

**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

**Пятая сессия**

Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года  
Пункт 5 b) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие  
осуществлению Конвенции: механизм соблюдения**

**Соблюдение Болгарией своих обязательств  
по Конвенции****Доклад Комитета по соблюдению***Резюме*

Настоящий документ был подготовлен Комитетом по соблюдению во исполнение просьбы, изложенной в пункте 10 решения IV/9 Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пунктах 13 b), 14 и 35 приложения к решению I/7 о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2/Add.8).

В документе рассматривается прогресс, достигнутый Болгарией в межсессионный период в деле осуществления рекомендаций, изложенных в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2011/58, принятых 28 сентября 2012 года (ECE/MP.PP/С.1/2013/4), в частности в отношении осуществления положений Конвенции о доступе к правосудию, в том что касается заключений стратегической экологической оценки, планов территориального развития, а также разрешений на строительство и эксплуатацию.



1. 9 февраля 2011 года Балканское общество дикой природы представило сообщение АССС/С/2011/58<sup>1</sup>, в котором утверждалось, что Болгария не соблюдает своих обязательств в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

2. В сообщении утверждалось, что соответствующая Сторона не выполняет пункты 2 и 3 статьи 9 Конвенции в отношении доступа природоохранных неправительственных организаций (НПО) и представителей общественности к административным и судебным процедурам рассмотрения в целях оспаривания действий, которые противоречат положениям национального природоохранного законодательства. Автор сообщения заявил о невозможности обжалования в суде результатов стратегической экологической оценки (СЭО) планов и программ – "заключений СЭО", подготовленных в соответствии с Законом об охране окружающей среды. Кроме того, в нем утверждалось, что представители общественности лишены доступа к процедурам рассмотрения, позволяющим оспорить постановления об утверждении планов территориального развития или разрешений на строительство и эксплуатацию, которые оформлены в соответствии с Законом о территориальном развитии и противоречат положениям природоохранного законодательства Европейского союза или национального природоохранного законодательства.

3. Рассмотрев сообщение на своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года) в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет сделал вывод о том, что:

а) лишив всех представителей общественности, включая природоохранные организации, доступа к правосудию в отношении генеральных планов территориального развития, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции;

б) лишив практически всех представителей общественности, включая все природоохранные организации, доступа к правосудию в отношении подробных планов территориального развития, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции;

с) ввиду необеспечения того, чтобы все соответствующие представители общественности, имеющие достаточный интерес, и в частности природоохранные организации, имели доступ к процедурам рассмотрения в целях оспаривания окончательных решений, касающихся разрешения видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 2 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции.

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

---

<sup>1</sup> Сообщение и другие связанные с ним документы доступны на веб-сайте Комитета по адресу <http://www.unecce.org/env/pp/pubcom.html>.

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

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

5. На своем сороковом совещании (Женева, 25–28 марта 2013 года) Комитет подтвердил принятие отредактированного английского текста своих выводов и рекомендаций, а также его перевода на русский и французский языки в качестве документа ECE/MP.PP/C.1/2013/4.

6. Комитет предложил соответствующей Стороне предоставить не позднее 16 сентября 2013 года информацию о достигнутом ею прогрессе в осуществлении рекомендаций Комитета.

7. 19 сентября 2013 года соответствующая Сторона представила доклад о ходе работы, и в тот же день свои замечания о прогрессе, достигнутом Стороной, представил автор сообщения.

8. Соответствующая Сторона сообщила Комитету о принятии поправок к Закону о территориально-пространственном планировании, совершенствующих административный контроль за территориальным планированием и строительством. В частности, на застройщика была возложена обязанность согласовывать проекты генеральных планов территориального развития с соответствующими центральными и местными органами власти. Кроме того, губернаторам областей были предоставлены полномочия оспаривать законность генеральных планов территориального развития в административных судах. Соответствующая сторона также процитировала положения некоторых других нормативно-правовых документов по контролю законности генеральных и подробных планов территориального развития, а также разрешений на строительство, в каждом из которых содержится описание процессов разбирательств, которые в силу своих полномочий должны инициировать компетентные административные органы власти.

9. Соответствующая Сторона также сослалась на недавно установленное обязательство для застройщика организовывать публичные обсуждения (слушаний) перед утверждением проектов планов территориального развития. Утвержденные планы территориального развития требуется публиковать на веб-сайтах соответствующих муниципалитетов Министерства регионального развития.

10. В отношении конкретных рекомендаций Комитета соответствующая Сторона отметила, что между компетентными органами власти ведутся консультации. По мнению соответствующей Стороны, при принятии указанных мер необходимо принимать во внимание не только вопросы, связанные с соблюдением Болгарией положений Конвенции, но также "социально-экономические и административные аспекты", например, предотвращение трудностей в ходе административных разбирательств, а также потери социально-экономических выгод и т.д. Она также подчеркнула, что "национальное законодательство в области окружающей среды полностью обеспечивает возможность представителям общественности обжаловать/оспаривать приведенные в исполнение заявления/решения о стратегической экологической оценке (СЭО) и оценке воздействия на окру-

жающую среду (ОВОС), наличие которых является абсолютно необходимым условием для утверждения планов территориального развития и оформления разрешений на строительство, позволяющих осуществлять инвестиционные проекты, влияющие на состояние окружающей среды"<sup>2</sup>.

11. В своих замечаниях о прогрессе, достигнутом соответствующей Стороной, автор сообщения указал на то, что для исполнения рекомендаций Комитета никаких административных или законодательных мер принято не было. Согласно автору сообщения, перемены, связанные с передачей контроля над некоторыми категориями планов территориального развития и соответствующими решениями муниципальным органам власти, на деле лишь усугубили положение. НПО провели мероприятия по информированию соответствующих властей и органов о выводах и рекомендациях Комитета или связанных с ними законодательных предложениях, подготовленных НПО. Автор сообщения проинформировал о том, что предложения НПО в отношении доступа к правосудию не были приняты в связи с тем, что они могли бы негативно сказаться на инвестициях.

12. Автор сообщения также привел Комитету примеры прецедентного права и продемонстрировал тем самым, что со времени принятия Комитетом выводов и рекомендаций судебная практика не изменилась.

13. Комитет отмечает, что различные официальные органы соответствующей Стороны, а также представители общественности достаточно активно работали над вопросами, затронутыми в выводах и рекомендациях Комитета. Кроме того, соответствующая Сторона внесла ряд поправок в свое законодательство для того, чтобы повысить прозрачность и усовершенствовать механизмы контроля за территориальным планированием и процедурами выдачи соответствующих разрешений (целесообразность некоторых из этих поправок вызывает сомнения у автора сообщения).

14. Однако ни эти поправки, ни другие меры, принятые соответствующей Стороной, не имеют непосредственного отношения к аспектам правовой системы Болгарии, которая, как установил Комитет, не соответствует требованиям Конвенции, а именно условию о предоставлении возможностей представителям общественности соответствующей Стороны оспаривать законность планов территориального развития, а также разрешений на строительство и эксплуатацию. Комитет обеспокоен тем, что соответствующая Сторона, как представляется, придерживается позиции, согласно которой выполнение рекомендаций Комитета не является обязательным условием полного соблюдения пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции.

15. На своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года) Комитет рассмотрел доклад о ходе работы, представленный соответствующей Стороной, и замечания автора сообщения, а также подготовил проект настоящего доклада и рекомендаций. Затем, 18 ноября 2013 года, проект был препровожден соответствующей Стороне и авторам сообщений для представления ими замечаний до 9 декабря 2013 года. Несмотря на напоминания, никаких замечаний получено не было. На своем сорок третьем совещании (Женева, 17–20 декабря 2013 года) Комитет принял доклад и рекомендации и принял решение представить их Совещанию Сторон на его пятой сессии.

---

<sup>2</sup> Доклад соответствующей Стороны о ходе работы от 19 сентября 2013 года. Доклад о ходе работы и другие документы, имеющие отношение к сообщению, доступны по адресу <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/58TableBG.html>.

16. Комитет рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 и с учетом причин и степени несоблюдения, а также мер, принятых соответствующей Стороной в межсессионный период:

а) одобрить выводы и рекомендации Комитета, принятые на его тридцать восьмом совещании;

б) приветствовать усилия, предпринятые к этому моменту соответствующей Стороной, в той мере, в которой они соответствуют рекомендациям Комитета;

в) выразить обеспокоенность по поводу того, что ни поправки, ни другие меры, принятые соответствующей Стороной на данный момент, не имеют непосредственного отношения к аспектам правовой системы Болгарии, которая, как установил Комитет, не соответствует требованиям Конвенции, а именно условию о предоставлении возможностей представителям общественности соответствующей Стороны оспаривать законность планов территориального развития, а также разрешений на строительство и эксплуатацию;

г) выразить обеспокоенность по поводу того, что соответствующая Сторона, как представляется, придерживается позиции, согласно которой выполнение рекомендаций Комитета не является обязательным условием полного соблюдения пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции;

д) предложить соответствующей Стороне периодически (31 декабря 2014 года, 31 октября 2015 года и 31 октября 2016 года) представлять Комитету подробную информацию о дальнейшем прогрессе в выполнении изложенных выше рекомендаций;

е) принять решение вновь рассмотреть сложившуюся ситуацию на своей шестой сессии.

---