



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

Пятьдесят второе совещание

Женева, 8–11 марта 2016 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению
АССС/С/2012/76 в отношении соблюдения
Конвенции Болгарией***

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения
9 октября 2015 года**

Содержание

| | <i>Стр.</i> |
|--|-------------|
| I. Введение | 3 |
| II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем | 4 |
| A. Законодательная основа | 4 |
| B. Вопросы существа..... | 7 |
| C. Внутренние средства правовой защиты..... | 13 |

* Настоящий документ был представлен с опозданием в связи с графиком заседаний Комитета: предельный срок для представления настоящего документа (28 декабря 2015 года) наступал вскоре после пятьдесят первого совещания Комитета (Женева, 15–18 декабря 2015), и до представления этого документа потребовалось провести консультации с различными сторонами.



| | | |
|------|---|----|
| III. | Рассмотрение и оценка Комитетом | 13 |
| A. | Применимая правовая база | 14 |
| B. | Постановления о предварительном приведении в исполнение на практике | 15 |
| IV. | Выводы и рекомендации | 19 |
| A. | Основные выводы, касающиеся несоблюдения | 19 |
| B. | Рекомендации | 20 |

I. Введение

1. 25 июля 2012 года болгарская неправительственная организация (НПО) «Балканское общество дикой природы» (автор сообщения) представила 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 утверждается, что Болгария систематически не соблюдает свои обязательства по пункту 4 статьи 9 Конвенции¹.
2. В частности, в сообщении утверждается, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции, поскольку она не выполняет требования Конвенции в отношении принятия обеспечительных мер в виде судебных запретов в связи с проблемами, связанными с экологическими разрешениями в рамках трех директив Европейского союза: Директивы об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС)²; Директивы о стратегической экологической оценке (СЭО)³; и Директивы Хабитат⁴.
3. На своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что представленное сообщение является приемлемым.
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции 30 октября 2012 года это сообщение было препровождено соответствующей Стороне.
5. Соответствующая Сторона ответила на содержащиеся в сообщении утверждения 22 мая 2013 года.
6. На своем сороковом совещании (Женева, 25–28 марта 2013 года) Комитет решил обсудить содержание сообщения на своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года).
7. Комитет обсудил это сообщение на своем сорок первом совещании, в работе которого приняли участие представители автора сообщения. Комитет подтвердил приемлемость сообщения и выразил свою обеспокоенность в связи с тем, что соответствующая Сторона предпочла не участвовать в обсуждении данного сообщения. На том же заседании Комитет утвердил список вопросов, который будет направлен сторонам.
8. Автор сообщения и соответствующая Сторона представил свои ответы соответственно 21 и 22 августа 2013 года.

¹ Сообщение и сопутствующая документация от автора сообщения, соответствующей Стороны и секретариата размещены на специальной веб-странице на веб-сайте Комитета (<http://www.unesc.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/76tablebulgaria.html>).

² Директива 85/337/ЕЕС об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду от 27 июня 1985 года с внесенными в нее поправками. (См. Директиву 2011/92/EU об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду от 13 декабря 2011 года (кодификация).)

³ Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду от 27 июня 2001 года.

⁴ Директива Совета 92/43/ЕЕС о сохранении природных местообитаний и дикой фауны и флоры от 21 мая 1992 года с внесенными в нее поправками.

9. На своем сорок девятом совещании (Женева, 30 июня – 3 июля 2015 года) Комитет в целом завершил работу над проектом выводов, за исключением незначительных вопросов редакционного характера, которые он решил доработать с использованием электронной процедуры принятия решений после совещания. Затем в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был направлен 4 сентября 2015 года соответствующей Стороне и автору сообщения для представления замечаний. Им было предложено представить замечания до 2 октября 2015 года.

10. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили замечания 2 октября 2015 года.

11. На своем пятидесятом совещании (Женева, 6–9 октября 2015 года) Комитет на закрытом заседании приступил к окончательной доработке своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для своего пятидесят второго совещания. Комитет просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем⁵

A. Законодательная основа

12. Согласно болгарскому Закону об охране окружающей среды и биологическом разнообразии, для реализации любых проектов и планов, подпадающих под действие Директивы об ОВОС, Директивы о СЭО и пункта 3 статьи 6 Директивы Хабитат, требуются разрешения природоохранных органов Стороны (Министерство охраны окружающей среды и водных ресурсов и его региональные отделения). Такие разрешения известны соответственно как решения по ОВОС, решения по СЭО и решения по оценке совместимости со специальными охраняемыми зонами сети «Натура-2000»⁶. Для простоты, все три решения будут далее именоваться в настоящих выводах как решения по ОВОС/СЭО.

13. Решения по ОВОС/СЭО представляют собой отдельные административные акты и могут быть подвергнуты пересмотру в административном и судебном порядке⁷. В соответствии с Административно-процессуальным кодексом административные акты не могут быть приведены в исполнение до истечения срока, установленного для их оспаривания, или, если в связи с ними была по-

⁵ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

⁶ Ответ на сообщение от соответствующей стороны, 28 марта 2013 года, стр. 1. В сообщении АССС/С/11/58, представленном тем же заявителем, разрешения, касающиеся процедуры ОВОС, именуются «решениями по ОВОС», а решения, касающиеся процедуры СЭО, «заключениями по СЭО».

⁷ Сообщение, стр. 2. В сообщении АССС/С/11/58, представленном тем же заявителем, утверждается, что правовая природа «заключений по СЭО» и возможность их пересмотра в судебном порядке вызывают сомнения. В своих выводах по сообщению АССС/С/11/58 Комитет пришел к выводу о том, что действительно «законодательство Болгарии не дает полной ясности в отношении того, являются ли иски в целях пересмотра заключений СЭО приемлемыми как таковые» (ECE/MP.PP/C.1/2013/4, пункт 59).

дана апелляция или протест, до урегулирования этого спора компетентным органом (Административно-процессуальный кодекс, статья. 90, пункт 1)⁸.

14. В соответствии с Административно-процессуальным Кодексом (АПК)⁹ любая апелляция или протест, поданные в административном¹⁰ или судебном¹¹ порядке, имеет прямое и автоматическое приостанавливающее действие. Власти и суды могут, тем не менее, отменить приостанавливающее действие апелляции путем издания постановления («разпореждане за предварителното му изпълнение») о незамедлительном приведении в исполнение административного акта. Это постановление называется «постановлением о предварительном приведении в исполнение»¹².

15. Постановление о предварительном приведении в исполнение может быть вынесено в отношении различных видов административных актов, включая, в частности, решения по ОВОС/СЭО, а также решения о прекращении незаконной деятельности.

16. В соответствии с пунктом 1 статьи 60 Административно-процессуального кодекса постановление о предварительном приведении в исполнение может быть принято при условии соблюдения одного из следующих условий, а именно в тех случаях, когда предварительное исполнение требуется:

- 1) для обеспечения жизни или здоровья людей,
- 2) для защиты конкретных государственных или общественных интересов,
- 3) для предотвращения фрустрации закона или материальных препятствий для его исполнения, или
- 4) в тех случаях, когда проволочки в исполнении могут привести к значительному или непоправимому ущербу, или
- 5) для защиты особо важных интересов отдельных сторон по их ходатайству (в последнем случае административный орган должен требовать соответствующие гарантии)¹³.

17. Постановление о предварительном приведении в исполнение любого административного акта может быть оспорено в течение трех дней после его опубликования, независимо от того, оспаривается ли при этом сам административный акт или нет (АПК, статья 60, пункт 4). Суд рассматривает законность постановления в соответствии с пунктом 1 статьи 60 Кодекса, и, если он сочтет, что условия этого положения не выполняются, он может отменить постановление, что приведет к приостановлению действия самого административного акта. По истечении трехдневного срока прекращается действие права на обжалование постановления о предварительном приведении в исполнение (там же), но не права на обжалование самого административного акта.

⁸ Сообщение, стр. 2 (сноска 3).

⁹ В отношении любых прямых ссылок и цитат, см. Административно-процессуальный кодекс соответствующей Стороны (на английском языке), 1 марта 2016 года.

¹⁰ Пункт 1 статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса.

¹¹ Пункт 1 статьи 166 Уголовно-процессуального кодекса.

¹² Ответ на сообщение, полученный от соответствующей Стороны, 28 марта 2013 года, стр. 1

¹³ Сообщение, стр. 3

18. В отличие от обжалования решения по ОВОС/СЭО, которое имеет приостанавливающее действие, апелляция на постановления о предварительном приведении в исполнение не имеет приостанавливающего действия, если только суд не примет иного решения (АПК, статья 60, пункт 5). В рамках своей апелляции на постановление о предварительном приведении в исполнение истец может просить о приостановлении осуществляемой деятельности.

19. Апелляция на постановление о предварительном приведении в исполнение рассматривается сразу же на закрытом заседании, стенограмма которого сторонам не предоставляется (там же)¹⁴.

20. Истец может также обратиться с ходатайством о приостановке действия постановления о предварительном приведении в исполнение в вышестоящий административный орган, если он считает, что оно не отвечает общественным интересами или может причинить непоправимый ущерб соответствующему лицу (АПК, статья 90, пункт 3).

21. Статья 6 Административно-процессуального кодекса обязывает административные органы осуществлять свои полномочия обоснованно, добросовестно и на справедливой основе (пункт 1). Административный акт и его применение не могут затрагивать какие-либо права и законные интересы сверх той минимальной степени, для которой он был принят (пункт 2). В тех случаях, когда административный акт затрагивает права отдельных лиц или организаций, без ущерба достижению целей закона будут приниматься те меры, которые в наибольшей мере отвечают интересам указанных лиц или организаций. Административные органы «должны воздержаться от актов и действий, которые могут нанести ущерб, очевидно несоразмерный преследуемой цели» (пункт 5). Статью 6 часто называют «принципом соразмерности»¹⁵.

22. Пункт 2 статьи 7 Административно-процессуального кодекса предусматривает проведение оценки всех фактов и аргументов, представляющих важное значение для рассматриваемого дела.

23. Пункт 2 статьи 172а Кодекса содержит требование о том, чтобы в своем решении суд приводил свою аргументацию с указанием позиции сторон, фактов, рассматривавшихся в ходе основного разбирательства, и заключений суда по вопросам права.

24. В соответствии со статьями 180 и 181 Закона об обязательствах и контрактах гарантии, которые могут потребоваться в связи с постановлением о предварительном приведении в исполнение на основании пункта 1 статьи 60 Административно-процессуального кодекса, могут принимать форму денежных средств, облигаций или залладных¹⁶.

25. В качестве альтернативы обжалованию постановления о предварительном приведении в исполнение на любой стадии рассмотрения апелляции на решение по ОВОС/СЭО истец может ходатайствовать перед судом об издании приказа прекратить исполнение решения по ОВОС/СЭО, если существует опасность причинения истцу непоправимого ущерба (АПК, статья 166, пункт 2). Однако подача такого ходатайства возможна только в том случае, если не было оспорено само постановление о предварительном приведении в исполнение.

¹⁴ Сообщение, стр. 3, сноска 5.

¹⁵ Ответ на сообщение, полученный от соответствующей Стороны, 28 марта 2013 года, стр. 4.

¹⁶ Ответ на сообщение, полученный от соответствующей стороны, 28 марта 2013 года, стр. 2.

В. Вопросы существа

26. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона в целом не предусматривает принятия эффективных и справедливых обеспечительных мер в отношении постановлений о предварительном приведении в исполнение и поэтому не соблюдает требования пункта 4 статьи 9 Конвенции. Автор сообщения утверждает, что суды, как правило, отказываются учитывать экологические соображения при обжаловании постановлений о предварительном приведении в исполнение и анализируют условия в соответствии со статьей 60 Административно-процессуального кодекса довольно ограничительно, не пытаясь найти надлежащий баланс интересов, в результате чего процедура пересмотра теряет свою эффективность. Кроме того, он утверждает, что финансовые гарантии, требуемые в таких случаях, не обеспечивают достаточной охраны окружающей среды. Он утверждает далее, что, рассматривая такие споры, суды действуют предвзято и, как правило, встают на сторону властей. Он утверждает, что, хотя у властей и судов есть возможность толковать действующее законодательство таким образом, чтобы охрана окружающей среды была признана особо важным государственным или общественным делом, для формулирования четких указаний на этот счет потребуются внести изменения в законодательство. Утверждения автора сообщения более подробно излагаются в последующих пунктах.

27. Соответствующая Сторона отвергает утверждения автора сообщения. Она утверждает, что в целом она в полной мере выполняет требования пункта 4 статьи 9 Конвенции, поскольку ее законодательство предусматривает адекватные и эффективные средства правовой защиты в отношении оспаривания постановлений о предварительном приведении в исполнение. Она отмечает, что представители общественности имеют возможность добиваться пересмотра решений по ОВОС/СЭО (АПК, статья 90, пункт 1, и статья 166, пункт 1); добиваться пересмотра постановлений о предварительном приведении в исполнение отдельно от решения по ОВОС/СЭО (АПК, статья 60, пункт 4); а в случае возможного непоправимого ущерба также ходатайствовать о приостановлении предварительного приведения в исполнение в любой момент до вступления в силу решения (АПК, статья 166, пункт 2). Она утверждает, что как органы власти, так и суды надлежащим образом применяют соответствующие законодательные нормы.

1. Практика в отношении постановлений о предварительном приведении в исполнение в последнее время

а) Роль государственных органов власти

28. Автор сообщения утверждает, что природоохранные органы, как правило, издают постановления о предварительном приведении в исполнение либо вообще без какой-либо аргументации, либо просто со ссылкой на статью 60 Административно-процессуального кодекса или необходимость «защиты особо важных интересов застройщика», не стремясь обеспечить надлежащий баланс интересов с учетом принципа предосторожности. Кроме того, автор сообщения утверждает, что власти, как правило, издают постановления о предварительном приведении в исполнение, лишь формально ссылаясь на требования статьи 60 Административно-процессуального кодекса, не приводя каких-либо доказательств того, что фактическая ситуация отвечает этим требованиям. Он утверждает, что компетентные органы не обязаны руководствоваться в этом отношении объективными критериями.

29. Соответствующая Сторона утверждает, что при рассмотрении вопроса о том, следует ли издавать постановление о предварительном приведении в исполнение решений по ОВОС/СЭО, компетентные органы принимают во внимание результаты независимых процедур, по результатам которых были приняты эти решения, в том числе процедур, проводившихся с участием общественности. Сторона утверждает, что в таких случаях в ходе процедуры, проводимой с участием общественности, общественность довольно часто не высказывает никаких возражений против предлагаемой деятельности, в том числе по экологическим мотивам, и что нередко причины для оспаривания решений по ОВОС/СЭО связаны с ее предполагаемой незаконностью, а не с экологическими проблемами.

b) Роль судов и других рассматривающих дела органов

30. Автор сообщения утверждает, что в период 2010–2012 годов НПО обжаловали ряд решений по ОВОС/СЭО, принятых Министерством охраны окружающей среды и водных ресурсов и подотчетными ему Региональными инспекциями по охране окружающей среды и водным ресурсам, а в тех случаях, когда были изданы сопутствующие постановления о предварительном приведении в исполнение, также и эти постановления. Автор сообщения утверждает, что в большинстве случаев суды систематически не усматривали необходимость в приостановлении действия постановления о предварительном приведении в исполнение до пересмотра оспариваемого решения по ОВОС/СЭО.

31. Для иллюстрации судебной практики, имевшей место в последнее время, автор сообщения представил краткую информацию о ряде дел. Ниже приводятся сведения по пяти таким делам, которые упоминались также заинтересованной Стороной¹⁷.

i) Подъемники в национальном парке Пирин (решения № 31-PR/2010 и № 33-PR/2010 Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов)

32. В 2010 году НПО обжаловали два решения по ОВОС и соответствующие постановления о предварительном приведении в исполнение, принятые в связи с проектом по замене и модернизации подъемников в национальном парке Пирин, предусматривавшем, в частности, вырубку деревьев в национальном парке. НПО отмечали, что оценки воздействия на окружающую среду в связи с решениями по ОВОС являются ошибочными и что постановления о предварительном приведении в исполнение не подкрепляются ни фактами, ни соответствующими гарантиями и не учитывают принцип предосторожности.

33. Этот проект стал предметом пяти судебных дел, вынесенных на рассмотрение Верховного административного суда. В рамках процедуры обжалования постановления о предварительном приведении в исполнение суд отклонил представленные НПО доказательства того, что некоторые деревья уже были срублены и что продолжающееся строительство причинило непоправимый ущерб окружающей среде. В обоснование своего решения суд сослался на мотивировочную часть решений по ОВОС, согласно которой никакого значительного воздействия на окружающую среду не ожидалось, хотя сами решения по ОВОС были в то время предметом обжалования в связи с существенными недостатками.

¹⁷ Сообщение, стр. 6–12.

34. Суд второй инстанции в конечном итоге пришел к выводу о незаконности решений по ОВОС, хотя из-за принятого постановления о предварительном обеспечении применения дерева к тому моменту уже были срублены.

ii) *Золотой рудник «Ада-Тепе» на горе Ада-Тепе в Восточных Родобах (Iztichni-Rodopi) (решение по ОВОС № 18-8,1/2011 Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов)*

35. В 2011 году НПО обжаловали решение по ОВОС и связанные с ними соответствующие постановления о предварительном приведении в исполнение в отношении эксплуатации золотого рудника на горе Ада-Тепе в Восточных Родобах (Iztichni-Rodopi). НПО отмечали, что оценки воздействия на окружающую среду, которые легли в основу решения по ОВОС, являются ошибочными и что постановление о предварительном приведении в исполнение не подкрепляется результатами адекватной оценки существующих интересов и не учитывает принцип предосторожности. Вместо этого, министерство издало свое постановление о предварительном приведении в исполнение, руководствуясь интересами застройщика, государственными интересами (интересами регионального развития) и необходимостью избежать значительных задержек с размещением инвестиций. Оно не приняло во внимание экологические последствия.

36. Это дело рассматривалось в двух инстанциях. В первой инстанции суд постановил, что постановление о предварительном приведении в исполнение является действительным и не противоречит статье 60 Административно-процессуального кодекса и что экологические соображения должны рассматриваться не во время пересмотра решения о предварительном обеспечении применения, а в ходе пересмотра решения по ОВОС. Постановление суда было подтверждено кассационным судом. Истцы просили суд направить ходатайство о вынесении предварительного постановления в Суд Европейского союза, но их просьба была отклонена.

iii) *Склад для хранения ядерных отходов (решение по ОВОС № 21-9/2011 Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов)*

37. В 2011 году НПО обжаловали решение по ОВОС и связанное с ним соответствующее постановление о предварительном приведении в исполнение в связи с запланированным сооружением склада для хранения ядерных отходов. НПО утверждают, что решение по ОВОС было принято на основании неполного доклада о рисках для окружающей среды и здоровья человека. Министр издал постановление о предварительном приведении в исполнение на том основании, что надлежащее и своевременное осуществление национального законодательства и политики в отношении ядерных отходов представляет общественный интерес, обеспечивая охрану здоровья человека.

38. Это дело рассматривалось в двух инстанциях. В обоих случаях суды подтвердили, что постановления о предварительном приведении в исполнение не противоречат статье 60 Административно-процессуального кодекса и необходимости защиты общественных интересов. Они заявили, что экологические проблемы должны анализироваться не при рассмотрении постановления о предварительном приведении в исполнение, а в ходе пересмотра решения по ОВОС и что в любом случае экологические аспекты не имеют большого значения, учитывая выводы решения по ОВОС.

- iv) *Автострада через национальный парк «Булгарка» (решение по ОВОС № 4-2/2012 Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов)*

39. В 2012 году НПО обжаловали решение по ОВОС и сопутствующее постановление о предварительном приведении в исполнение в связи со строительством автострады через национальный парк, финансируемым, среди прочего, Европейским Союзом, на том основании, что решение по ОВОС было принято по итогам доклада по ОВОС, который является неполным в части оценки воздействия на окружающую среду. Кроме того, НПО утверждают, что постановление о предварительном приведении в исполнение не обеспечивает должного баланса существующих интересов и не учитывают принцип предосторожности.

40. Суд подтвердил, что постановление было принято в соответствии со статьей 60 Административно-процессуального кодекса, поскольку строительство автострады представляет огромный общественный интерес, и что с учетом выводов доклада по ОВОС, экологические требования истцов не являются оправданными.

- (v) *Парки ветровых турбин (решения по ОВОС VA-4/2011, VA-7/2012, VA-8/2012 и VA-13/2012 Варнской региональной инспекции по охране окружающей среды и водным ресурсам)*

41. В 2012 году НПО обжаловали решения по ОВОС и постановления о предварительном приведении в исполнение в связи со строительством парка ветровых турбин вдоль Виа Понтика – на втором по значимости маршруте миграции птиц в Европе. НПО утверждают, что решения по ОВОС были приняты на основе неполного доклада о результатах оценки воздействия на окружающую среду и что постановления о предварительном приведении в исполнение не обеспечивали должного баланса интересов и не учитывали принцип предосторожности.

42. Суд, рассматривавший дело в первой инстанции, несколько отошел от подхода, которым руководствовались суды, рассматривавшие упомянутые выше дела, поскольку он пришел к выводу о том, что постановления должны были фактически приниматься для защиты конкретных интересов застройщика, а не по мотивам, на которые ссылались официальные органы в его обоснование. Тем не менее суд не стал рассматривать представленные ему природоохранные доводы. Во второй инстанции дело было закрыто, поскольку министерство между делом отменило решение по ОВОС; по словам автора сообщения, это было сделано в связи с серьезными нарушениями природоохранного законодательства.

43. Автор сообщения утверждает, что в отличие от подхода, применяемого судами при рассмотрении постановлений о предварительном приведении в исполнение решений по ОВОС/СЭО, рассматривая вопрос о целесообразности подтверждения предварительного исполнения решений о приостановлении деятельности, суды совершенно обоснованно принимают во внимание необходимость охраны окружающей среды. Автор сообщения ссылается на случаи, когда государственные органы принимали решения, обязывающие прекратить определенные виды противоправной деятельности, наносящей ущерб окружающей среде, такие как проведение строительных работ в заповедниках, а также постановления о предварительном приведении в исполнение таких решений о приостановке деятельности в соответствии со статьей 60 Административно-

процессуального кодекса¹⁸. В тех случаях, когда застройщики оспаривали постановления о предварительном приведении в исполнение, суды постановляли, что частные интересы застройщиков являются второстепенными по сравнению с заинтересованностью общества в охране окружающей среды¹⁹.

44. Соответствующая Сторона утверждает, что вынесение постановления о предварительном приведении в исполнение «не является устоявшейся единообразной практикой и допускается лишь в исключительных случаях»²⁰. По мнению соответствующей Стороны, в период 2009–2013 годов было вынесено в общей сложности 93 решения по ОВОС, и лишь 11 из них включали постановления о предварительном приведении в исполнение. Аналогичным образом, в период 2011–2013 годов было принято в общей сложности 53 решения по СЭО, а постановления о предварительном приведении в исполнение содержались лишь в 3 из них²¹.

45. Автор сообщения утверждает, что ни закон, ни судебная практика не требуют от властей задумываться над тем, может ли поддержка постановления о предварительном приведении в исполнение (и тем самым разрешение деятельности до рассмотрения апелляции на решение по ОВОС/СЭО) иметь необратимые последствия для окружающей среды. По словам автора сообщения, в этом отношении существуют колоссальные различия между практикой принятия постановлений о предварительном приведении в исполнение решений по ОВОС/СЭО и постановлений, направленных на разрешение, а не запрещение той или иной деятельности. В последнем случае статья 60 Административно-процессуального кодекса истолковывается правильно: природоохранные вопросы представляют для общества главный интерес.

46. Автор сообщения утверждает, что суды истолковывают статью 60 Административно-процессуального кодекса как позволяющую им рассматривать постановление о предварительном приведении в исполнение только для проверки того, что мотивы принятия такого постановления не противоречат основаниям, перечисленным в пункте 1 статьи 60 Кодекса; изучения же реальных фактов не проводится, и суды, соответственно, обычно приходят к выводу о том, что перечисленные в статье 60 критерии соблюдены, и подтверждают постановление.

47. И наконец, автор сообщения утверждает, что, даже когда экологические соображения принимаются во внимание, суды обычно полагаются на выводы, сделанные в решениях по ОВОС/СЭО, и это при том, что такие решения сами оспариваются ввиду их неточности или недостаточности. По словам автора сообщения, при рассмотрении споров в отношении предварительного исполнения суды, как правило, придерживаются позиции и аргументации властей. Это касается и тех случаев, когда хозяйствующие субъекты оспаривают решения, обязывающие их прекратить противоправную деятельность, и тех, когда НПО оспаривают постановления о предварительном приведении в исполнение решений по ОВОС/СЭО.

48. Соответствующая Сторона опровергает утверждение автора сообщения о том, что суды ограничиваются оценкой формального соблюдения требований пункта 1 статьи 60 Административно-процессуального кодекса, не проводя

¹⁸ Например, дела 8792/2009, 1396/2010, 241/2010, 12009/2008 и 11796/2006 Верховного административного суда. См. Сообщение, стр. 13.

¹⁹ Сообщение, стр. 13.

²⁰ Информация, представленная соответствующей Стороной после слушаний, 22 августа 2013 года, стр. 7.

²¹ Там же.

тщательного анализа фактов. Она заявляет, что при рассмотрении ходатайств о принятии временных мер суды надлежащим образом выполняют свою задачу обеспечения баланса интересов в каждом конкретном деле и скрупулезно применяют принцип соразмерности; они объективно и беспристрастно оценивают, должным ли образом учтены интересы общества, в том числе в охране окружающей среды, уважая при этом право заинтересованной общественности на участие в процессе принятия решений. В обоснование своего утверждения соответствующая Сторона представила ряд примеров конкретных дел, в которых был обеспечен такой баланс интересов²².

49. Что касается чрезмерного внимания судов к выводам в решениях по ОВОС/СЭО, то, согласно соответствующей Стороне, необходимость предварительного приведения в исполнение в целом должна оцениваться исключительно на основании выводов, сделанных в этих решениях, поскольку «невозможно каким-либо иным образом и с использованием иных критериев независимо и объективно оценить/рассмотреть вопрос о том, разрешить ли такое предварительное приведение в исполнение, принимая во внимание потенциально необратимые последствия для окружающей среды, поскольку это потребовало бы от компетентных органов принять субъективное и противоправное решение»²³. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что было бы неразумно, если природоохранные органы при принятии решений по ОВОС/СЭО и постановлений о предварительном приведении в исполнение не соблюдали бы акты вышестоящих органов власти (например, Совета министров), которые, исходя из проводимой в том или ином конкретном секторе/регионе политики, пришли к выводу о том, что проектное/инвестиционное предложение имеет общенациональное значение²⁴.

50. Соответствующая Сторона не согласна с утверждением автора сообщения о том, что при вынесении постановлений о предварительном приведении в исполнение власти руководствуются интересами застройщиков и что суды соглашались с аргументацией властей, не принимая во внимание возможность причинения необратимого ущерба окружающей среде. В качестве доказательства обратного она ссылается, в частности, на недавнее решение Верховного административного суда, который признал, что компетентный орган, Варнская региональная инспекция по окружающей среде и водным ресурсам, неправоммерно издал постановление о предварительном приведении в исполнение, защищающее, в частности, серьезные интересы застройщика, не предоставившего необходимых гарантий²⁵. Соответствующая Сторона утверждает, что как власти, так и суды в целом учитывают природоохранные задачи в соответствии с требованиями применимых законов об охране окружающей среды.

51. Кроме того, соответствующая Сторона подчеркивает, что, даже в том случае, если решение по ОВОС/СЭО принимается без учета всех возможных негативных экологических последствий и/или если выдвигаемые в этих решениях условия являются недостаточными для обеспечения полноценной охраны окружающей среды, постановление о предварительном приведении в исполнение не может стать причиной необратимого ущерба окружающей среде, по-

²² Информация, представленная соответствующей Стороной после слушаний, 22 августа 2013 года, стр. 4 и последующие.

²³ Ответ на сообщение, полученный от соответствующей Стороны, 28 марта 2013 года, стр. 7.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же, стр. 2.

сколькx созданная Стороной многоэтапная процедура согласований требует получения разрешения на строительство до начала выполнения работ.

2. Финансовые гарантии

52. Автор сообщения утверждает, что требования по финансовым гарантиям в том случае, когда считается, что частные интересы оправдывают выдачу предварительного разрешения на осуществление той или иной деятельности, обычно устанавливаются на очень низком уровне, несоразмерном стоимости проекта (например, 6 000 евро в случае проекта на сумму 200 млн. евро), и без учета потенциального экологического ущерба или расходов на рекультивацию.

53. Соответствующая Сторона отвергает утверждения автора сообщения и приводит примеры случаев, когда финансовые гарантии были установлены на гораздо более высоком уровне (например, 150 000 болгарских левов (примерно 77 000 евро)²⁶.

С. Внутренние средства правовой защиты

54. Автор сообщения утверждает, что применительно к делам, описываемым в пунктах 32–42 выше, все внутренние средства правовой защиты были исчерпаны и что на национальном уровне не существует никакого общего механизма, позволяющего бороться с несоблюдением соответствующей Стороной требований Конвенции, поскольку оно приобрело систематический характер.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

55. Болгария сдала на хранение свою ратификационную грамоту 17 декабря 2003 года. Конвенция вступила в силу для Болгарии 16 марта 2004 года.

56. Сообщение касается подхода соответствующей Стороны к выполнению содержащегося в пункте 4 статьи 9 Конвенции требования обеспечить адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебный запрет в надлежащих случаях, для пересмотра постановлений о предварительном приведении в исполнение решений по ОВОС/СЭО.

57. В качестве предварительного замечания Комитет отмечает, что стороны рассматриваемого сообщения не отрицают, что процедура пересмотра решений по ОВОС/СЭО регулируется положениями пункта 4 статьи 9 Конвенции. С учетом этого Комитет не считает необходимым рассматривать данный вопрос более подробно.

58. Для определения того, выполняет ли соответствующая Сторона требования, предусмотренные в пункте 4 статьи 9 Конвенции, Комитет, во-первых, рассматривает правовую основу принятия постановлений о предварительном приведении в исполнение решений по ОВОС/СЭО, в частности в свете информации, представленной соответствующей Стороной в контексте настоящего сообщения. Затем Комитет анализирует, каким образом правовая основа применяется на практике. В этой связи, хотя как автор сообщения, так и соответствующая Сторона предусмотрительно привели примеры ряда правовых прецедентов, Ко-

²⁶ См. например, решения № 255/13.09.2012 и 22/01.02.2013, указанные в информации, представленной соответствующей Стороной после слушаний, 22 августа 2013 года, стр. 5.

митет уделяет основное внимание пяти делам, кратко изложенным в первоначальном сообщении (см. пункты 32–42 выше), поскольку только в отношении этих пяти дел Комитет получил достаточную информацию на английском языке как от автора сообщения, так и от соответствующей Стороны.

A. Применимая правовая база

59. Комитет высоко оценивает пункт 1 статьи 90 и пункт 1 статьи 166 Административно-процессуального кодекса, в соответствии с которыми административные акты не могут быть приведены в исполнение до истечения сроков их обжалования или, когда апелляция или протест уже поданы, до урегулирования спора компетентным органом. Эти положения, которые сами по себе выполняют функцию автоматического временного запретительного механизма и которые, по словам автора сообщения, не требуют от истца в рамках основного разбирательства предварительного внесения залога и не подвергают его риску ущерба в случае, если его апелляция по существу окажется впоследствии безуспешной, может послужить полезной моделью законодательства и источником вдохновения для других Сторон.

60. Комитет рассмотрел представление соответствующей Стороны, которая утверждает, что пункт 2 статьи 166 Административно-процессуального кодекса предусматривает альтернативу обжалованию постановлений о предварительном приведении в исполнение, поскольку он позволяет истцу на любой стадии обжалования решения по ОВОС/СЭО ходатайствовать перед судом о приостановлении исполнения решения по ОВОС/СЭО, если существует опасность причинения истцу непоправимого ущерба. Комитет понимает, что опасности причинения непоправимого ущерба окружающей среде недостаточно для того, чтобы истец мог выполнить требование и продемонстрировать, что причинение непоправимого ущерба угрожает ему самому. В этой связи Комитет считает, что соответствующая Сторона не может сослаться на пункт 2 статьи 166 Административно-процессуального кодекса как на альтернативный механизм выполнения ею требования предусмотреть адекватные и эффективные средства правовой защиты в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции.

61. В отношении постановлений о предварительном приведении в исполнение Комитет считает, что использование таких постановлений для ограничения автоматического приостанавливающего действия апелляции само по себе не может рассматриваться как фактор, снижающий эффективность средств правовой защиты в соответствии со статьей 9 Конвенции. Необходимо изучить правовую базу и практику, в рамках которых издаются постановления о предварительном приведении в исполнение.

62. Комитет отмечает, что стороны рассматриваемого сообщения не отрицают, что процедура пересмотра решений по ОВОС/СЭО регулируется положениями пункта 4 статьи 9 Конвенции (см. пункт 57 выше). Поскольку в соответствии с пунктом 4 статьи 9 постановление о предварительном приведении в исполнение решения по ОВОС/СЭО является обеспечительной мерой в отношении решения, на это постановление также распространяются, в частности, требования справедливости и беспристрастности, установленные в пункте 4 статьи 9 Конвенции. В этой связи Комитет высоко оценивает пункт 1 статьи 6 Административно-процессуального кодекса, который обязывает административные органы осуществлять свои полномочия обоснованно, добросовестно и на справедливой основе.

63. Комитет считает, что предъявляемое к Сторонам требование статьи 1 Конвенции гарантировать права на доступ к информации, на участие общественности и на доступ к правосудию «для содействия защите права каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния» однозначно свидетельствует о том, что защита окружающей среды должна рассматриваться в качестве одного из важных государственных интересов.

64. В отношении пункта 1 статьи 60 Административно-процессуального кодекса Комитет отмечает, что соответствующая Сторона и автор сообщения едины в том, что при принятии/одобрении решения о предварительном приведении в исполнение на основании этого положения государственные органы и суды в соответствии с принципом соразмерности, закрепленным в статье 6 Административно-процессуального кодекса, должны обеспечить баланс интересов, с тем чтобы решение было справедливым и учитывало интересы всех сторон, в том числе интересы общества в сохранении окружающей среды. Расходятся же соответствующая Сторона и автор сообщения в оценке того, действительно ли это происходит на практике.

В. Постановления о предварительном приведении в исполнение на практике

65. Изучая подход соответствующей Стороны к использованию постановлений о предварительном приведении в исполнение решений по ОВОС/СЭО на практике, Комитет рассматривает ниже те различные роли, которые играют государственные органы власти, уполномоченные выносить решения по ОВОС/СЭО и постановления о предварительном приведении в исполнение, суды и другие рассматривающие дела органы, компетентные рассматривать апелляции на такие решения и постановления.

1. Роль государственных органов власти

66. В отношении роли государственных органов, Комитет считает, что точка зрения соответствующей Стороны, полагающей, что при вынесении решений по ОВОС/СЭО компетентные органы не должны «ставить под вопрос» утвержденное вышестоящим органом проектное/инвестиционное предложение как имеющее национальное значение (см. пункт 49 выше), не согласуется с положениями Конвенции. Если роль органов власти при вынесении решений по ОВОС/СЭО сведется лишь к механическому утверждению политических решений, принятых на более высоком уровне, это фактически лишит процесс принятия природоохранных решений всякого значения и сделает бессмысленным участие в нем общественности. Аналогичным образом, ссылка на признание национального значения вышестоящим органом как на решающий фактор при рассмотрении вопроса о принятии постановления о предварительном приведении в исполнение идет вразрез с требованием обеспечения баланса интересов, которое должно являться ключевым фактором при принятии любого решения о предоставлении временной защиты.

67. Комитет принимает к сведению утверждение соответствующей Стороны о том, что нередко в ходе процесса, предшествующего принятию решения по ОВОС/СЭО, общественность не высказывает никакой озабоченности по поводу экологических последствий планируемой деятельности. Комитет исходит из того, что это, возможно, объясняет, почему при принятии постановлений о предварительном приведении в исполнение в подобных случаях государственные

органы решают, что другие интересы являются более насущными. В случае отсутствия у государственных органов информации об обратном, трудно ожидать, что они будут действовать иначе. Принимая это во внимание, Комитет не убежден в том, что нынешняя практика болгарских государственных органов в отношении принятия постановлений о предварительном приведении в исполнение не соответствует требованиям пункта 4 статьи 9 Конвенции, и поэтому он не может сделать вывод о том, что соответствующая Сторона не соблюдает требования Конвенции по данному конкретному вопросу.

68. Комитет пользуется данной возможностью, чтобы высказать более общее замечание относительно связи между правом на участие и правом на доступ к правосудию в рамках Конвенции, подчеркивая при этом, что то, о чем пойдет речь, ни в коей мере не направлено против автора настоящего сообщения. Конвенция не требует, чтобы участие в административной процедуре являлось предварительным условием получения доступа к правосудию для оспаривания решений, принятых в рамках этой процедуры, и введение такого общего процессуального требования не отвечало бы целям Конвенции. С другой стороны, в Конвенции признается, что участие общественности в процедурах принятия решений является одним из основных инструментов повышения качества экологических решений²⁷. Предоставляя общественности возможность выразить свою озабоченность и требуя от государственных органов должным образом учитывать эту озабоченность, Конвенция помогает обеспечить учет экологических соображений в государственной директивной деятельности. В этой связи Комитет считает, что, если НПО будут преднамеренно отказываться от участия в процедурах, разработанных для привлечения общественности к принятию решений, имея для этого все возможности, и вместо этого будут ограничиваться использованием административных или судебных процедур оспаривания уже принятых решений, это не будет способствовать достижению целей Конвенции.

2. Роль судов и других рассматривающих дела органов

69. Комитет подтверждает, что, как отметил автор сообщения, требование пункта 4 статьи 9 Конвенции в отношении того, что средства правовой защиты в виде судебного запрещения и другие средства правовой защиты должны быть «эффективными», предполагает, в частности, что эти средства правовой защиты должны предотвращать причинение непоправимого ущерба окружающей среде.

70. В этой связи важно отметить, что соответствующая Сторона обязана гарантировать доступ к правосудию в соответствии с целью, изложенной в статье 1 Конвенции, а именно в целях содействия защите права каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. Таким образом, охрана окружающей среды должна, согласно формулировке пункта 1 статьи 60 Административно-процессуального кодекса, рассматриваться в качестве «особо важного государственного интереса» для целей этого положения.

71. Кроме того, Комитет считает, что, в отличие от его выводов в отношении принятия постановлений о предварительном приведении в исполнение государственными органами (см. пункт 67 выше), для целей обжалования таких постановлений на основании пункта 4 статьи 60 Административно-процессуального кодекса не важно, высказывала ли общественность какую-либо озабоченность на более раннем этапе процедуры участия общественности. Аналогичным образом, не должны иметь значения и те мотивы, по которым оспаривается реше-

²⁷ См. например, пункт 9 преамбулы.

ние по ОВОС/СЭО в рамках основного иска. Напротив, если основанием для обжалования постановления о предварительном приведении в исполнение является опасность причинения ущерба окружающей среде, то в соответствии с требованием пункта 4 статьи 9 Конвенции – обеспечить адекватные и эффективные средства правовой защиты для предотвращения ущерба окружающей среде – охрана окружающей среды должна стать одним из основных факторов, которые должны приниматься во внимание судом при вынесении решения по апелляции.

72. С учетом того, что в рамках основного иска оспаривается само решение по ОВОС/СЭО, слушающему делу органу при рассмотрении апелляции на постановление о предварительном приведении в исполнение придется самостоятельно оценить существование угрозы причинения ущерба окружающей среде в случае продолжения деятельности до окончания рассмотрения апелляции на решение по ОВОС/СЭО. Эта оценка должна проводиться на основе всех имеющихся в его распоряжении фактов и аргументов, а также с учетом особой важности интересов общества в сохранении окружающей среды и необходимости принятия мер предосторожности для предотвращения экологического ущерба.

73. В качестве дополнительного замечания Комитет отмечает, что не считает убедительными слова соответствующей Стороны, которая утверждает, что, даже несмотря на поддержку судом постановления о предварительном приведении в исполнение, осуществление проекта не может начаться еще в течение некоторого времени, что делает невозможным причинение ущерба окружающей среде. Хотя в силу разных практических обстоятельств в некоторых случаях это может быть правдой, рассматривавшиеся здесь дела свидетельствуют о том, что это не всегда так. Так, проект по сооружению двух горнолыжных подъемников (постановление № 15789/2010 в отношении решения № 31-PR/2010 Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов)²⁸ стал причиной непоправимого ущерба окружающей среде до того момента, как решение, разрешающее строительство подъемников, было в конце концов признано незаконным (пункты 32–34 выше). Как видно на примере этого дела, ущерб окружающей среде может быть причинен принятием постановления о предварительном приведении в исполнение оспариваемого решения по ОВОС/СЭО, которое впоследствии было отменено по итогам рассмотрения поданной апелляции. Ключевой момент состоит в том, что с правовой точки зрения ничто не мешает застройщику запросить и получить разрешение на строительство сразу же после подтверждения постановления о предварительном приведении в исполнение до момента завершения рассмотрения апелляции против решения по ОВОС/СЭО.

74. С учетом вышеизложенных соображений Комитет отмечает, что лишь в одном из пяти рассмотренных им дел, а именно в деле по кассационной жалобе 14251/2010 на решение № 33-PR/2010 Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов, суд, стремясь соблюсти баланс интересов, провел собственную оценку риска причинения ущерба окружающей среде, принимая во внимание все представленные ему факты и аргументы. В четырех других случаях суды, рассматривая решения компетентных органов о предварительном приведении в исполнение оспариваемых решений по ОВОС/СЭО, не пытались провести свою собственную оценку потенциального воздействия на окружающую среду, а вместо этого полагались исключительно на выводы компетентного

²⁸ См. сообщение, приложение 6 (на болгарском языке); перевод на английский язык см. в письме автора сообщения от 21 августа 2013 года, в котором он отвечает на вопросы после слушаний в Комитете, состоявшихся во время его сорок первого совещания, дополнение А, приложение 6.

органа по этому вопросу, т.е. именно на те самые выводы, которые оспаривались в рамках основного иска. В одном из дел, а именно при рассмотрении кассационной жалобы № 88985/2012²⁹, суды вообще не приняли экологические соображения во внимание. Впоследствии министерство провело свою проверку по фактам дела и выявило серьезные недостатки в оценке экологических последствий деятельности; в итоге решение по ОВОС (в данном случае, постановление № 181/2012 Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов, отменяющее решение VA-7/2012³⁰ Региональных инспекций по охране окружающей среды и водным ресурсам) было аннулировано. В остальных трех делах суды однозначно отказались принимать во внимание любые экологические соображения, выдвинутые заявителем, указав на то, что они будут изучены в случае рассмотрения дела по существу.

75. То, что приведенные выше факты изложены точно, подтверждается и заявлением соответствующей Стороны о том, что в каждом из пяти дел суды отклонили апелляции на постановления о предварительном приведении в исполнение «на основании существующих общественных и государственных интересов в осуществлении инвестиционных предложений, учитывая тот факт, что возможность причинения какого бы то ни было ущерба окружающей среде не была доказана»³¹.

76. По мнению Комитета, вышеуказанные факты свидетельствуют о существовании определенной тенденции, возникшей при попустительстве соответствующей Стороны: при рассмотрении апелляций на постановления о предварительном приведении в исполнение решений по ОВОС/СЭО, вместо того чтобы изучать, в какой степени критерии пункта 1 статьи 60 Административно-процессуального кодекса были соблюдены с учетом принципа соразмерности (АПК, статья 6) и требования оценивать все факты и аргументы, имеющие значение для дела (АПКТ, статья 7), суды в значительной степени опираются на выводы, содержащиеся в решениях по ОВОС/СЭО, несмотря на то, что законность этих решений оспаривается в рамках основных исков. Комитет считает, что подход судов не соответствует требованиям пункта 4 статьи 9 Конвенции предоставлять адекватные и эффективные средства правовой защиты.

77. Если говорить конкретно об обжаловании постановлений о предварительном приведении в исполнение решений в связи с потенциальным ущербом окружающей среде на основании пункта 4 статьи 60 Административно-процессуального кодекса, то Комитет считает, что практика, в соответствии с которой рассматривающий дело орган полагается на выводы оспариваемого решения по ОВОС/СЭО вместо того, чтобы провести свою собственную оценку риска ущерба окружающей среде в свете всех фактов и аргументов, имеющих значение в рассматриваемом деле, а также с учетом особо важного государственного интереса в сохранении окружающей среды и необходимости принимать меры предосторожности для предотвращения экологического ущерба, не гарантирует, что такие процедуры являются адекватным и эффективным средством правовой защиты, позволяющим предотвратить ущерб окружающей среде. Таким образом, соответствующая Сторона не выполняет требования пункта 4 статьи 9 Конвенции.

²⁹ См. письмо автора сообщения от 21 августа 2013 года, в котором он отвечает на вопросы после слушаний в Комитете, состоявшихся во время его сорок первого совещания, дополнение А, приложение 6.

³⁰ См. там же, приложение 33.

³¹ Информация, представленная соответствующей Стороной после слушаний, 22 августа 2013 года, стр. 4.

78. Комитет отмечает, что в дополнение к подаче апелляции на основании пункта 4 статьи 60 Административно-процессуального кодекса истец может в соответствии с пунктом 3 статьи 90 Кодекса обратиться в вышестоящий административный орган с ходатайством о прекращении исполнения постановления о предварительном приведении в исполнение, если оно не диктуется государственными интересами или если такое исполнение может причинить непоправимый вред соответствующему лицу. Не имея возможности подробно изучить практику высших административных органов в отношении поданных на основании пункта 3 статьи 90 ходатайств, Комитет не делает никаких выводов по этому вопросу. В то же время Комитет подчеркивает, что требование пункта 4 статьи 9 Конвенции предоставлять адекватные и эффективные средства правовой защиты в равной мере применимо и к ходатайствам, поданным в соответствии с пунктом 3 статьи 90 в связи с риском причинения ущерба окружающей среде. Таким образом, доводы Комитета, изложенные в пункте 77, применимы и к таким ходатайствам.

3. Финансовые гарантии

79. Хотя Конвенция не исключает возможности использования финансовых гарантий как таковых в судебных процессах, проводимых на основании Конвенции (в соответствующих случаях гарантии действительно могут играть полезную роль, содействуя защите окружающей среды), на практике характер их применения может идти вразрез с требованиями пункта 4 статьи 9 Конвенции. Это может иметь место в том случае, когда финансовые гарантии, требуемые в качестве условия принятия постановления о предварительном приведении в исполнение, установлены на таком уровне, который не является препятствием для осуществления деятельности, которая может причинить ущерб окружающей среде, или, с другой стороны, не обеспечивает достаточного возмещения любого причиненного вреда.

80. Представленные на рассмотрение Комитета правовые прецеденты свидетельствуют о том, что суды, как правило, поддерживают постановления о предварительном приведении в исполнение в случае наличия финансовой гарантии, не обращая при этом внимание на то, является ли размер гарантии достаточным для возмещения любого экологического ущерба и иного вреда в случае продолжения деятельности; после этого основной иск истца может быть удовлетворен. Если суды действительно поступают таким образом, то соответствующая Сторона не выполняет требования пункта 4 статьи 9 Конвенции. В то же время, основываясь на ограниченной информации, имеющейся в его распоряжении, Комитет не может прийти к выводу о том, что соответствующая Сторона не выполняет требования Конвенции по данному конкретному пункту.

IV. Выводы и рекомендации

81. С учетом вышесказанного Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах:

A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

82. Если говорить об обжаловании на основании пункта 4 статьи 60 Административно-процессуального кодекса постановлений о предварительном приведении в исполнение решений в связи с потенциальным ущербом окружающей среде, Комитет считает, что практика, в соответствии с которой суды полагают-

ся на выводы оспариваемого решения по ОВОС/СЭО вместо того, чтобы провести свою собственную оценку риска причинения ущерба окружающей среде в свете всех фактов и аргументов, имеющих значение в рассматриваемом деле, а также с учетом особо важного государственного интереса в сохранении окружающей среды и необходимости принимать меры предосторожности для предотвращения экологического ущерба, не гарантирует, что такие процедуры являются адекватным и эффективным средством правовой защиты, позволяющим предотвратить ущерб окружающей среде. Таким образом, соответствующая Сторона не выполняет требования пункта 4 статьи 9 Конвенции.

В. Рекомендации

83. Действуя в соответствии с пунктом 36 б) приложения к решению I/7 Совещания Сторон и принимая к сведению согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные пунктом 37 б) приложения к решению I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне пересмотреть подход судов к апелляциям, подаваемым в соответствии с пунктом 4 статьи 60 Административно-процессуального кодекса для обжалования постановлений о предварительном приведении в исполнение в связи с потенциальным экологическим ущербом, а также принять практические и/или законодательные меры для обеспечения того, чтобы:

а) вместо того, чтобы полагаться на выводы оспариваемого решения по ОВОС/СЭО, суды при рассмотрении таких апелляций проводили свою собственную оценку риска причинения ущерба окружающей среде в свете всех фактов и аргументов, имеющих значение в рассматриваемом деле, а также с учетом особо важного государственного интереса в сохранении окружающей среды и необходимости принятия мер предосторожности для предотвращения экологического ущерба;

б) в своих решениях, принимаемых по результатам рассмотрения апелляций, суды четко излагали свою аргументацию, указывая, как они обеспечивали баланс интересов, в том числе результаты проведенной ими оценки риска причинения ущерба окружающей среде в свете всех фактов и аргументов, имеющих значение в рассматриваемом деле, а также с учетом особо важного государственного интереса в сохранении окружающей среды и необходимости принятия мер предосторожности для предотвращения экологического ущерба;

в) судьи и государственные должностные лица получали необходимую подготовку и указания в отношении того, каким образом следует обеспечивать вышеупомянутый баланс интересов в природоохранных делах, в том числе как следует надлежащим образом отражать этот баланс в своей аргументации.