



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 соблюдению**Семьдесят второе совещание**

Женева, 18–21 октября 2021 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности**Выводы и рекомендации в отношении сообщения
АССС/С/2016/144, касающегося соблюдения Конвенции
Болгарией*****Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 26 июля 2021 года****I. Введение**

1. 14 ноября 2016 года некоммерческая ассоциация «Гражданский контроль — защита животных» (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 (Орхусской конвенции), сообщение, в котором утверждается, что Болгария не соблюдает свои обязательства по Конвенции¹.

2. В частности, автор утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения статьи 7 в сочетании со статьями 6 (пункты 3 и 8) и 9 (пункты 2–4) Конвенции, поскольку не организовала надлежащего участия общественности в принятии решений по предложенной поправке к Генеральному плану территориально-пространственного развития (ГПТПР) Пловдива и не обеспечила доступ к правосудию для обжалования либо самой поправки к ГПТПР, либо непринятия каким-либо органом власти мер по отмене поправки.

* Настоящий документ был запланирован к изданию после установленного срока в силу обстоятельств, не зависящих от представившей его стороны.

¹ Сообщение и относящаяся к нему документация от автора сообщения, соответствующей Стороны и секретариата доступны по адресу https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2016.144_bulgaria.



3. На своем пятьдесят шестом совещании (Женева, 28 февраля — 3 марта 2017 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым².
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции (ECE/MP.PP/2/Add.8) сообщение было препровождено соответствующей Стороне 20 марта 2017 года.
5. 18 августа 2017 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.
6. На своем шестьдесят пятом совещании (Женева, 4–8 ноября 2019 года) Комитет провел слушания по обсуждению существа сообщения с участием представителей автора сообщения. Несмотря на неоднократные напоминания, соответствующая Сторона не приняла участие в этих слушаниях³.
7. 16 июня 2020 года Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций по просьбе Комитета сообщила о серьезной обеспокоенности Комитета по поводу того, что соответствующая Сторона не приняла участия в слушаниях на шестьдесят пятом совещании Комитета. В своем письме она также препроводила вопросы Комитета соответствующей Стороне для получения ее письменного ответа.
8. 13 июля 2020 года соответствующая Сторона представила свои ответы на перечень вопросов, направленных Исполнительным секретарем, а 17 сентября 2020 года автор сообщения представил по ним письменные замечания.
9. 16 июня 2021 года Комитет завершил работу над проектом своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 в тот же день проект выводов был препровожден соответствующей Стороне и автору сообщения для получения их замечаний. Обеим сторонам было предложено представить свои замечания не позднее 23 июля 2021 года.
10. 23 июля 2021 года соответствующая Сторона представила замечания по проекту выводов Комитета. От автора сообщения никаких замечаний по проекту выводов не поступило.
11. После этого Комитет на закрытом заседании, с учетом полученных замечаний, завершил работу над своими выводами и принял их 26 июля 2021 года с использованием электронной процедуры принятия решений. Комитет постановил, что выводы должны быть опубликованы в качестве официального предсессионного документа к его семьдесят второму совещанию.

II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов⁴

A. Законодательная основа

Территориальное-пространственное планирование и экологическая оценка

Общие правовые аспекты

12. Статьи 103 (пункт 2) и 104 (пункт 1) Закона о территориально-пространственном развитии (ЗТПР) предусматривают, что Генеральные планы территориально-пространственного развития (ГПТПР) устанавливают общую основу и ориентиры для застройки и обустройства соответствующих территорий.

² ECE/MP.PP/C.1/2017/2, п. 59.

³ ECE/MP.PP/C.1/2019/8, п. 3.

⁴ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и вопросы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были доведены до сведения Комитета и рассмотрены им.

Они определяют преимущественное назначение и порядок развития участков территорий, включенных в план, и являются основой для их развития⁵.

13. Постановление об условиях и порядке проведения экологической оценки планов и программ (Постановление о СЭО) определяет правила стратегической экологической оценки (СЭО) планов и программ. Пункты 2 и 1 статьи 2 Постановления о СЭО предписывают, чтобы в отношении планов и поправок к ним, которые не подлежат обязательной СЭО, проводилась оценка необходимости проведения СЭО⁶.

14. Решение о том, что в отношении проекта плана СЭО не требуется, считается отдельным административным актом по отношению к самому плану⁷.

15. Пункт 7 статьи 125 ЗТПР предусматривает, что СЭО является «частью плана развития». Пункт 4 статьи 82 Закона об охране окружающей среды (ЗООС) предусматривает, что заключение СЭО является обязательным условием последующего утверждения плана или программы. Органы власти, ответственные за принятие и реализацию плана или программы, обязаны принять во внимание заключение СЭО⁸.

Участие общественности в процессе принятия решений по ГПТПР

16. Пункт 1 статьи 127 ЗТПР устанавливает общие рамки процедуры участия общественности в работе над ГПТПР и поправками к ГПТПР⁹. Указанное положение гласит:

Проекты генеральных планов территориально-пространственного развития публикуются на сайте соответствующего муниципалитета и подлежат общественному обсуждению до их представления экспертным советам по землеустройству. Заказчик проекта организует и проводит общественные обсуждения, уведомляя о месте, дате и времени их проведения посредством объявления, которое вывешивается в специально отведенных местах в здании муниципалитета, администрации области или администрации кмета и в других заранее объявленных и доступных для общественности местах соответствующей территории, являющейся предметом плана, а также публикуется на веб-сайте заказчика и муниципалитета, в одной ежедневной государственной газете и одной местной газете. На общественном обсуждении ведется письменный протокол, который прилагается к документации для экспертного совета и общинного совета. В городах с районным делением общественные обсуждения должны проводиться во всех районах. Общественное обсуждение является частью процедуры консультаций по экологической оценке и/или оценке совместимости, организуемых и проводимых заказчиком в соответствии с положениями Закона об охране окружающей среды и/или Закона о биологическом разнообразии, и проводится совместно с этой процедурой¹⁰.

Доступ к правосудию в отношении ГПТПР

17. В соответствии с пунктом 6 статьи 215 ЗТПР ГПТПР и поправки к ним не подлежат обжалованию¹¹. При этом в пункте 6 статьи 127 ЗТПР предусматривается, что областной управитель может обжаловать ГПТПР в суде в соответствии со своими полномочиями по рассмотрению вопросов о законности всех актов общинного совета согласно пункту 5 статьи 45 Закона о местном самоуправлении и местной

⁵ Ответ Стороны на сообщение, с. 1.

⁶ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, приложение 1, с. 1.

⁷ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

⁸ Там же, с. 3.

⁹ Там же, с. 4.

¹⁰ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, с. 2.

¹¹ Ответ Стороны на сообщение, с. 1.

администрации (ЗМСМА). В соответствии с пунктом 6 статьи 127 ЗТПР такая жалоба должна быть подана в суд в течение 14 дней¹².

18. Представители общественности могут направить областному управителю «заявление» с просьбой о принятии мер, описанных в пункте выше. При этом отсутствует как законодательно регламентированная процедура подачи такого заявления, так и юридическое обязательство управителя рассматривать запросы такого рода и выносить решения по ним, равно как и процедура судебного обжалования в случае, если управитель не рассмотрит запрос такого рода и не вынесет решение по нему¹³.

19. После внесения поправок 14 августа 2015 года пункт 3 статьи 88 ЗООС предусматривает, что заключение СЭО может быть обжаловано в суде¹⁴.

Предварительное исполнение

20. В соответствии со статьями 90 (пункт 1) и 166 (пункт 1) Административно-процессуального кодекса (АПК) любые жалобы или протесты, поданные в административном или судебном порядке, имеют немедленное и автоматическое приостанавливающее действие¹⁵.

21. Тем не менее государственные органы могут отменить приостанавливающее действие обжалования, издав постановление о немедленном исполнении административного акта. Это постановление иначе называется постановлением о предварительном исполнении¹⁶. Условия вынесения постановления о предварительном исполнении устанавливаются в пункте 1 статьи 60 АПК¹⁷.

22. Пункт 4 статьи 60 АПК гласит, что постановление о предварительном исполнении административного акта может быть обжаловано в течение трех дней после его публикации независимо от того, был ли обжалован сам административный акт¹⁸. Суд проверяет законность постановления в соответствии с пунктом 1 статьи 60 АПК и при обнаружении несоблюдения условий, предусмотренных этим положением, может отменить постановление, что приведет к приостановлению действия соответствующего административного акта. По истечении трехдневного срока утрачивается право на обжалование постановления о предварительном исполнении при сохранении права на обжалование самого административного акта.

23. В соответствии с пунктом 2 статьи 166 АПК по ходатайству подателя жалобы суд может приостановить действие постановления о предварительном исполнении, выданного государственным органом, если такое исполнение может нанести подателю жалобы значительный или непоправимый ущерб. При этом постановление об исполнении может быть приостановлено только на основании появления новых обстоятельств¹⁹.

24. В соответствии с пунктом 1 статьи 167 АПК на любой стадии производства суд тоже может вынести постановление о предварительном исполнении административного акта на тех же условиях, что и административный орган²⁰.

¹² Сообщение, с. 3; ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, приложение 3, с. 4.

¹³ Сообщение, с. 3.

¹⁴ Ответ Стороны на сообщение, с. 2; Сообщение, приложение 8, с. 10.

¹⁵ Заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, сс. 23 и 39; ответ Стороны на сообщение, сс. 8–12.

¹⁶ Сообщение, с. 1; ответ Стороны на сообщение АССС/С/2012/76 (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2016/3), с. 1.

¹⁷ Заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, с. 16.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, с. 39; ответ Стороны на сообщение, с. 10.

²⁰ Заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, с. 39; ответ Стороны на сообщение, с. 11.

25. Пункт 3 статьи 167 АПК предусматривает, что постановление суда о предварительном исполнении административного акта также может быть обжаловано в течение трех дней с момента его оглашения. Если постановление о предварительном исполнении отменено, то восстанавливается положение вещей, предшествовавшее исполнению²¹.

Уведомления и меры административного принуждения

Уведомления

26. Статья 109 АПК предусматривает, что любое лицо, организация или омбудсмен могут направлять в государственные органы «уведомления». Пункт 4 статьи 107 АПК предусматривает, что «уведомления» могут быть поданы, в частности, в связи с незаконными или ненадлежащими действиями административных органов и должностных лиц, которые затрагивают государственные или общественные интересы, права или законные интересы других лиц. Подача уведомления сама по себе не останавливает исполнение оспариваемого акта или ведение конкретной деятельности, за исключением случаев, когда орган, уполномоченный выносить решение по уведомлению, распоряжается остановить исполнение до вынесения им своего решения²².

27. Статья 108 АПК гласит: «Административные органы, а также... другие органы, выполняющие публично-правовые функции, обязаны рассматривать уведомления и принимать решения по ним объективно, в соответствии с законом и в установленные сроки»²³.

28. Статья 113 АПК предусматривает, что уведомления не могут рассматриваться органами или должностными лицами, в отношении действий которых они были поданы, за исключением случаев, когда эти органы или должностные лица считают уведомления обоснованными и дают им ход²⁴.

29. В статье 114 АПК указано, что ответные меры по уведомлению принимаются по итогам выяснения обстоятельств дела и рассмотрения объяснений и возражений любых заинтересованных лиц. Если запросы сочтены незаконными или необоснованными либо не могут быть удовлетворены по объективным причинам, необходимо указать основания такого вывода²⁵.

30. Статья 115 АПК предусматривает, что орган, вынесший решение в отношении уведомления, принимает меры по его исполнению, определяя порядок и сроки исполнения²⁶. Такие меры известны как «меры административного принуждения» (см. пункты 33 и 34 ниже).

31. В соответствии со статьей 121 АПК решение по уведомлению должно быть принято не позднее чем по прошествии двух месяцев после его получения²⁷.

32. В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 124 АПК любые повторные уведомления по вопросу, по которому было вынесено решение, не рассматриваются, если они не связаны с исполнением решения либо не основаны на новых фактах и обстоятельствах; при этом решения, вынесенные по уведомлениям, обжалованию не подлежат²⁸.

²¹ Заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, с. 39.

²² Ответ Стороны на сообщение, с. 2; заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, сс. 26–27.

²³ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, сс. 3–4.

²⁴ Заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, с. 27; ответ Стороны на сообщение, с. 2.

²⁵ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, с. 4.

²⁶ Ответ Стороны на сообщение, с. 2; заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, с. 27.

²⁷ Ответ Стороны на сообщение, с. 2; заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, с. 28.

²⁸ Заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, приложение, с. 29.

Меры административного принуждения, касающиеся окружающей среды

33. Если компетентный орган, а именно Министерство окружающей среды и водных ресурсов (МОСВР) или Региональная инспекция окружающей среды и водных ресурсов (РИОСВР), сочтет уведомление обоснованным, он может применить меру административного принуждения (МАП) для приостановления исполнения оспариваемого административного акта в соответствии с пунктом 1 статьи 160 ЗООС в сочетании с пунктом 3 или 4 статьи 158 ЗООС²⁹.

34. Пункт 3 статьи 158 ЗООС относится к возникновению неминуемой опасности загрязнения или повреждения окружающей среды либо нанесения вреда здоровью или имуществу человека. Пункт 4 статьи 158 ЗООС касается предупреждения или пресечения административных правонарушений, связанных с охраной окружающей среды, а также предупреждения или устранения вредных последствий таких нарушений³⁰.

35. Третьи лица не могут подавать в МОСВР или РИОСВР уведомления с требованием применить меру административного принуждения³¹.

Ограничения застройки

36. В соответствии с Постановлением № 7 от 22 декабря 2003 года Министерства регионального развития в определенных зонах устанавливаются следующие ограничения застройки:

а) на территориях, отнесенных к зонам зеленых насаждений общего пользования, допускается не более 1 процента застройки;

б) на территориях, отнесенных к спортивно-досуговым зонам (СДЗ), допускается не более 80 процентов застройки³².

Конституционные положения и постановления Конституционного суда

37. Пункт 2 статьи 120 Конституции соответствующей Стороны предусматривает, что некоторые административные решения не подлежат пересмотру судебными органами³³.

38. В решении № 5 от 9 мая 2006 года по делу № 1/2006 Конституционный суд постановил, что второе предложение пункта 9 статьи 127 ЗТПР, которое, согласно вынесенному судом постановлению, предусматривает, что ГПТПР не подлежат обжалованию, не противоречит Конституции, мотивируя это тем, что ГПТПР обеспечивают лишь общие рамки и руководящие принципы для застройки и развития территории³⁴.

В. Факты**Решения V/9d и VI/8d**

39. В своих выводах по сообщению АССС/С/2011/58 (Болгария) Комитет установил, что, лишив всех представителей общественности, включая природоохранные организации, доступа к правосудию в отношении ГПТПР, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции³⁵.

²⁹ Ответ Стороны на сообщение, с. 3; ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, с. 4.

³⁰ Ответ Стороны на сообщение, с. 3.

³¹ Сообщение, с. 3.

³² Там же, с. 4.

³³ Сообщение, приложение 7, сс. 2–3.

³⁴ Там же, сс. 2–3.

³⁵ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/4, п. 83 а).

40. В решении V/9d, касающемся соблюдения Конвенции Болгарией³⁶, Совещание Сторон на своей пятой сессии (Маастрихт, Нидерланды, 30 июня — 2 июля 2014 года) одобрило выводы Комитета по сообщению АССС/С/2011/58, обзор хода осуществления которых Комитет проводит на момент представления настоящего сообщения. В ходе обзора Комитетом хода осуществления решения V/9d соответствующая Сторона заявила следующее:

Если на каком-либо этапе инвестиционного процесса... [допускается] незаконная выдача документа в соответствии с ЗТПР в нарушение положений ЗООС... то [могут быть применены] вынужденные/принудительные меры по приостановлению реализации планов территориально-пространственного развития и инвестиционных проектов... Важно отметить, что вынужденные административные меры могут быть применены по инициативе заинтересованной общественности³⁷.

41. В своем третьем докладе о ходе осуществления соответствующая Сторона также сообщила о режимах утверждения, которые, по ее мнению, удалось усовершенствовать и которые, в частности, предоставляют «общественности, включая природоохранные организации, возможность сотрудничать в целях предотвращения упущений и нарушений путем направления возражений и уведомлений»³⁸.

42. В своих выводах в отношении сообщения АССС/С/2012/76 (Болгария) Комитет постановил, что если говорить об обжаловании на основании пункта 4 статьи 60 АПК постановлений о предварительном приведении в исполнение решений в связи с потенциальным ущербом окружающей среде, то практика, в соответствии с которой суды полагаются 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 особой государственной заинтересованности 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 причинение ущерба окружающей среде. Таким образом, Комитет посчитал, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение в этом отношении пункта 4 статьи 9 Конвенции³⁹.

43. В решении VI/8d, касающемся соблюдения Конвенции Болгарией, Совещание Сторон на своей шестой сессии одобрило выводы Комитета по сообщению АССС/С/2012/76, а также вывод Комитета о том, что соответствующая Сторона пока не выполнила требования решения V/9d. Кроме того, в свете сохраняющейся позиции соответствующей Стороны, согласно которой осуществление подпунктов а) и б) пункта 2 решения V/9d не требуется для полного соблюдения ею пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции, Совещание Сторон также решило вынести соответствующей Стороне предупреждение⁴⁰.

Внесение поправок в Генеральный план территориально-пространственного развития Пловдива

44. 10 декабря 2013 года муниципалитет Пловдива начал процедуру внесения поправок в ГПТПР города. Поправки относились к многолесной местности площадью около 800 *декаров* (80 гектаров), основная часть которой находится в пределах двух охраняемых территорий сети «Натура 2000»⁴¹. Согласно предложенной поправке к ГПТПР, постоянное назначение этой территории изменялось с зоны зеленых

³⁶ ECE/MP.PP/C.1/2014/2/Add.1.

³⁷ Первый доклад соответствующей Стороны о ходе осуществления решения V/8d, 6 января 2015 года, с. 3.

³⁸ Третий доклад соответствующей Стороны о ходе осуществления решения V/8d, 28 октября 2016 года, с. 3.

³⁹ ECE/MP.PP/C.1/2016/3, п. 82.

⁴⁰ ECE/MP.PP/C.1/2017/2/Add.1.

⁴¹ Сообщение, с. 4, и справочный бюллетень, с. 1.

насаждений общего пользования, в которой допускается не более 1 процента застройки, на спортивно-досуговую зону, в которой допускается не более 80 процентов застройки (см. пункт 36 выше)⁴².

45. 10 декабря 2013 года муниципалитет Пловдива опубликовал в местных изданиях двух государственных газет уведомление о предстоящих общественных обсуждениях предлагаемой поправки к ГПТПР⁴³. В уведомлении было указано следующее:

Во исполнение распоряжения № 130А3050 / 25.11.2013 кмета Общины Пловдив Управление территориально-пространственного планирования разработало официальный проект внесения в генеральный план развития Пловдива поправки с областью применения, относящейся к зоне «СДЗ» [спортивно-досуговая зона] на территории спортивного комплекса Парка культуры и отдыха.

Сообщаем вам, что в связи с вышеизложенным и в соответствии с п. 1 ст. 127 Закона о территориально-пространственном развитии в административных районах Общины Пловдив будут проведены следующие общественные обсуждения:

Центральный район —	12.12.13	09.00–10.30
Северный район —	12.12.13	13.00–14.30
Южный район —	12.12.13	09.00–10.30
Западный район —	12.12.13	13.00–14.30
Район Фракия —	12.12.13	09.00–10.30
Восточный район —	12.12.13	13.00–14.30 ⁴⁴

46. Общественные обсуждения были проведены 12, 13 и 14 декабря 2013 года⁴⁵.

47. 6 января 2014 года муниципалитет Пловдива направил предлагаемую поправку к ГПТПР в Пловдивский отдел Региональной инспекции окружающей среды и водных ресурсов (РИОСВР-Пловдив)⁴⁶.

48. Протокол общественных обсуждений был приложен к документации, представленной экспертному совету и Общинному совету Пловдива — органу, отвечающему за принятие ГПТПР. Протокол не входил в комплект документации, представленной директору РИОСВР-Пловдив — органа, отвечающего за вынесение решения по предварительной оценке необходимости СЭО⁴⁷.

49. 8 мая 2014 года директор РИОСВР-Пловдив постановил, что в отношении предложенной поправки к ГПТПР проведение СЭО не требуется (решение по предварительной оценке необходимости СЭО)⁴⁸.

50. На основании постановления о предварительном исполнении (см. пункт 54 ниже) предложенная поправка к ГПТПР была утверждена 19 марта 2015 года (решение об утверждении поправки к ГПТПР)⁴⁹.

⁴² Сообщение, с. 4.

⁴³ Сообщение, справочный бюллетень, с. 1.

⁴⁴ Сообщение, приложение 1, с. 1.

⁴⁵ Там же, с. 2.

⁴⁶ Сообщение, справочный бюллетень, с. 1.

⁴⁷ Сообщение, сс. 8–9.

⁴⁸ Сообщение, справочный бюллетень, с. 1.

⁴⁹ Там же, с. 2.

Рассмотрение областным управителем

51. Областной управитель рассмотрел решение об утверждении поправки к ГПТПР в соответствии с пунктом 4 статьи 45 ЗМСМА, однако не нашел нарушений и, соответственно, не стал отменять или обжаловать решение (см. пп. 17–18 выше)⁵⁰.

Судебное обжалование автором сообщения решения по предварительной оценке необходимости стратегической экологической оценки

52. 22 мая 2014 года автор сообщения обжаловал решение по предварительной оценке необходимости СЭО в Административном суде Пловдива (основное разбирательство по СЭО)⁵¹. 1 октября 2015 года суд отменил решение по предварительной оценке необходимости СЭО на том основании, что в нем не были надлежащим образом указаны причины⁵².

53. Муниципалитет обжаловал решение Административного суда в Верховном суде. 15 мая 2017 года Верховный суд оставил в силе решение нижестоящего суда⁵³.

Постановление о предварительном исполнении и связанный с ним процесс судебного обжалования

54. В ходе основного разбирательства по СЭО по просьбе муниципалитета Пловдива Административный суд Пловдива вынес постановление о предварительном исполнении решения по предварительной оценке необходимости СЭО, содержащегося в постановлении 513 от 5 марта 2015 года⁵⁴.

55. Автор сообщения обжаловал постановление о предварительном исполнении в Высшем суде по административным делам, и 28 мая 2015 года этот суд отменил постановление⁵⁵.

Судебное обжалование автором сообщения решения об утверждении поправки к Генеральному плану территориально-пространственного развития Пловдива

56. Автор сообщения обжаловал решение об утверждении поправки к ГПТПР Пловдива в Административном суде Пловдива. 30 апреля 2015 года суд признал жалобу автора сообщения неприемлемой и закрыл производство по делу⁵⁶.

57. В частности, суд установил, что поправки к ГПТПР не подлежат обжалованию в соответствии с пунктом 6 статьи 215 ЗТПР (см. п. 17 выше). Кроме того, суд постановил, что иск автора сообщения неприемлем, поскольку автор не имеет права обжаловать решение об утверждении поправок к ГПТПР и может обжаловать только решение по предварительной оценке необходимости СЭО⁵⁷.

58. При рассмотрении апелляционной жалобы Верховный суд оставил в силе решение нижестоящего суда, заявив, что определяющим фактором для возможности либо невозможности обжаловать тот или иной акт является вопрос, «имеет ли он существенную важность в области экологии»⁵⁸. Верховный суд отклонил довод автора сообщения о том, что он должен иметь право оспаривать решение об утверждении поправки к ГПТПР на основании пункта 2 статьи 9 Конвенции независимо от того, соответствует ли Конституции пункт 6 статьи 127. Суд рассудил, что прямое недопущение судебного пересмотра определенной категории административных актов означает, что пункт 2 b) статьи 9 Конвенции не является основанием для

⁵⁰ Сообщение, с. 3, и справочный бюллетень, с. 2.

⁵¹ Сообщение, справочный бюллетень, с. 1, и приложение 8, с. 10.

⁵² Сообщение, справочный бюллетень, с. 2, и приложение 8, с. 33.

⁵³ Ответ Стороны на сообщение, с. 3.

⁵⁴ Сообщение, справочный бюллетень, сс. 1–2.

⁵⁵ Сообщение, справочный бюллетень, с. 2, и приложение 6, с. 2.

⁵⁶ Сообщение, справочный бюллетень, с. 2, и приложение 5, с. 2.

⁵⁷ Сообщение, с. 5, и приложение 5, сс. 1–2.

⁵⁸ Сообщение, приложение 7, с. 2.

отступления от национального законодательства в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Конституции⁵⁹.

59. В свете вышеизложенного суд отклонил специальное ходатайство автора сообщения о приостановлении разбирательства до вынесения решения по основному разбирательству в отношении СЭО. Суд посчитал, что исход этого дела не имеет «характера предварительного решения в отношении приемлемости апелляционной жалобы, рассматриваемой в рамках данного спора», и поэтому ходатайство должно быть отклонено⁶⁰.

Попытки автора сообщения добиться применения меры административного принуждения

60. 25 марта 2016 года автор сообщения направил в Министерство окружающей среды и водных ресурсов (МОСВР) «уведомление» с просьбой применить меру административного принуждения (МАП), приостанавливающую действие решения об утверждении поправки к ГПТПР⁶¹. В уведомлении автор сообщения сослался на заявление соответствующей Стороны из ее первого доклада о ходе осуществления решения V/9d о том, что для пресечения незаконных действий в рамках ЗТПР может применяться МАП (см. п. 40 выше)⁶². Автор сообщения утверждал, что решение об утверждении поправки к ГПТПР является незаконным и что в отсутствие какого бы то ни было доступа к правосудию для обжалования решения об утверждении поправки к ГПТПР единственным выходом является применение министром МАП, приостанавливающей действие ГПТПР⁶³.

61. Письмом 48-00.295 от 26 апреля 2016 года министр препроводил ходатайство автора сообщения директору РИОСВР-Пловдив⁶⁴.

62. В письме М-148 от 25 мая 2016 года директор РИОСВР-Пловдив отказался применить запрошенную МАП, объяснив это тем, что третьи лица не могут подавать в МОСВР или РИОСВР ходатайства о применении МАП⁶⁵.

С. Вопросы существа

Статья 7 — открытая и справедливая структура

63. Автор сообщения утверждает, что для эффективного участия общественности необходима открытая и справедливая структура, ссылаясь на страницу 179 документа «Орхусская конвенция: руководство по осуществлению»⁶⁶ (Руководство по осуществлению). Автор сообщения утверждает, что закон соответствующей Стороны не требует такой структуры, а власти ее не обеспечивают. Он утверждает, что обсуждение предложенной поправки к ГПТПР проходило без какого-либо регламента или правил и практически без гарантии эффективного участия⁶⁷.

64. Соответствующая Сторона заявляет, что пункт 1 статьи 127 ЗТПР устанавливает общеприменимые обязательные рамки участия общественности в рассмотрении ГПТПР и внесении в них поправок⁶⁸.

⁵⁹ Там же, с. 3.

⁶⁰ Там же.

⁶¹ Сообщение, с. 3, и приложение 2.

⁶² Первый доклад соответствующей Стороны о ходе осуществления решения V/8d, 6 января 2015 года, с. 3.

⁶³ Сообщение, приложение 2, с. 6.

⁶⁴ Сообщение, с. 3.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.13.П.Е.3.

⁶⁷ Сообщение, с. 8.

⁶⁸ Ответ Стороны на сообщение, с. 4.

65. Соответствующая Сторона отмечает, что Постановление об участии общественности в процедуре СЭО в рамках ЗООС применяется к процессу подготовки заключения СЭО. Она признает, что эти правила не применяются к подготовке решения по предварительной оценке необходимости СЭО⁶⁹.

Пункт 3 статьи 6, рассматриваемый в совокупности со статьей 7

66. Автор сообщения утверждает, что информация и сроки, предоставленные для общественного обсуждения предлагаемой поправки к ГПТПР, составляют нарушение пункта 3 статьи 6 в совокупности со статьей 7 в трех аспектах.

67. Во-первых, автор заявляет, что в газетных объявлениях не было информации о том, где можно ознакомиться с текстом предлагаемой поправки к ГПТПР, что привело к тому, что участники общественных обсуждений ознакомились с предлагаемой поправкой только во время самих обсуждений⁷⁰.

68. Соответствующая Сторона утверждает, что вместе с объявлениями о слушаниях, опубликованными 10 декабря 2013 года в двух газетах, она также указала адрес муниципалитета Пловдива, где можно было ознакомиться с текстовыми и графическими компонентами предлагаемой поправки к ГПТПР⁷¹.

69. Во-вторых, как отмечает автор, в объявлениях было указано, что предметом обсуждения является «Проект поправки к ГПТПР Пловдива с областью применения, относящейся к зоне СДЗ [спортивно-досуговая зона] на территории спортивного комплекса Парка культуры и отдыха». Автор сообщения утверждает, что из этого описания не становится ясно, что данная территория в настоящее время является частью озелененного пространства города, почти полностью находящегося в двух охраняемых зонах, и что поправка предусматривает почти полную застройку этой территории⁷². Далее автор утверждает, что словосочетание «Область применения, относящаяся к зоне СДЗ» не только совершенно непонятно, но и вводит в заблуждение, поскольку поправка касалась территории, которая в то время являлась зоной зеленых насаждений общего пользования и была бы преобразована в спортивно-досуговую зону только в случае принятия поправки⁷³. Автор также утверждает, что, хотя в объявлении содержалась ссылка на пункт 1 статьи 127 ЗТПР, в нем не было четко указано, что обсуждения являются частью процедуры консультаций по поводу необходимости проведения СЭО⁷⁴.

70. В-третьих, автор утверждает, что обсуждения были проведены через 2–4 дня после даты публикации объявлений. Он утверждает, что 2–4 дня никак не могут считаться разумным сроком для информирования общественности и обеспечения ее подготовки и эффективного участия⁷⁵.

71. Соответствующая Сторона утверждает, что объявления о слушаниях были опубликованы в одной местной и одной государственной ежедневной газете, а также дополнительно размещены в неуказанные даты на веб-сайте муниципалитета Пловдива, в специально отведенных местах административных зданий муниципалитета Пловдива и на нескольких городских площадях⁷⁶.

Пункт 8 статьи 6, рассматриваемый в совокупности со статьей 7

72. Автор сообщения заявляет, что участие общественности в обсуждении предложенной поправки к ГПТПР было полностью проигнорировано⁷⁷. Он утверждает, что протоколы общественных обсуждений не были приложены ни к

⁶⁹ Там же, с. 6.

⁷⁰ Сообщение, с. 8.

⁷¹ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, с. 7.

⁷² Сообщение, с. 8.

⁷³ Там же.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, с. 6.

⁷⁷ Сообщение, с. 9.

одному комплекту документации, направленному в экспертный совет, Пловдивский общинный совет и директору РИОСВР-Пловдив⁷⁸.

73. Автор утверждает, что экспертный совет и Общинный совет получили только документ под названием «Резюме протоколов общественных обсуждений» объемом не более половины страницы, в котором в легкомысленной и тенденциозной форме были обобщены возражения и мнения, высказанные гражданами, экспертами и организациями⁷⁹. Автор утверждает, что даже это резюме мнений не было принято во внимание, о чем свидетельствуют протокол Экспертного совета по территориально-пространственному планированию № 24 от 30 мая 2014 года и обоснования, приведенные в решении об утверждении поправки к ГПТПР⁸⁰.

74. Автор утверждает, что даже это резюме не было включено в комплект документации, направленный директору РИОСВР-Пловдив, и что в решении по предварительной оценке необходимости СЭО нет ни ссылок на общественные обсуждения, ни замечаний по ним⁸¹.

75. Соответствующая Сторона заявляет, что резюме протокола слушаний было приложено к решению об утверждении поправки к ГПТПР. Она добавляет, что резюме включало все высказанные на слушаниях мнения — как в поддержку предложенной поправки к ГПТПР, так и против нее⁸².

Пункты 2 и 3 статьи 9

Решение V/9d и меры административного принуждения

76. Автор утверждает, что сообщение содержит новые факты, касающиеся доступа к правосудию в отношении ГПТПР и дополняющие те факты, которые лежат в основе изложенных в решении V/9d рекомендаций, а также демонстрирующие непоследовательность заявлений Стороны по поводу МАП, которые содержатся в ее первом и втором докладах о ходе осуществления этого решения⁸³.

77. Соответствующая Сторона оспаривает утверждение о том, что в сообщении представлены новые факты, заявляя, что вопрос о невозможности обжаловать ГПТПР был напрямую рассмотрен в пунктах 1 а) и 2 а) решения V/9d⁸⁴. Она заявляет, что «принцип необжалования» ГПТПР основан на характере самого плана, применение которого не имеет непосредственного отношения к выдаче разрешений на строительство и, следовательно, не порождает прав или обязанностей для юридических лиц⁸⁵. Она утверждает, что вместо этого обеспечивается судебный контроль документа, имеющего крайне важное значение для окружающей среды, а именно заключения СЭО⁸⁶.

78. Автор заявляет, что решение об утверждении поправки к ГПТПР Пловдива представляло собой существенное нарушение административных и процедурных норм, однако жалоба в его отношении была признана неприемлемой (см. пункты 56–59 выше). Он утверждает, что национальное законодательство не предусматривает никакого иного способа защиты от «полного игнорирования» участия общественности в нарушение пункта 2 статьи 9 Конвенции⁸⁷.

79. Автор сообщения утверждает, что он решил не направлять областному управителю заявление с просьбой отменить решение об утверждении поправки к ГПТПР или обжаловать его в суде, поскольку законодательно регламентированная

⁷⁸ Там же, сс. 8–9.

⁷⁹ Там же, с. 9.

⁸⁰ Там же.

⁸¹ Там же.

⁸² Ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, сс. 7–8.

⁸³ Сообщение, с. 1.

⁸⁴ Ответ Стороны на сообщение, с. 1.

⁸⁵ Там же, сс. 1–2.

⁸⁶ Там же, с. 2.

⁸⁷ Сообщение, с. 9.

процедура подачи таких заявлений отсутствует (см. пункт 18 выше)⁸⁸. Автор заявляет, что, хотя решение об утверждении поправки к ГПТПР было повторно рассмотрено управителем, последний не отменил решение и не обжаловал его в 14-дневный срок⁸⁹.

80. Автор утверждает, что, исчерпав все прочие средства правовой защиты, он обратился в МОСВР с запросом о применении МАП⁹⁰. Автор утверждает, что министр решил препроводить запрос директору РИОСВР-Пловдив, который не уполномочен отдавать распоряжения о применении МАП и который является стороной по рассматриваемому иску автора, касающемуся обжалования решения по предварительной оценке необходимости СЭО⁹¹.

81. Автор утверждает, что директор РИОСВР-Пловдив был прав, когда заявил, что министр не обязан рассматривать запросы третьих лиц о применении МАП запрашиваемого типа⁹².

82. Автор сообщения заявляет, что в отношении отказа рассматривать уведомление или применять МАП не предусмотрено никаких средств судебной защиты. Автор утверждает, что это опровергает заявление соответствующей Стороны о том, что МАП может позволить заинтересованной общественности обжаловать незаконную выдачу документа в соответствии с ЗТПР (см. пункт 40 выше)⁹³.

83. Соответствующая Сторона утверждает, что МАП могут применяться государственными органами по предложению общественности. Она заявляет, что АПК в явной форме предусматривает, что представители общественности могут сообщать о незаконных или ненадлежащих действиях государственных органов посредством уведомлений⁹⁴.

Сообщение АССС/С/2012/76, постановления о предварительном исполнении и возможность оспорить заключительный акт

84. Автор сообщения утверждает, что единственным способом подать иск о несоблюдении статьи 7 могло бы стать обжалование заключительного акта, т. е. решения об утверждении поправок к ГПТПР⁹⁵.

85. Далее автор сообщения указывает, что необходимым условием для утверждения ГПТПР является заключение СЭО (см. п. 15 выше)⁹⁶ и что соответствующая Сторона в своих докладах о ходе осуществления решения V/9d постоянно ссылается на то, что такие заключения являются «обязательным и неперменным условием утверждения планов территориально-пространственного развития»⁹⁷.

86. Автор сообщения утверждает, что выводы по сообщению АССС/С/2012/76 (Болгария) касаются только постановлений о предварительном исполнении, вынесенных административными органами, тогда как его сообщение касается постановлений о предварительном исполнении, вынесенных судами⁹⁸.

87. Автор также утверждает, что постановления о предварительном исполнении заключений СЭО не должны служить основанием для утверждения ГПТПР⁹⁹. Автор сообщения заявляет, что «разрешение предварительного исполнения заключения СЭО» — это не то же самое, что «действующий документ по СЭО», и что первое не может считаться выполнением юридического требования о наличии действующего

⁸⁸ Там же, с. 3.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Там же, с. 9.

⁹¹ Там же.

⁹² Там же, сс. 9–10.

⁹³ Там же, сс. 3–4 и 10.

⁹⁴ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

⁹⁵ Сообщение, с. 5.

⁹⁶ Там же, с. 4.

⁹⁷ Там же.

⁹⁸ Сообщение, сс. 1–2.

⁹⁹ Там же, с. 6.

заклучения СЭО¹⁰⁰. Автор утверждает, что постановления о предварительном исполнении могут быть отменены и представляют собой чрезвычайные временные меры, что означает, что они не могут быть окончательной и неоспоримой основой для решения об утверждении ГПТПР¹⁰¹.

88. Автор утверждает, что, согласно пункту 3 статьи 167 АПК, в случае отмены предварительного исполнения восстанавливается положение вещей, существовавшее до исполнения, т. е. ГПТПР сохраняется либо восстанавливается в том виде, в котором он существовал до внесения изменений. Автор заявляет, что национальное законодательство не предусматривает никаких средств правовой защиты для заинтересованной общественности, поскольку запрос об аннулировании последствий поправок к ГПТПР может быть подан только в рамках разбирательства, касающегося обжалования решения об утверждении поправки к ГПТПР¹⁰².

89. Автор утверждает, что из судебных решений по аналогичным делам, приложенным к сообщениям АССС/С/2011/58 и АССС/С/2012/76, со всей очевидностью следует, что заинтересованная общественность не вправе в судебном порядке оспаривать акты, в силу которых принимаются либо утверждаются ГПТПР или любые поправки к ним, какими бы ни были основания для такого оспаривания¹⁰³.

90. Автор сообщения далее заявляет, что в отношении постановлений о предварительном исполнении, выданных государственным органом, пункт 6 статьи 60 АПК явным образом гласит, что органом, восстанавливающим предшествующее положение вещей, является административный орган, однако в пункте 3 статьи 167 АПК не указано, кто именно отвечает за восстановление положения вещей, предшествовавшего началу исполнения постановления о предварительном исполнении, выданного судом согласно статье 167¹⁰⁴.

91. Автор сообщения подчеркивает, что в отношении постановлений о предварительном исполнении, выданных как органами власти, так и судами, представители общественности не вправе обжаловать отказ от действий либо бездействие органа, отвечающего за восстановление предшествующего исполнению положения вещей. Автор заявляет, что в связи с невозможностью обжалования ГПТПР даже орган, вынесший постановление о разрешении предварительного исполнения, на практике не может восстановить предшествующее положение вещей, поскольку это означало бы отмену уже принятого/утвержденного ГПТПР¹⁰⁵.

92. Автор сообщения далее заявляет, что 14-дневный срок, в течение которого областной управитель может оспорить ГПТПР в соответствии с пунктом 6 статьи 127 ЗТПР, недостаточен для получения окончательного решения суда о законности разрешенного предварительного исполнения, вынесение которого в случае, рассматриваемом в настоящем сообщении, заняло почти три месяца¹⁰⁶.

93. Автор сообщения утверждает, что все вышеизложенное открывает возможность для злоупотреблений и деятельности в обход практически всего природоохранного законодательства. Он заявляет, что после принятия/утверждения ГПТПР нарушения ЗООС и других нормативно-правовых актов остаются без последствий. То есть постановление о предварительном исполнении заключений СЭО может быть использовано как инструмент, гарантирующий принятие незаконных ГПТПР. Автор сообщения утверждает, что эта ситуация представляет собой нарушение пункта 3 статьи 9 Конвенции¹⁰⁷.

¹⁰⁰ Там же.

¹⁰¹ Там же, с. 7.

¹⁰² Там же, сс. 5–6.

¹⁰³ Там же, с. 5.

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ Там же, сс. 5–6.

¹⁰⁶ Там же, с. 6.

¹⁰⁷ Там же.

94. Соответствующая Сторона не согласна с утверждением автора сообщения о том, что в данном сообщении в ином свете предстает вопрос обеспечительных мер, рассмотренный в сообщении АССС/С/2012/76¹⁰⁸.

95. Соответствующая Сторона утверждает, что своим решением Высший суд по административным делам от 15 мая 2017 года подтвердил постановление нижестоящего суда об отмене решения по предварительной оценке необходимости СЭО, а это означает, что отсутствует обязательный элемент решения об утверждении поправки к ГПТПР (а именно действующее заключение СЭО)¹⁰⁹. По мнению соответствующей Стороны, это означает, что возникла правовая основа для применения МАП, которая приостановит реализацию поправки к ГПТПР до завершения процедуры СЭО, временно восстановив положение вещей, которое существовало до предварительного исполнения заключения СЭО¹¹⁰. Она заявляет, что: «Мера может быть применена... по инициативе общественности на основании подачи заявления [“уведомления”] в соответствии с порядком, определенной в восьмой главе АПК»¹¹¹.

96. По заявлению соответствующей Стороны, важно учитывать, что принятие поправок к ГПТПР не приводит к немедленной реализации на территории, на которую распространяется действие ГПТПР, каких-либо инициатив, в том числе строительных работ, которые могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду¹¹².

97. Наконец, соответствующая Сторона утверждает, что между разбирательством по вопросу законности заключения СЭО и отдельным разбирательством по вопросу разрешения предварительного исполнения нет никакой связи¹¹³. По мнению соответствующей Стороны, независимый характер этих двух разбирательств означает, что в случае разрешения предварительного исполнения заключения СЭО это заключение должно считаться временно вступившим в силу. Она утверждает, что противоположный подход не имел бы смысла с точки зрения правового института предварительного исполнения¹¹⁴.

98. Что касается событий, произошедших после вынесения постановления Верховного суда от 15 мая 2017 года, подтвердившего постановление суда низшей инстанции о незаконности решения по предварительной оценке необходимости СЭО, соответствующая Сторона утверждает, что 6 октября 2016 года она инициировала процедуру разработки новой поправки к ГПТПР, которая включает процедуру СЭО. Она утверждает, что по состоянию на июль 2020 года процедура СЭО продолжается¹¹⁵.

Пункт 4 статьи 9

99. Автор сообщения заявляет, что его утверждения из пунктов 86–93 также свидетельствуют о несоблюдении требования о предоставлении адекватных и эффективных средств правовой защиты в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции¹¹⁶.

100. Соответствующая Сторона никак не комментирует утверждения автора сообщения в отношении пункта 4 статьи 9.

¹⁰⁸ Ответ Стороны на сообщение, с. 3.

¹⁰⁹ Там же, сс. 3 и 8.

¹¹⁰ Там же, с. 8.

¹¹¹ Там же.

¹¹² Там же, с. 4.

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 13 июля 2020 года, с. 8.

¹¹⁶ Сообщение, с. 6.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

101. Болгария ратифицировала Конвенцию 29 декабря 2004 года. 29 марта 2005 года, через 90 дней после сдачи на хранение ратификационной грамоты, Конвенция вступила в силу на территории Болгарии.

Вступительные замечания

102. Прежде всего Комитет выражает серьезную обеспокоенность тем, что, несмотря на неоднократные напоминания и даже предложение назначить альтернативную дату слушаний, чтобы обеспечить ее присутствие, соответствующая Сторона предпочла не участвовать в слушаниях по обсуждению существа сообщения на шестьдесят пятом совещании Комитета, которые были единственной возможностью для Комитета заслушать соответствующую Сторону и автора сообщения в присутствии друг друга.

103. Комитет ясно дает понять, что не может принять во внимание доводы, впервые изложенные в явной форме только в замечаниях по проекту выводов. Таким образом, выводы и рекомендации Комитета основаны на материалах, представленных сторонами до завершения работы над проектом выводов. Неучастие соответствующей Стороны в слушаниях на шестьдесят пятом совещании Комитета означает, что, несмотря на все усилия Комитета, соответствующая Сторона утратила свое право лично прояснить вопросы с Комитетом. Это вызывает сожаление, учитывая, что в своих замечаниях по проекту выводов Комитета соответствующая Сторона привела серьезные доводы, которых она явно не высказывала ранее. Неучастие соответствующей Стороны в слушаниях тем более серьезно, что в соответствии с пунктом 5 а) решения VI/8d Совещания Сторон ей уже было вынесено предупреждение за продолжающееся непринятие мер по обеспечению доступа к правосудию в отношении планов территориально-пространственного развития.

Приемлемость

104. Автор сообщения активно пользовался внутренними средствами правовой защиты, обжаловав в судах и решение по предварительной оценке необходимости СЭО, и постановление о предварительном исполнении, и решение об утверждении поправки к ГПТПР Пловдива. Соответственно, Комитет признает сообщение приемлемым.

Взаимосвязь с решением VI/8d

105. Соответствующая Сторона утверждает, что сообщение не содержит никаких новых фактов, которые не были бы уже рассмотрены в соответствии с решением V/9d Совещания Сторон по сообщению АССС/С/2011/58 (Болгария) или сообщению АССС/С/2012/76 (Болгария)¹¹⁷.

106. Комитет отмечает, что ни в одном из его выводов по сообщению АССС/С/2011/58 (Болгария) или сообщению АССС/С/2012/76 (Болгария) не рассматривается вопрос о соблюдении соответствующей Стороной статьи 7 Конвенции в отношении принятия решений по ГПТПР и поправкам к ГПТПР. Аналогичным образом содержащиеся в данном сообщении утверждения, касающиеся адекватных и эффективных средств правовой защиты в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции, относятся к иным вопросам, чем те, которые были рассмотрены Комитетом в двух его предыдущих наборах выводов. Соответственно, Комитет рассматривает настоящее сообщение в рамках настоящего набора выводов.

Пункт 4 статьи 9 в сочетании с пунктом 3 статьи 9 — непредоставление адекватных и эффективных средств правовой защиты

107. В своих выводах по сообщению АССС/2011/58 (Болгария) Комитет постановил, что:

¹¹⁷ Заявление Стороны о приемлемости, 28 февраля 2017 года, с. 1.

Характеристики Генеральных планов территориально-пространственного развития указывают на то, что эти планы являются обязывающими административными актами, которые определяют будущее развитие района. Они являются обязательными для составления подробных планов территориально-пространственного развития и, таким образом, также являются обязывающими, хотя и косвенно, в отношении конкретных видов инвестиционной деятельности, которые должны им соответствовать. Кроме того, по ним в обязательном порядке необходимо проведение СЭО, и они связаны с окружающей средой, поскольку могут непосредственно влиять на состояние окружающей среды в регулируемом районе. Следовательно, генеральные планы территориально-пространственного развития по своему юридическому характеру являются актами административных органов, которые могут противоречить положениям национального законодательства в области окружающей среды, и Комитет рассматривает доступ к правосудию в отношении этих планов в свете пункта 3 статьи 9 Конвенции¹¹⁸.

108. В соответствии с вышеизложенными выводами, согласно пункту 3 статьи 9, соответствующая Сторона должна была обеспечить общественности доступ к правосудию в связи с поправкой к ГПТПР Пловдива, о которой идет речь в данном деле. В соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции соответствующая Сторона также была обязана обеспечить адекватные и эффективные средства правовой защиты.

109. В соответствии с пунктом 3 решения VI/8d Совещание Сторон рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, регулятивные и административные меры для обеспечения того, чтобы представители общественности, включая природоохранные организации, имели доступ к правосудию в отношении генеральных и подробных планов территориально-пространственного развития. В своем втором обзоре хода осуществления решения VI/8d Комитет счел, что соответствующая Сторона пока не продемонстрировала выполнение требований пункта 3 решения VI/8d.

110. 22 мая 2014 года автор сообщения обжаловал в Административном суде Пловдива решение директора РИОСВР-Пловдив по предварительной оценке необходимости СЭО, согласно которому в отношении предложенной поправки к ГПТПР проведение СЭО не требуется. 1 октября 2015 года Административный суд постановил, что решение по предварительной оценке необходимости СЭО не соответствует законодательству. 15 мая 2017 года Верховный суд оставил указанное постановление в силе.

111. Однако уже в ходе рассмотрения дела в Административном суде муниципалитет Пловдива направил ходатайство о вынесении постановления о предварительном исполнении решения по предварительной оценке необходимости СЭО, которое суд удовлетворил 5 марта 2015 года, в результате чего решение по предварительной оценке необходимости СЭО вступило в силу немедленно. Вследствие этого 19 марта 2015 года муниципалитет Пловдива принял решение об утверждении поправок к ГПТПР Пловдива, опираясь на оспариваемое решение по предварительной оценке. Это означало, что, хотя 28 мая 2015 года Высший суд по административным делам отменил постановление о предварительном исполнении, к тому моменту решение об утверждении поправок к ГПТПР уже вступило в силу и не подлежало обжалованию.

112. Как показывает хронология вынесения решений и постановлений, изложенная в пунктах 50 и 52–59 выше, несмотря на последующую отмену решения по предварительной оценке необходимости СЭО, механизм предварительного исполнения позволил муниципалитету Пловдива принять не подлежащее обжалованию решение об утверждении поправок к ГПТПР до того, как решение по предварительной оценке необходимости СЭО было отменено судами. Поэтому Комитету ясно, что, несмотря на решительное утверждение соответствующей Стороны об обратном, возможность обжалования представителями общественности

¹¹⁸ ECE/MP.PP/C.1/2013/4, п. 64.

заклучения СЭО и решения по предварительной оценке необходимости СЭО не обеспечивает адекватного и эффективного средства правовой защиты для предотвращения реализации незаконных ГПТПР и поправок к ГПТПР.

113. Законодательство соответствующей Стороны наделяет административные органы — в том числе МОСВР или РИОСВР — правом применить МАП для приостановки реализации поправок к ГПТПР. При этом, хотя любой представитель общественности может подать в административный орган заявление с требованием осуществить его полномочия по предотвращению исполнения административного акта (посредством направления «уведомления», см. пункты 26–35 выше), административный орган, как показывают факты данного дела, эти полномочия осуществлять не обязан. По этому вопросу Комитет напоминает о своих выводах относительно сообщений АССС/С/2013/85 и АССС/С/2013/86 (Соединенное Королевство), в которых он постановил, что «право обращаться в государственный орган с просьбой принять меры, не означает “оспаривания” по смыслу пункта 3 статьи 9, тем более в случаях, когда рассмотрение дела относится к дискреционным полномочиям органа власти»¹¹⁹.

114. Комитет считает, что вышеуказанный вывод в равной степени применим и к праву областного управителя оспорить решение о внесении поправок в ГПТПР в течение 14 дней после его утверждения согласно пункту 6 статьи 127 ЗТПР. Комитет считает, что направление представителем общественности заявления областному управителю не может ни быть равнозначным оспариванию по смыслу пункта 3 статьи 9, ни рассматриваться как адекватное и эффективное средство правовой защиты по смыслу пункта 4 статьи 9 Конвенции, поскольку областной управитель не обязан предпринимать действий на основании такого заявления.

115. В свете вышеизложенного Комитет считает, что соответствующая Сторона не предоставляет адекватных и эффективных средств правовой защиты для обеспечения того, чтобы ГПТПР или поправки к ГПТПР, принятые на основании незаконного заключения СЭО, не могли вступить в силу.

116. Такое отсутствие адекватных и эффективных средств правовой защиты в отношении ГПТПР, принятых на основании незаконного заключения СЭО, является прямым следствием продолжающегося невыполнения соответствующей Стороной обязательств по обеспечению доступа к правосудию в соответствии с пунктом 3 статьи 9 в отношении самих ГПТПР, вопреки рекомендации Совещания Сторон, вынесенной в решениях V/9d и VI/8d. Комитет считает, что, как явствует из данного дела, для выполнения требования пункта 4 статьи 9 об обеспечении адекватных и эффективных средств правовой защиты в отношении ГПТПР и поправок к ГПТПР, принятых на основании незаконного заключения СЭО, соответствующая Сторона должна наделить общественность правом оспаривать ГПТПР и поправки к ним самостоятельно в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции.

117. Соответственно, Комитет делает вывод о том, что, не предоставляя общественности адекватных и эффективных средств правовой защиты в отношении ГПТПР и поправок к ним, принятых на основе незаконных заключений СЭО, соответствующая Сторона не выполняет свои обязательства по пункту 4 статьи 9 в совокупности с пунктом 3 статьи 9 Конвенции.

Статья 7

118. В своих материалах, представленных Комитету до завершения подготовки проекта выводов, соответствующая Сторона не оспаривала тот факт, что ГПТПР Пловдива является планом, связанным с окружающей средой по смыслу статьи 7 Конвенции, и, следовательно, подпадает под требования этого положения. Она также не оспаривала, что внесение поправок в ГПТПР Пловдива, согласно статье 7, должно было стать предметом участия общественности.

¹¹⁹ ECE/MP.PP/C.1/2016/10, п. 84.

119. Ниже Комитет рассматривает вопрос о том, соответствовала ли процедура участия общественности требованиям статьи 7.

Необходимая информация

120. Согласно статье 7 Конвенции, Стороны обязаны предоставлять «общественности необходимую информацию». В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/100 (Соединенное Королевство) Комитет постановил следующее:

Предусмотренное в статье 7 обязательство предоставлять «общественности необходимую информацию» включает в себя требования:

а) не только активно распространять информацию, указанную в пункте 2 статьи 6, в том числе информацию о возможностях участия и наличии соответствующей информации; но и

б) предоставлять общественности всю информацию, имеющуюся в распоряжении компетентных органов, имеющую отношение к принятию решений и предназначенную для этой цели. Соответствующая информация, относящаяся к подпункту б), обычно включает в себя следующее:

i) основные доклады и рекомендации, направленные государственному органу;

ii) любая информация о возможных экологических последствиях, затратах и выгодах и другие экономические анализы и допущения, которые будут использоваться в процессе принятия решений;

iii) план основных альтернатив, изученных компетентным органом¹²⁰.

а) Информация, указанная в пункте 2 статьи 6

121. Как отметил Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2014/100 (Соединенное Королевство), требования пункта 2 статьи 6 «включены в статью 7 в силу наличия в ней прямой ссылки на пункт 3 статьи 6, которым в свою очередь предусматривается, что уведомление должно осуществляться в соответствии с пунктом 2 статьи 6»¹²¹.

122. В данном случае уведомление об общественных слушаниях содержало ограниченный объем информации о предлагаемой поправке к ГПТПР и связанной с ней процедуре участия общественности: в нем были указаны лишь место, дата и время проведения слушаний, а также то, что «область применения» поправки относится к «зоне СДЗ на территории спортивного комплекса Парка культуры и отдыха».

123. Важно отметить, что в уведомлении не уточнялось, что предлагаемая поправка предусматривает смену назначения соответствующей территории с лесистой и частично охраняемой зоны, допускающей не более 1 процента застройки, на зону, допускающую отведение под застройку 80 процентов площади. В уведомлении не было указано, каким образом общественность может получить доступ к какой-либо дополнительной информации о проекте поправок к ГПТПР или о самой процедуре участия общественности, а также к любой другой информации, требуемой согласно пункту 2 (подпункты а)–е)) статьи 6 Конвенции.

124. Основываясь на имеющихся фактических данных, Комитет считает, что информация, предоставленная общественности в уведомлении об общественных слушаниях, по сути, вводит в заблуждение, поскольку «область действия» поправки, указанная в уведомлении, не является адекватным описанием фактической предлагаемой поправки к ГПТПР и не разъясняется каким-либо дополнительным текстом. Как четко указал Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва), «неточное уведомление не может рассматриваться в качестве “адекватного” и надлежащим образом информирующего о “характере возможных решений”

¹²⁰ ECE/MP.PP/C.1/2019/6, п. 94.

¹²¹ Там же, п. 88.

в соответствии с требованиями Конвенции»¹²². Поэтому Комитет считает, что уведомление государственного органа в данном случае не соответствует обязательствам по надлежащему информированию общественности о «планируемом виде деятельности» и «характере возможных решений», как того требует пункт 2 а) и b) статьи 6.

125. Кроме того, в уведомлении не был указан государственный орган, в котором можно получить соответствующую информацию, как того требует пункт 2 d) iv) статьи 6.

126. Комитет отмечает, что в пункте 1 статьи 127 ЗТПР, устанавливающем правовую основу участия общественности в обсуждении планов территориально-пространственного развития и поправок к ним, требуется, чтобы в публичном уведомлении указывались только «место, дата и время» проведения общественных слушаний. В нем нет прямого требования к государственному органу обеспечить, чтобы уведомление содержало адекватную информацию о «планируемом виде деятельности», «характере возможных решений или проекте решения» или чтобы оно включало любую другую необходимую информацию, требуемую согласно пункту 2 статьи 6.

127. На основании вышеизложенного Комитет считает, что, не обеспечив, чтобы публичное уведомление о предлагаемой поправке к ГПТПР содержало точную информацию о «планируемом виде деятельности» и «характере возможного решения» или любую другую информацию, требуемую согласно пункту 2 а)–е) статьи 6, за исключением места, даты и времени проведения слушаний, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение статьи 7 в совокупности с пунктом 2 статьи 6 Конвенции.

b) Вся информация, актуальная для принятия решения

128. Автор сообщения утверждает, что сам текст предлагаемой поправки к ГПТПР не был представлен общественности до начала слушаний. Хотя соответствующая Сторона оспаривает это утверждение, она не предоставила Комитету никаких фактических данных, доказывающих, что общественность была проинформирована о том, где она может получить доступ к тексту предлагаемой поправки к ГПТПР и к тексту действующего ГПТПР до начала слушаний.

129. Не приступая к рассмотрению вопроса о том, какая прочая информация, имеющая отношение к принятию решений, также должна была быть доступна общественности, Комитет считает, что, не предоставив общественности тексты действующего ГПТПР и предлагаемой поправки к ГПТПР, соответствующая Сторона не выполнила требование статьи 7 о предоставлении общественности необходимой информации.

Статья 7, рассматриваемая в совокупности с пунктом 3 статьи 6

130. Пункт 3 статьи 6 Конвенции применим к ГПТПР и поправкам к ГПТПР в силу того, что он включен в статью 7 Конвенции. Следовательно, соответствующая Сторона должна обеспечить, чтобы процедуры участия общественности в разработке ГПТПР и внесении в них поправок включали разумные сроки для различных этапов. В частности, необходимо предоставление достаточного времени для информирования общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6 и для того, чтобы общественность могла подготовиться и принять эффективное участие.

131. Общественные слушания по предложенной поправке к ГПТПР состоялись 12, 13 и 14 декабря 2013 года. Муниципалитет опубликовал официальные объявления о проведении слушаний всего за два дня до первого из них, т. е. 10 декабря 2013 года.

132. Цель публикации объявлений об общественных слушаниях состоит, в частности, в том, чтобы дать общественности возможность ознакомиться с предлагаемым мероприятием или планом, спланировать свое присутствие и эффективно подготовиться к слушаниям. Для того чтобы участие общественности

¹²² ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, п. 66.

было эффективным, необходимо, чтобы между объявлением о слушаниях и их проведением прошло достаточно времени.

133. Срок, составляющий 2–4 дня, явно недостаточен как для того, чтобы общественность могла обеспечить свое присутствие на слушаниях, так и для того, чтобы она могла подготовиться к слушаниям и обеспечить эффективность участия в них.

134. Что касается организации общественных слушаний перед утверждением ГПТПР и поправок к ГПТПР, то пункт 1 статьи 127 ЗТПР содержит только требование опубликовать объявление о слушаниях, не указывая крайний срок его публикации по отношению к дню проведения слушаний. Как показывает случай с поправкой к ГПТПР Пловдива, такое отсутствие конкретизации в законодательстве соответствующей Стороны не обеспечивает выполнение требования о разумных сроках, содержащегося в пункте 3 статьи 6.

135. Поэтому Комитет считает, что, не обеспечив разумный срок между днем официального уведомления о слушаниях по предложенной поправке к ГПТПР Пловдива и днем проведения этих слушаний, соответствующая Сторона не выполнила требования статьи 7 в совокупности с пунктом 3 статьи 6 Конвенции.

Статья 7, рассматриваемая в совокупности с пунктом 8 статьи 6

136. Пункт 8 статьи 6 Конвенции применим к ГПТПР и поправкам к ГПТПР в силу того, что он включен в статью 7 Конвенции. Соответственно, правовая база соответствующей Стороны должна предусматривать должный учет результатов участия общественности в подготовке ГПТПР и поправок к ГПТПР.

137. Пункт 1 статьи 127 ЗТПР требует составления протокола общественных консультаций и обсуждений, который должен быть приложен к документации для совета экспертов и общинного совета. В данном случае было проведено шесть общественных слушаний по предложенной поправке к ГПТПР. Общий протокол всех шести слушаний представляет собой 1-страничное резюме, в котором лишь восемь строк посвящены обобщению замечаний, полученных в ходе шести отдельных слушаний.

138. В этих восьми строках протокола нет четкого отражения ни конкретных вопросов и проблем, поднятых общественностью, ни внесенных ею предложений. Поэтому, даже если предположить, что этот протокол поступил в распоряжение директивных органов, они не могли воспользоваться им, чтобы должным образом учесть мнение общественности.

139. Исходя из этого протокола и в отсутствие информации о том, что директивным органам были доступны какие-либо другие документы, сообщающие о результатах участия общественности, процесс консультаций с общественностью представляется простой формальностью, которая не позволила общественности эффективно участвовать в принятии решений по предлагаемой поправке к ГПТПР.

140. Комитет отмечает, что в законодательной базе соответствующей Стороны, по-видимому, отсутствует требование, гарантирующее, что протокол, фиксирующий результаты участия общественности, будет учтен властями при принятии решения. Соответственно, Комитет считает, что неспособность государственного органа должным образом учесть результаты участия общественности является не единичным случаем и, скорее всего, вызвана системным дефектом в законодательной базе соответствующей Стороны.

141. Кроме того, Комитет напоминает, что согласно пункту 8 статьи 6 соответствующая Сторона обязана не только должным образом учесть замечания, представленные общественностью, но и продемонстрировать выполнение ею этого обязательства. Как Комитет указал в своих выводах по сообщению АССС/С/2013/96 (Европейский союз), «в процессе подготовки плана это обязательство может быть выполнено путем соблюдения процедуры, изложенной в пункте 9 статьи 6, или любым другим способом, который соответствующая Сторона пожелает использовать для

демонстрации того, что она “обеспечила надлежащее отражение” результатов участия общественности»¹²³.

142. Комитет считает, что соответствующая Сторона не представила никаких данных, подтверждающих то, что при организации участия общественности в обсуждении предлагаемых ГПТПР и поправок к ГПТПР ее государственные органы обязаны должным образом учитывать замечания, мнения, информацию и анализ, представленные общественностью, и демонстрировать такой учет прозрачным и отслеживаемым образом.

143. Таким образом, Комитет считает, что:

a) не обеспечив должный учет результатов участия общественности в принятии решений по предлагаемым ГПТПР и поправкам к ним;

b) не продемонстрировав прозрачным и отслеживаемым образом, что результаты участия общественности были надлежащим образом учтены при принятии решений по предложенной поправке к ГПТПР Пловдива,

соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение статьи 7 в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

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

A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

145. Комитет делает следующие выводы:

a) не предоставляя общественности адекватных и эффективных средств правовой защиты в отношении ГПТПР и поправок к ним, принятых на основе незаконных заключений СЭО, соответствующая Сторона не выполняет свои обязательства по пункту 4 статьи 9 в совокупности с пунктом 3 статьи 9 Конвенции;

b) не обеспечив, чтобы публичное уведомление о предлагаемой поправке к ГПТПР содержало точную информацию о «планируемом виде деятельности» и «характере возможного решения» или любую другую информацию, требуемую согласно пункту 2 а)–е) статьи 6, за исключением места, даты и времени проведения слушаний, соответствующая Сторона не выполнила требования статьи 7 в совокупности с пунктом 2 статьи 6 Конвенции;

c) не предоставив общественности тексты действующего ГПТПР и предлагаемой поправки к нему, соответствующая Сторона не выполнила требование статьи 7 о предоставлении общественности необходимой информации;

d) не обеспечив разумного срока со дня официального уведомления о слушаниях по предложенной поправке к ГПТПР Пловдива до дня проведения этих слушаний, соответствующая Сторона не выполнила требования статьи 7 в совокупности с пунктом 3 статьи 6 Конвенции;

e) а также:

i) не обеспечив должного учета результатов участия общественности в принятии решений по предлагаемым ГПТПР и поправкам к ним;

ii) не продемонстрировав прозрачным и отслеживаемым образом, что результаты участия общественности были надлежащим образом учтены при принятии решений по предложенной поправке к ГПТПР Пловдива,

¹²³ ECE/MP.PP/C.1/2021/3, п. 128.

соответствующая Сторона не выполнила требования статьи 7 в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции.

В. Рекомендации

146. Руководствуясь пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон и принимая во внимание согласие Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 b) приложения к решению I/7, а также напоминая о необходимости осуществить решение VI/8d, Комитет рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные и нормативные меры для обеспечения того, чтобы:

a) общественности предоставлялись адекватные и эффективные средства правовой защиты для оспаривания ГПТПР и поправок к ним, принятых на основании незаконных заключений СЭО;

b) публичные уведомления для привлечения общественности к участию в принятии решений по ГПТПР содержали подробную информацию о планируемом виде деятельности и характере последующего решения, а также всю прочую соответствующую информацию, требуемую согласно пункту 2 статьи 6 Конвенции;

c) вся необходимая информация, включая, помимо прочего, текст предлагаемого ГПТПР, а в случае внесения в него поправок — текст как действующего ГПТПР, так и предлагаемых поправок к нему, предоставлялась общественности заблаговременно до начала слушаний;

d) при принятии решений по предлагаемым ГПТПР и поправкам к ним общественности предоставлялся разумный срок с момента публикации официального уведомления и до дня проведения слушаний;

e) при принятии решений по предлагаемым ГПТПР и поправкам к ним требовалось должным образом учитывать результаты участия общественности в принятии решения, и это требование было зафиксировано прозрачным и отслеживаемым образом.
