве "Кроссрейл" (или любого другого закона, принятого по итогам процедуры рассмотрения смешанного билля, разрешающего конкретный вид деятельности). В случае Закона о строительстве "Кроссрейл" законность соответствующего решения в суде никем не оспаривалась. Таким образом, Комитет не имеет возможности определить, смогли бы ли затрагиваемые представители общественности, прибегнув к средствам правовой защиты, предусмотренным законом соответствующей Стороны, оспорить Закон о строительстве "Кроссрейл", как того требуют положения пункта 2 статьи 9 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

62. Исходя из вышесказанного, Комитет делает вывод о том, что, приняв Закон о строительстве "Кроссрейл" по итогам процедуры рассмотрения смешанного билля, соответствующая Сторона не нарушила положения пункта 2 статьи 6. Кроме того, ввиду отсутствия достаточной информации о практике применения средств правовой защиты в отношении смешанных биллей Комитет считает, что соответствующая Сторона не нарушила положений пункта 2 статьи 9 Конвенции.