

# Алтерна ТИВНЫЙ ОТЧЕТ

о результатах  
внедрения Орхусской  
конвенции в Молдове  
**2021**

Обзор законов, политики  
и действующих практик



**TRANSITION**  
Transition Promotion Program

Чехия — Молдова 2021



**Основные авторы и редакторы:**

д.н. Наталья Замфир, магистр права Шарка Хавранкова,

**Участники:** Илья Тромбицкий, Мартин Скальски

Отчет опубликован на английском и русском языках

Фото на обложке  
Майда Сламова

Графический дизайн:  
<http://tyronaut.cz>

ISBN: 978-80-87651-69-8

Для дополнительной информации, пожалуйста, посетите:

Arnika: <https://arnika.org/en/countries/moldova>

Eco-Tiras:

<https://www.eco-tiras.org>



*Настоящий отчет опубликован благодаря щедрой поддержке Программы содействия переходному периоду Министерства иностранных дел Чехии в качестве вклада в 7-ю Встречу Сторон, участников Орхусской конвенции.*

## Содержание

|   |    |
|---|----|
| Список сокращений   | 3  |
| Основные положения  | 4  |
| Введение  | 6  |
| 1. Законодательная база о праве на доступ к информации, участии общественности в принятии экологических решений и доступе к правосудию. | 8  |
| 1.1 Государственное управление в области охраны окружающей среды.   | 8  |
| 1.2 Экологическая политика  | 10 |
| 1.3 Экологическое законодательство – Доступ к информации  | 11 |
| 1.4 Экологическое законодательство – участие общественности в принятии экологических решений  | 14 |
| 1.5 Экологическое законодательство – Доступ к правосудию  | 16 |
| 2. Практическая реализация трех принципов Орхусской конвенции   | 18 |
| 2.1 Доступ к информации   | 18 |
| 2.2 Участие общественности  | 20 |
| 2.3 Доступ к правосудию   | 23 |
| 3. Выводы и рекомендации  | 26 |

## Список сокращений

|   |  |
|---|--|
| <b>КВС (АССС)</b> – Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции  |  |
| <b>ОГС (CSO)</b> – Организация гражданского общества                    |  |
| <b>ОВОС (EIA)</b> – Оценка воздействия на окружающую среду              |  |
| <b>Эко-ТИРАС (Eco-TIRAS)</b> – Международная ассоциация хранителей реки |  |
| <b>МОС (MoE)</b> – Министерство окружающей среды                        |  |
| <b>ЕС (EU)</b> – Европейский Союз                                       |  |
| <b>КПКЗ (IPPC)</b> – Комплексное предотвращение и контроль загрязнения  |  |
| <b>НСР (NDS)</b> – Национальна стратегия развития                       |  |
| <b>НПО (NGO)</b> – Неправительственная организация                      |  |
| <b>ОЭЭ (PEE)</b> – Общественная экологическая экспертиза                |  |
| <b>РВПЗ (PRTR)</b> – Регистр выбросов и переноса загрязнителей          |  |
| <b>ВСМ (SCJM)</b> – Верховный суд Молдовы                               |  |
| <b>СЭО (SEA)</b> – Стратегическая экологическая оценка                  |  |
| <b>ЦУР (SDGs)</b> – Цели устойчивого развития                           |  |
| <b>ГГМС (SHMS)</b> – Государственная гидрометеорологическая служба      |  |
| <b>ОСОС (SoER)</b> – Отчет о состоянии окружающей среды                 |  |

## Основные положения

- По состоянию на октябрь 2021г. Молдова еще не полностью внедрила положения Орхусской конвенции и обеспечила выполнение обязательств по соглашению об ассоциации между ЕС и Молдовой, что также является и политическим приоритетом, и что все еще способствует политическому разделению молдавского общества.
- Политическая нестабильность, взяточничество, протекционизм, а также частый роспуск Парламента препятствуют законодательной деятельности.
- Отчетность по вопросам, связанным с экологическими правами, не внедрена. После 2014 года Молдова не подавала никого отчета по выполнению Орхусской конвенции в секретариат Орхусской конвенции.
- За последние 10 лет экологические права и механизмы их защиты не были приоритетными в рамках государственной политики.
- НСР “Молдова 2020” выявила крупнейшее несоответствие ЦУР (большинство целей не было включено в НСР) в рамках государственного управления и области политики прав человека. НСР “Молдова 2020” в основном интегрировал вопросы экономического развития.
- Также Правительство Молдовы приняло НСР «Молдова 2030» как основной политический документ для отраслевых стратегий и последующих действий по государственному управлению, который позже был аннулирован и в настоящее время подобный документ отсутствует.
- Отсутствие прозрачности и широко распространенная коррупция пронизывает центральный и местный уровни власти, является одной из самых актуальных проблем государственного сектора. Доверие к государственным учреждениям крайне низкое, однако ожидаются улучшения после победы прозападной партии ПАС (PAS) на парламентских выборах 2021 года под лозунгами борьбы с коррупцией и проведения правовых реформ .
- По словам народного адвоката (молдавского омбудсмана), преувеличенные ограничения, введенные в общественных сферах в 2020 году, привели к нарушению свобод и демократических процессов в стране. Кризис, связанный с COVID-19, привел к ухудшению и игнорированию общественного мнения, растущей непрозрачности, неравенству, структурным и постоянным дискриминациям и общему ухудшению ситуации в области прав человека.<sup>1</sup>
- Экологическое государственное управление сильно централизовано, и институциональная система в области охраны окружающей среды демонстрирует отсутствие четкого разделения компетенций между центральными государственными органами и подчиненными учреждениями (агентствами)
- Частые институциональные реорганизации приводят к утрате преемственности; потере данных и институциональной памяти.
- Отмечается лимитированное понимание правительственными и ведущими агентствами необходимости повышения коммуникации и осведомленности.
- Лицам, принимающим решения и чиновникам не хватает специальных знаний в вопросе соблюдения Орхусской конвенции.
- У молдавских защитников окружающей среды связаны руки отсутствием открытого доступа к информации. Запросы на предоставление информации часто игнорируются и когда на них отвечают, то ответы бывают неполными и при этом предоставляется ограниченная информация; существуют некоторые общедоступные базы данных, хотя только небольшая часть информации представлена в электронном виде, также отсутствует взаимосвязь между этими базами данных. Информационные онлайн-инструменты практически отсутствуют.

<sup>1</sup> Отчет о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2020 г., стр. 4. Доступен на английском языке: [http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/06/Raport-2020-FINAL-RED\\_18-iunie.pdf](http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/06/Raport-2020-FINAL-RED_18-iunie.pdf)



- Для достижения целей Орхусской конвенции, необходимо создать действенный и функциональный механизм распространения экологической информации и базы данных доступа к такой информации.
  - Чтобы соответствовать требованиям ЕС по охране окружающей среды, необходимо постепенно развивать комплексную экологическую информационную систему (такую как РВПЗ), которая соединит все существующие базы данных (оцифровать базы данных, хранящиеся на бумаге), что позволит обмениваться информацией между разными институциональными базами данных, открыть доступ к этим базам данных и обеспечить электронный сбор данных.
  - Молдове еще предстоит разработать эффективный санкционный механизм и ввести компенсационные сборы за доступ к информации.
  - Правительство систематически пытается ограничить участие общественности в принятии экологических решений. Общественные консультации по нормативным инициативам в основном ограничиваются публикацией их на веб-сайтах, без проведения реальных общественных слушаний и принятия во внимание комментариев общественности. В качестве исключения из этой практики, хотя и спорадически, и обычно на очень короткий период времени, Министерство окружающей среды публикует проекты для обсуждения.
  - Необходимо разработать четкую процедуру обеспечения участия общественности в принятии решений на всех этапах, особенно на ранних стадиях подготовки проектов, планов и программ, правоприменения, а также контроля исполнения.
  - Молдове еще предстоит внедрить полноценный комплексный процесс выдачи разрешений, при котором одно комплексное экологическое решение будет выдаваться на загрязнение воздуха, воды и почвы и в котором будет принято во внимание общее влияние на окружающую среду этих экономических видов деятельности.
  - Необходимо разработать процедуры принятия решения, когда и какие планы и программы требуют ОВОС, СЭО (и ОЭЭ). Детальные исследования ОВОС/СЭО, относящиеся к соответствующим проектам, проводятся редко и общественные слушания, связанные с ними, спорадичны.
  - Большинству процедур по оценке воздействия на окружающую среду не предшествуют объявления об организации общественных слушаний (дебатов). Как результат, даже если процедура теоретически была проведена, это было сделано без участия общественности.
  - Доступу к правосудию препятствует непоследовательная судебная практика, что особенно сложно в случае проведения административных процедур, из-за тяжелого бремени доказывания, завышенных затрат на техническую экспертизу или отмены предыдущей жалобы/заявления, поданного в вышестоящую инстанцию, что может необоснованно усугубить ситуацию.
- Недавние политические изменения в результате выигрыша парламентских выборов 2021 прозападными силами, дали надежду на политические улучшения, способные повлиять на упомянутые сферы. Однако, что касается вопросов охраны окружающей среды, план действий нового Правительства на ближайшие несколько лет, недавно обсуждавшийся в рамках общественных консультаций, организованных Министерством окружающей среды, не включает план по реализации Орхусской конвенции, что было предложено НПО Эко-ТИРАС.

## Введение

Молдова ратифицировала Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) 7 апреля 1999 г., став первой страной, сделавшей это, а также страной, которая провела первую встречу Сторон, ее подписавших, в Кишиневе с 19 по 21 апреля 1999 г.<sup>2</sup>

Представляя собой экологическое соглашение между государственной властью и общественностью, Орхусская конвенция обязывает государственные органы предоставить и облегчить доступ к экологической информации для всех, вовлекать общественность в процес принятия экологических решений, и гарантировать доступ к правосудию для частных лиц и НПО в случаях нарушений экологических законов и/или положений Орхусской конвенции. Значение конвенции также состоит в том, что она связывает охрану окружающей среды и права человека, поместив право на окружающую среду среди основных прав человека.<sup>3</sup>

Для обеспечения практической реализации и соблюдения обязательств Сторон, Орхусская конвенция устанавливает механизм контроля и мониторинга. Каждые 3–4 года отчетного периода, Стороны должны предоставлять отчет о состоянии выполнения Орхусской конвенции, который потом изучается во время регулярных встреч сторон (ВС). После 2014 года Молдова не подготовила и не предоставила ни одного отчета по выполнению Орхусской конвенции. Несмотря на уведомления Секретариата Орхусской конвенции о необходимости предоставить два последних национальных отчета, период начиная с 2015 по настоящее время отаается вне отчетности, поэтому чешская НПО Арника в партнерстве с молдавской НПО Эко-ТИРАС, для восполнения этого пробела, подготовили настоящий неофициальный отчет. Цель не в том, чтобы заменить

официальный государственный отчет о реализации конвенции, а в том, чтобы предоставить альтернативное мнение гражданского общества касательно прогресса в выполнении положений Орхусской конвенции в Молдове за период с 2015 по 2021 гг.

Хотя официальное заявление о несоответствии – одна из мер в рамках соблюдения Орхусской конвенции, против Молдовы этот механизм задействован не был. Например, в 2009 г. КВС (Комитет по вопросам соблюдения) направил Молдове ряд рекомендаций, ссылаясь на невыполнение страной положений Конвенции, и призвал исправить ситуацию.<sup>4</sup>

Принимая к сведению выводы и рекомендации КВС, в 2010 году приказом Министерства окружающей среды, МОС учредило межведомственную рабочую группу, которая участвовала в разработке проекта Национальной программы по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и доступу к правосудию по вопросам окружающей среды и плана действий по выполнению Орхусской конвенции за период 2011–2015 гг., который был утвержден Правительством постановлением № 471 от 28 июня 2011 г. Однако, с тех пор так и не появилось документов с четким графиком и конкретными мерами по реализации Орхусской конвенции, которые были бы официально одобрены Правительством, не говоря уже о полной реализации плана. Проект Плана действий по реализации Орхусской конвенции на 2020–2022<sup>5</sup> гг., так и остается пока лишь намерением на бумаге и никогда не был представлен для общественных консультаций.

За последние 10 лет экологические права, как и права человека в целом, не были в списке приоритетов на повестке дня правительства. НСР «Молдова 2030» как основной стратегический документ развития страны и последующих политических/отраслевых интервенций, а также предыдущая НСР «Молдова

<sup>2</sup> Европейская экономическая комиссия ООН, первое заседание подписантов, без даты, доступно на: <https://unece.org/environmental-policy/events/first-meeting-signatories>.

<sup>3</sup> См. Статью I Орхусской конвенции

<sup>4</sup> Европейская экономическая комиссия ООН, проект отчета Комитета по соблюдению, соблюдение Республикой Молдовой обязательств по Орхусской конвенции 16 марта 2011 г., <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2008-30/correspondence/7%20Jan%202011%20follow%20up/FrRMcommnetsonreport16March11.pdf>

<sup>5</sup> Посетите сайт ГГМС: <http://www.meteo.md/index.php/en/about/>.

2020», маргинализировали роль общества в процессах развития и экологических (человеческих) прав ввиду их экономической направленности.<sup>6</sup>

На центральном уровне сохраняется тенденция пренебрежения экологическими правами, что было подчеркнуто слиянием Министерства сельского хозяйства и регионального развития и окружающей среды в 2017 году, что спровоцировало потерю большей части своей изначальной компетенции Министерством окружающей среды.

Отсутствие прозрачности и широко распространенная коррупция, которая проникли как в центральный уровень, так и в местные уровни власти, остаются одной из самых больших проблем в государственном секторе развития и реформ в Молдове. в 2020 году, например, Молдова заняла 115 место среди 180 стран по Индексу восприятия коррупции<sup>7</sup> Несмотря на давление крупных кредиторов и партнеров по развитию, таких как МВФ, ЕБРР и ЕС, улучшающих систему управления и приводящих в соответствие с требованиями международных обязательств Молдовы (и ЕС) законы, политики и практики, обязательства Молдовы перед этими организациями всё еще считаются скорее обузой, чем активом, и их внедрение идет очень медленно.

В контексте сближения Молдовы с ЕС, соответствующее приведение законодательства в соответствие со стандартами ЕС (включая окружающую среду), реализация Соглашения об ассоциации 2014 года между ЕС и Республикой Молдова<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Правительство Молдовы, отчет о среднесрочной оценке Национальной стратегии «Молдова 2020». Доступно на английском языке по адресу: <https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/search.html>; несмотря на доказательство обратного, в отчете о соблюдении прав человека за 2017 г. не заявлено нарушений права на здоровую окружающую среду (и права на доступ к экологической информации и/или участие в принятии решений по экологии). в отчетах за 2018 и 2019 годы право на здоровую окружающую среду вообще не анализировалось.

<sup>7</sup> Согласно «Индексу восприятия коррупции» 2020 г., Молдова получила 34 балла из 100. Шкала от 0 (сильно коррумпировано) до 100 (очень чисто). Поэтому результату Молдова заняла 115 место, по сравнению с другими странами, включенными в индекс немного ниже среднего, для доп. Информации см: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mda>.

<sup>8</sup> Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова с одной стороны, и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами с другой

является политическим приоритетом, хотя и поляризует молдавское общество в вопросе о том, следует ли стране подстраиваться под ЕС или Россию.<sup>9</sup>

План действий 2012 г по согласованию законодательства с директивами ЕС включает процесс реформирования всей экологической правовой базы в направлении к более комплексному подходу к защите окружающей среды. Начиная с 1 января 2016 года, соглашение об ассоциации имплементируется по всей Молдове.<sup>10</sup> Были значительные задержки в согласовании экологических стандартов ЕС, которые не допускали интеграции всех составляющих в управление и охрану окружающей среды.

Тем не менее, несмотря на серьезную законодательную разработку, процесс приближения к экологическим требованиям Европейского Союза все еще находится на начальной стадии, во многом из-за длительной политической нестабильности и неэффективной законодательной работы Парламента.

Методология составления этого отчета была в значительной степени основана на обзоре соответствующей литературы, международных правовых документов, европейского и национального законодательства. Содержит положения, основанные на знаниях, опыте и наблюдениях местных экспертов из молдавской НПО Эко-ТИРАС, хорошо знакомых с местными особенностями и функционированием соответствующих государственных учреждений.

Никаких опросов или интервью с государственными органами не проводилось, потому что на основе предыдущего опыта Эко-ТИРАС (подтвержден другими местными НПО), представители

стороны: <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gXkOTU94I6Q%3D&tabid=203 &language=ro-RO>.

<sup>9</sup> Европейский банк реконструкции и развития, Стратегия Молдовы, п. 5 [без даты], доступно по адресу: <http://www.ebrd.com/moldova.html> Европейская экономическая комиссия ООН, обзор результатов экологической деятельности стр. 7 [2014], доступно по адресу: <https://www.ebrd.com/moldova.html>.

<sup>10</sup> Европейская экономическая комиссия ООН, обзор результатов экологической деятельности стр. 5 [2014], доступно по адресу: [https://unece.org/DAM/env/epr/epr\\_studies/Synopsis/ECECEP171\\_Synopsis.pdf](https://unece.org/DAM/env/epr/epr_studies/Synopsis/ECECEP171_Synopsis.pdf)

власти, скорее всего, ответят незначительным количеством примеров, которые не дадут репрезентативных образцов, необходимых для проведения достаточно тщательного, качественного и количественного анализа для целей настоящего отчета. Фактически, в предыдущих проектах НПО сталкивались с большим нежеланием властей в целом и Министерства окружающей среды в частности, рассматривать предложения НПО по улучшению реализации Соглашение об ассоциации и стандартов ЕС по защите окружающей среды. Опросов не проводилось и среди НПО, потому что опыт и соответствующие результаты из предыдущих проектов, связанных с окружающей средой, также могут быть применены к этому отчету.

# 1.

## Законодательная база о праве на доступ к информации, участии общественности в принятии экологических решений и доступе к правосудию.

### 1.1 Государственное управление в области охраны окружающей среды.

Управление по охране окружающей среды в Молдове в основном возложено на центральные органы власти. Специализированные региональные экологические подразделения практически не существуют либо очень слабы.

Министерство окружающей среды (МОС), недавно (с 25 августа 2021 г.) преобразовано из Министерства сельского хозяйства, как центральный государственный орган с правом разработки, продвижения и реализации политики по защите окружающей среды. Оно также отвечает за обеспечение реализации, мониторинг, оценку и отчетность о выполнении международных экологических обязательств. Министерство окружающей среды в дальнейшем будет выступать как координатор Орхусской конвенции.

Министерство окружающей среды выделено в качестве самостоятельного из объединенного ранее Министерства



окружающей среды и Министерства сельского хозяйства и регионального развития. За такое решение активно выступало гражданское общество. Экологический план действий был игнорирован в рамках укрупненного министерства, которое объединило компетенции в целом ряде других областей политики, таких как управление водными ресурсами, лесное хозяйство, рыболовство, региональная политика или территориальное и городское планирование. С 2016 года правительство добилось определенного прогресса в реализации реформы государственного управления, реорганизации министерств и подведомственных им ведомств.

## Экологическое агентство

Агентство по охране окружающей среды было создано в 2018 году Постановлением Правительства № 549 о создании, организации и функционировании Агентства по охране окружающей среды, в компетенцию которого входят:

1. выполнение экологического законодательства (в том числе, вытекающие из Соглашения об ассоциации);
2. получение экологических разрешений и мониторинг;
3. администрирование интегрированной системы экологической информации (после ее полного внедрения);
4. создание и управление механизмами оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки;

Агентство по охране окружающей среды в настоящее время не располагает всеми необходимыми инструментами для четкой работы интегрированной системы экологической информации (мониторинг загрязнений, управление базами данных и специальными регистрами).

Из-за отсутствия инструментов и механизмов, которые позволят выполнять функции, для которых они созданы, подчиненные агентства выполняют только часть или их функции временно выполняются, наспех созданными, часто не сертифицированными органами.

Агентство по охране окружающей среды, например, выдает разрешения и оценивает уровни загрязнения с помощью экологической референс- лаборатории, которая ожидала, сертификацию с 2019 г.<sup>11</sup> Само агентство получило аккредитацию – до марта 2021 г.<sup>12</sup>

## Экологическая инспекция

Экологическая инспекция наблюдает и контролирует соблюдение природоохранного законодательства. До создания Агентства по охране окружающей среды, оно имело двойную контролирующую и разрешительную юрисдикцию, из-за чего оно считалось довольно непрозрачным и коррумпированным.

В дополнении к вышеперечисленному, учреждения участвуют в выдаче экологических (комплексных) разрешений и контроле, существует ряд других подчиненных агентств (с измененным словом Молдова в названии) с более комплексными экологическими задачами. Агентство «Апеле Молдовой» (Apele Moldovei Agency), например, отвечает за охрану вод, Агентство «Молдильва» (Moldsilva Agency) отвечает за реализацию государственной политики в сфере лесного хозяйства и охоты.

У большинства этих агентств устаревшие веб-сайты со скудной информацией об их деятельности. Например, последнее сообщение с предложением проведения публичных консультаций было размещено на сайте Агентства «Молдильва» касательно начала консультаций по некоторым проектам нормативных документов, в июле 2018 г.

Функционирование Министерства окружающей среды и подчиненных ему агентств отражают тот факт, что реформа центрального общественного аппарата не была продумана и была выполнена в спешке.<sup>13</sup> Это привело к дублированию

<sup>11</sup> Анализ Плана действий правительства Молдовы на 2020–2023 гг., 7 февраля 2020 г. Доступно: Available at [https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Analysis-GAP\\_2020.pdf](https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Analysis-GAP_2020.pdf).

<sup>12</sup> Это касалось сертификата аккредитации по SS EN ISO / IEC 17025: Стандарты 2018.

<sup>13</sup> Отчет Института европейской политики и реформ, доступен на сайте: <http://ipre.md/2019/10/30/shadow-report-eu-moldova-association-agreement-five->

юрисдикции центрального аппарата правительства, хаотичному структурированию и организации.

Координация на организационном уровне (как на национальном, так и на местном) остается очень низкой, с несистематическим обменом информацией между властями и общественностью.

## Государственная гидрометеорологическая служба

Государственная гидрометеорологическая служба является специализированным центральным правительственным органом, основанным в 1998 году,<sup>14</sup> который реализует политику в области метеорологии, гидрологии, и смежных областях, включая климатологию, агрометеорологию.

Государственная гидрометеорологическая служба несет ответственность за обеспечение органов центрального и местного управления доступом к гидрометеорологическим данным и информации о качестве окружающей среды.

## Институт экологии и географии

Институт экологии и географии Академии наук Молдовы основан в соответствии с Постановлением Правительства Республики Молдова «О мерах по оптимизации инфраструктуры сферы науки и инноваций»<sup>15</sup> путем слияния Национального института экологии Министерства экологии и природных ресурсов и Института географии Академии наук Молдовы.

Институт экологии и географии является публично-правовой научно-исследовательской и инновационной организацией, которая проводит фундаментальные и/или прикладные исследования, внедряет результаты научных исследований и инновации, а также разрабатывает научно-информационную базу по природным факторам и факторам антропогенного риска.

[years-of-implementation-progress-constraints-priorities/?lang=en](#).

<sup>14</sup> ГМС учреждена Законом о гидрометеорологической деятельности № 1536-XIII от 25 февраля 1998г.

<sup>15</sup> Решение Правительства №1326 от 14 декабря 2005.

Одной из основных функций Института экологии и география является создание информационной базы данных для комплексного экологического мониторинга.<sup>16</sup>

В настоящее время Институт находится в ведении Министерства образования и исследований и не подчиняется МОС.

## Экологический отдел реализации проектов

Государственное учреждение «Подразделение по внедрению экологических проектов» (ПВЭП) было основано в 2018 году<sup>17</sup> для поддержки Министерства окружающей среды и его подчиненных агентств в реализации финансовой и технической помощи проектов в области охраны окружающей среды и использовании природных ресурсов.

## 1.2 Экологическая политика

Согласно приложению «Охрана окружающей среды» Соглашения об Ассоциации<sup>18</sup>, Молдова обязана выполнить ряд директив ЕС в области защиты окружающей среды, включая Директиву 2003/4/ ЕС о публичном доступе к экологической информации<sup>19</sup> и Директиву 2010/75/ЕС по промышленным выбросам (комплексное предотвращение загрязнения и контроль, КПКАЗ)<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Как ни странно, нет ясности относительно того, какое учреждение должно нести ответственность за создание информационной базы данных и активно информировать общественность.

<sup>17</sup> Постановление правительства № 1249 от 19 декабря 2018 г.

<sup>18</sup> Приложение к главе «Охрана окружающей среды» Соглашения об ассоциации содержит 25 директив ЕС, касательно различных секторов, таких как экология, управление, промышленное загрязнение и риски, или качество воздуха и воды.

<sup>19</sup> Директива 2003/4/ЕС Европейского парламента и Совета от 28 января 2003 г. о доступе общественности к экологической информации и отмене Директивы Совета 90/313/ЕЕС, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32003L0004>.

<sup>20</sup> Директива 2010/75 / ЕС Европейского парламента и Совета от 24 ноября 2010 г. о промышленных выбросах (комплексное загрязнение, профилактика и контроль), доступна по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02010L0075-20110106>

Процесс сближения молдавского экологического законодательства с стандартами ЕС осуществляется в соответствии с Национальной стратегией на 2014–2023 гг. и Планом реализации Национальной стратегии на 2014–2023 годы, что является Приложением №1 к настоящему документу и Утверждено Постановлением Правительства № 301 от 24 апреля 2014 г.<sup>21</sup>

Процесс предусматривает ряд законодательных, технических (например, определение объектов, требующих комплексного разрешения, создание реестра загрязненных), а также организационных (в частности, базу для обеспечения общественного доступа к информации и участию в принятии экологических решений) изменений.

Разработка законодательной / нормативной базы в области окружающей среды началась с принятием Закона об охране окружающей среды № 1515-XII от 16 июня 1993 г., еще до того, как Молдова ратифицировала Орхусскую Конвенцию и подписала Соглашения об Ассоциации. Это общий рамочный закон, в соответствии с которым еще более 35 специализированных законов и других подзаконных нормативных документов (инструкций, постановлений правительства и т. д.) было разработано. Тем не менее, несмотря на наличие регулирования, которое охватывает практически все экологические секторы,

они все еще не полностью соответствуют международным обязательствам, особенно вытекающим из Орхусской конвенции и Соглашения об Ассоциации.

До 2030 года действуют следующая политика:

- Экологическая стратегия на 2014–2023 гг. и план действий по ее реализации<sup>22</sup> обеспечивает согласованное долгосрочное стратегическое планирование по

<sup>21</sup> Постановление Правительства № 301 от 24 апреля 2014 г. об утверждении Экологической стратегии на 2014–2023гг. И План действий по ее реализации, доступный на английском языке по ссылке: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC159048/>

<sup>22</sup> Постановление Правительства № 301 от 24 апреля 2014 г. об утверждении Экологической стратегии на 2014–2023 гг. и ее план действий по реализации, Официальный монитор, № 104–109, доступно по ссылке: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=352740>.

регулированию и гармонизации стандартов ЕС и предоставляет условия для разработки и утверждения стратегии адаптации к изменению климата.

- Молдова имеет развивающуюся политику адаптации к изменению климата со многими дополнительными элементами и ссылками на базовую политику устойчивого развитие
- Низкоуглеродная стратегия развития Республики Молдова, действующая с 2017 г. до 2030 г., определяет ключевые действия для различных секторов национальной экономики с целью сокращения выбросов парниковых газов по сравнению с уровнем 1990 г. (базовый год в процессе оценки тенденций выбросов парниковых газов). Меры и принципы зеленой экономики, такие как энергоэффективность, развитие возобновляемых источников, применение высокопроизводительных технологий для промышленного производства (цемент, стекло), консервативное сельское хозяйство, лесоразведение, эффективное управление отходами и т.д., являются приоритетными действиями в рамках Стратегии.
- Стратегия управления отходами Республики Молдова на 2013–2027 гг.<sup>23</sup> выступает за новый способ сбора бытовых и промышленных отходов, восстановление материалов многократного использования и реализацию единой санитарной программы улиц, устанавливая соответствующую систему управления отходами для каждого вида отходов.

## 1.3 Экологическое законодательство – Доступ к информации

Доступ к информации является первым принципом Орхусской конвенции – эффективное участие общественности в процессе

<sup>23</sup> Решение правительства № 324 от 10 апреля 2013.



принятия экологических решений, а также осуществление права на правосудие по экологическим спорам во многом зависят от доступа к полной и точной экологической информации.

Положения Закона об информации № 982-XIV. от 11 мая 2000 г., полностью применимы также и к доступу к экологической информации. Закон содержит основные гарантии в отношении осуществления конституционного права на информацию, устанавливает (относительно короткий) срок для ответов на запросы информации, предоставляет право обращаться за средствами судебной защиты в случае отказа или отсутствия взаимодействия (отсутствие ответа).

Впоследствии, постановлением Правительства Республики Молдова об утверждении Положения о доступе общественности к экологической информации № 1467 от 30 декабря 2016 г. был создан механизм обеспечения права доступа к экологической информации, имеющейся в распоряжении органов государственной власти, а также установлены условия и способы осуществления этого права. Это Положение призвано гармонизировать национальное законодательство с Директивой ЕС № 2003/4/ЕС об общественном доступе к экологической информации. Дополнительные статистические данные могут быть предоставлены по запросу в соответствии с положением Закона «Об официальной статистике» № 93 от 26 мая 2017 г. 24 в вышеупомянутых правилах публичного доступа к экологической информации отсутствуют четкие положения по разным категориям информации, которая должна быть предоставлена, и механизмы исполнения.<sup>24</sup>

Сложившаяся практика приводит к тому, что общественности приходится делать повторяющиеся запросы или с самого начала делать ненужные запросы на информацию.

<sup>24</sup> Согласно статье 23 (1), (2) и (6): «Официальная статистика власти должна распространять статистические данные среди пользователей», «распространение статистических данных, представленных в статистических программах для всех категорий пользователей, должно быть бесплатно и при равных условиях доступа по объему, качеству и условиям», а так же данные, полученные от юридических или физических лиц, предпринимателей относительно экономической ситуации или окружающей среды могут быть распространены, если необходимо информировать общественность об основных вопросах и программах статистических работ, которые предусматривают их распространение».

В рамках Положения об общественном доступе к информации об окружающей среде оказалось достаточно сложно отследить информацию общественных экологических экспертиз и нормативных актов, или результатов общественных консультаций во время процедуры утверждения законопроектов.

Хотя действующий Закон о доступе к информации 982/2000 и Положение об общественном доступе к экологической информации 1467/2016 обеспечивают реализацию права на доступ к информации, проблемы возникали в применимости этих положений на практике теми, кто запрашивает информацию, их держателями, а также судами.

Проблема в применении законодательства о доступе к информации, появившаяся в решении Верховного суда Молдовы (ВСМ) по делу № 3га-554/20 Татару Ана и Общественное объединение «Юристы за права человека» против Агентства государственных услуг, в котором Суд вынес решение о действии закона (Закон о доступе к информации № 982 от 2000 г.) во времени. ВС признал принцип, согласно которому закон остается в силе и действует до тех пор, пока он не отменен, то есть правовые последствия закона не зависят от частоты или непрерывности его применения. Однако в Молдове были случаи, когда законы, даже если они были должным образом приняты и действовали, были произвольно признаны недействительными и устаревшими из-за отсутствия применения в течение длительного времени, в результате изменения условий, которые изначально существовали, когда такие законы были приняты, но никогда официально не отменялись и не принимались повторно. Так, суд пришел к выводу, что хотя законодатель прямо не отменял Закон о доступе к информации, он стал неприменимым, в связи с вступлением в силу Кодекса об административных правонарушениях с 1 апреля 2019 года, так как Административный кодекс прямо не указывает на то, что принятие этого закона отменяет другие акты, такие как Закон о доступе к информации. Решение Верховного суда Молдовы может привести к сомнительной судебной практике необоснованно отменять действующие законы, чтобы помешать их применимости и тем самым лишить гражданское общество эффективного механизма оспаривания отказа властей предоставить (экологическую) информацию.

В дополнение к Орхусской конвенции 24 апреля 2013 г. Молдова ратифицировала Протокол о РВПЗ<sup>25</sup>, который предусматривает создание «целостной, общенациональной системы инвентаризации загрязнений или реестров в структурированной, компьютеризированной и общедоступной базе данных, подготовленных с помощью стандартной отчетности».<sup>26</sup>

РВПЗ представляет собой интегрированную систему информации о выбросе и перемещении потенциально опасных веществ и загрязнений в воздухе, воде и на земле.

Чтобы облегчить доступ к экологической информации, были созданы следующие базы данных (еще не полностью электронные):

Автоматизированная информационная система управления отходами, содержащая унифицированные базы данных и информацию об управлении по отходам, список авторизованных операторов по управлению по отходам, список уведомлений о трансграничных перевозках отходов, а также другой сопутствующей информации<sup>27</sup>;

Информационная система «Национальный регистр выбросов и переноса загрязнителей» (Е-РВПЗ) которая является источником информации о загрязнении окружающей среды, выбросах в атмосферу, воду, почву и диффузные источники и перемещении отходов и загрязняющих веществ<sup>28</sup>;

Автоматизированная информационная система управления и выдачи разрешительных документов и электронная система выдачи разрешений на занятия спортивной, любительской и оздоровительной рыбалкой<sup>29</sup>;

Статистическая база данных – продвинутая система для

просмотра экологических показателей на сайте Национального Бюро статистики.

Так же на встрече Госсекретарей 26 сентября 2019 г., решением об одобрении Интегрированной системы экологической информации Правительство одобрило создание и эксплуатацию целостного информационного пространства, национальный РВПЗ все еще ожидает согласования с Регламентом (ЕС) № 166/2006 о создании Европейского регистра по выбросам и переносу загрязнителей.<sup>30</sup>

Для соответствия Протоколу РВПЗ и Регламенту РВПЗ, Реестр РВПЗ должен соответствовать следующим требованиям:

- Данные РВПЗ должны быть общедоступными через электронные средства для всех без необходимости указания причины (статья 11, п. 1);
- Если электронный доступ ограничен, данные должны предоставляться другими эффективными средствами по запросу в течение разумного срока (один месяц) (статья 11, п. 2);
- Электронный доступ к реестру должен быть предоставлен в доступных для общественности местах (например, в общественных библиотеках, офисах местных властей или других подходящих местах), в случае отсутствия электронного публичного доступа (Статья 11, п. 5);
- Доступ к информации должен быть бесплатным либо плата не превышала разумную сумму (п. 3 ст. 11);
- Информация может считаться конфиденциальной только в том случае, если она затрагивает определенные законные интересы (среди них международные отношения, национальная оборона или общественная безопасность; оперативно-следственное расследование,

<sup>25</sup> Протокол ЕЭК ООН о регистре выбросов и переносов загрязнений (РВПЗ), также называемый «Протоколом о РВПЗ», принят 21 мая 2003 г. в Киеве, Украина, был подписан 32 странами и ЕС. Он вступил в силу 8 октября 2009г.

<sup>26</sup> См. Пункт 9 статьи 5 Орхусской конвенции.

<sup>27</sup> Решение Правительства №682 от 11 июля 2018г.

<sup>28</sup> Решение Правительства №1373 от 24 апреля 2018г.

<sup>29</sup> Решение Правительства №1551 от 13 июня 2018г.

<sup>30</sup> Регламент (ЕС) № 166/2006 Европейского парламента и Совет от 18 января 2006 г. об учреждении Европейского регистра выбросов и переноса загрязнителей и внесение поправок в Директиву Совета 91/689/ЕЕС и 96/61/ЕС, доступны по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex:32006R0166>.

коммерческая и промышленная информация; интеллектуальное право собственности и персональные данные), статья 12, п.1.

- Интерпретировать ограниченным образом основания для конфиденциальности с учетом общественных интересов, требующих раскрытия и того относится ли эта информация к выбросам в окружающую среду. (ст. 12, п. 1 и 2)
- Разглашать информацию, которая считается конфиденциальной, включая положения общей химической информации и причин, по которым другая информация была сокрыта (Статья 12, п. 3)

Однако текущие регистры загрязнений не являются общедоступными базами данных; исключительно закрытые базы данных, где данные доступны только по запросу, но где очень мало операторов, которые когда-либо предоставляли какую-либо информацию.

## 1.4 Экологическое законодательство – участие общественности в принятии экологических решений

Концепция участия общественности в принятии экологически важных решений – второй принцип Орхусской конвенции – основан на следующих положениях:

1. Люди имеют право участвовать в разработке решений, влияющих на их жизнь;
2. Вовлечение общественности в процесс принятия решений может улучшить качество политических и административных решений.

Закон об охране окружающей среды № 1515-XII от г. 16 июня 1993 г., являясь основным актом, обеспечивающим правовую основу для разработки последующих нормативных актов и инструкций по конкретным экологическим вопросам, признает право участвовать в консультациях по нормативным документам

и политикам, направленным на охрану окружающей среды и использование природных ресурсов и право на консультации по вопросам строительства, зонирования, градостроительных и реставрационных проектов с негативным воздействием на окружающую среду.

Постановлением № 72 от 25 января 2000 г. Правительство утвердило Положение о привлечении общественности к разработке и принятию экологических решений, в котором участие общественности в процессе разработки и принятия экологических решений определяется как «социальный акт, согласно которому право и доступ обеспечены для принятия решений, чтобы выразить свое мнение о принятии и реализации законопроектов и проектной документации по объектам и планируемым мероприятиям, которые влияют или могут повлиять на окружающую среду».

В Постановлении не проводится четкого различия между участием общественности в разработке планов, программ и политик, связанных с окружающей средой и процессом принятия решений при разработке проектов законов и других нормативных актов. Как следствие, это затрудняет выполнение положений Постановления, внедряющего механизм обеспечения участия общественности, что предусмотрено Законом об охране окружающей среды. (Статья 30 (б)).

Понятие «вовлечение общественности» в национальном законодательстве, а не «участие общественности» может вызвать проблемы в интерпретации и применения. Эти понятия могут иметь разное значение в зависимости от участников процесса. Если «участие общественности» следует толковать как право на участие в процессах принятия экологических решений, то «вовлечение общественности» – просто как обязанность власти консультироваться с общественностью при принятии решений, и в этом случае постановление носит ограниченный характер.

Некоторые общие положения, связанные с привлечением общественности к процессу принятия решений, включая экологические вопросы, были введены законом о прозрачности



процесса принятия решений № 239 от 13 ноября 2008, который установил требования для обеспечения прозрачности в принятии решений всеми органами государственной власти.

Прозрачность в процессе принятия решений основана на следующих принципах:

- А) для информирования общественности (в том числе отдельных лиц и зарегистрированных ассоциаций) о начале разработки соответствующих решений и об общественных консультациях по соответствующим проектам и решениям;
- Б) обеспечение равных возможностей для участия в процессе принятия решений.

В соответствии с Законом о прозрачности процесса принятия решений (статья 6) граждане, зарегистрированные ассоциации и другие заинтересованные стороны имеет право на:

- А) участие на любом этапе процесса принятия решений;
- Б) запрос и получение информации о процессе принятия решений, в том числе получение проектов решений в соответствии с положениями Закона о доступе к информации;
- В) предложение инициатив органам государственной власти с целью разработки и принятия решений;
- Г) представление в органы государственной власти рекомендации по проектам решений;

Чтобы гармонизировать положения Директивы ЕС 2003/35/ЕС (об участии общественности в составлении и разработке определенных планов и программ, относящихся к окружающей среде)<sup>31</sup> Молдова приняла Закон об оценке воздействия на окружающую среду от 29 июля 2014 г. и Закон о стратегической

экологической оценке от 2 марта 2017 г. соответственно.

Эти законы обеспечивают регулирование, связанное с информированием общественности о процедурах, оценке вероятного воздействия на окружающую среду предлагаемых планов, схем, стратегий и концепций до принятия решения о дальнейшем участии в них.

Закон о нормативных актах № 100/2017 предусматривает систему электронного законодательства (ст. 22) для обеспечения прозрачности законодательного процесса и включает все законопроекты и дополнительные материалы разных стадий их разработки. Портал должен был начать функционировать уже в 2019 г., но пока еще не был запущен.

Хотя законы, требующие ОВОС и СЭО (и экологическая экспертиза как третий действующий экологический инструмент оценки) существуют, но они не включают положения о процедурах для четкого определения, когда и какие планы или программы требуют ОВОС, СЭО, (и ОЭЭ). Таким образом, точные исследования ОВОС и СЭО, относящиеся к соответствующим операциям, проводятся редко и публично организованные слушания, связанные с ними, редко проводятся.

В соответствии с принципами Директивы ЕС 2010/75 / ЕС (Директива о промышленных выбросах) Молдова должна принять соответствующее законодательство и ввести комплексный разрешительный процесс. в настоящее время процесс получения экологических разрешений является разрозненным, основывается на подходе по отдельным компонентам, что означает, что отдельные экологические разрешения выдаются для загрязнения воздуха, воды и почвы, и не учитывается общее воздействие на окружающую среду от экономических видов деятельности. в результате экономическим операторам может потребоваться получение ряда экологических разрешений, как правило, от разных государственных органов. Одна и та же система разрешения используется для всех предприятий независимо от их размера и потенциального загрязнения.

Директива о промышленных выбросах основана на предположении, что не все операции требуют экологических

<sup>31</sup> Директива 2003/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 г., предусматривающая участие общественности в составлении определенных планов и программ касающихся окружающей среды и внесение изменений в отношении участия общественности и доступ к правосудию Директивы Совета 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС, доступно по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0035>.

разрешений, но только те, которые имеют самый высокий потенциал загрязнения и которые попадают в установленные пределы выбросов для веществ, установленных в Директиве.<sup>32</sup>

Определение условий функционирования установки основывается на том, какие значения выбросов установлены для конкретного объекта в разрешении, если таковое вообще было выдано и является весьма произвольным.

Согласно европейской нормативно-правовой базе, предельные разрешенные значения выбросов в окружающую среду, должны быть основаны на наилучших доступных технологиях (НДТ) в качестве рамочного показателя, отражающего наиболее эффективную и продвинутую стадию развития конкретных технологии, видов деятельности и методов их работ, которые указывают их практическую пригодность для предотвращения или уменьшения выбросов и их влияния на окружающую среду.<sup>33</sup>

Несмотря на то, что Молдова ратифицировала Алматинскую (2005 г.) поправку к Орхусской конвенции, касающуюся участия общественности в вопросах ГМО, это не отражено в законодательстве надлежащим способом. Новый правительственный проект закона о ГМО от января 2021 года не содержит ссылки на эту поправку. Более того, здесь даже не используется термин «участие», скорее там применяется термином «консультации».<sup>34</sup>

Действующему национальному природоохранному законодательству по промышленным выбросам не хватает системного подхода и фокусирования на регулировании защиты окружающей среды во всех секторах отдельно. Комплексный подход к соблюдению экологических требований все еще находится в стадии разработки.

<sup>32</sup> См. Приложение II к Директиве о промышленных выбросах.

<sup>33</sup> Определение НДТ см. в Статье 3 Директивы о промышленных выбросах.

<sup>34</sup> См: [https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5392/language/rRO/Default.aspx?fbclid=IwAR2qqsGJok4OjR\\_%20dAogNlagPF0bL9ePqGUuV9KdVTtJ4qoT48bkSk41ecw](https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5392/language/rRO/Default.aspx?fbclid=IwAR2qqsGJok4OjR_%20dAogNlagPF0bL9ePqGUuV9KdVTtJ4qoT48bkSk41ecw).

## 1.5 Экологическое законодательство – Доступ к правосудию

Некоторые аспекты обеспечения доступа к правосудию в вопросах окружающей среды (с точки зрения юридического регулирования) были представлены до ратификации Орхусской конвенции Законом об охране окружающей среды № 1515 от 1993 г. (Статья 30), согласно которого государство признает право на здоровую окружающую среду для всех, с целью обеспечения следующих прав в соответствии с действующим законодательством:

- А) обращаться в государственные судебные инстанции с ходатайством о временном или окончательном приостановлении деятельности экономических предпринимателей, вызывающей непоправимый ущерб окружающей среде.
- Б) привлекать напрямую или через организации, партии, движения, ассоциации, экологические, административные или судебные органы к прекращению деятельности, которая вызывает ущерб окружающей среде, независимо от того, пострадает или нет напрямую экономический предприниматель.
- В) на возмещение ущерба, причиненного в результате загрязнений или других результатов хозяйственной деятельности, влияющих на окружающую среду, а также за нанесение вреда здоровью человека.

Гражданский процессуальный кодекс от 26 декабря 1964 г. обеспечивал в статье 4 право каждого человека на эффективные средства судебно-правовой защиты против действий, нарушающих их права, свободы и законные интересы (доступ к правосудию).

Некоторые аспекты обеспечения права на доступ к правосудию в вопросах окружающей среды (с процессуальной точки зрения) были предусмотрены Законом об административном суде №

793/2000 от 10 февраля 2000 г., который предоставляет всем, кто считает себя пострадавшими в своих правах от какого-либо государственного органа, от административного акта, либо от отсутствия реакции на запрос, в рамках установленных законом сроков, право обращения в административный суд об отмене акта, признании заявленного права и возмещение причиненного ущерба (статья 1 (2) (частично касающаяся оспаривания административных актов, изданных властями, которые затрагивают права и интересы, в том числе те, которые связаны с окружающей средой).

С момента вступления в силу Административного кодекса, Закон об административном суде № 793 от 10 февраля 2000 года и Закон о петициях № 190 от 19 июля 1994 были отменены.

Что касается третьего принципа Орхусской конвенции – доступа к правосудию – на национальном уровне Административный кодекс № 116 от 19 июля 2018 г., регулирует административные процедуры и судебный контроль над ними.

Гражданский процессуальный кодекс от 30 мая 2003 г. предусматривает, что любое лицо имеет право обратиться в суд для защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов (статья 5).

Законодательное нововведение в сфере доступа к правосудию было представлено в Законе о медиации № 137 от 3 июля 2015, который определяет, среди прочего, принципы и особенности посредничества как альтернативного метода разрешения споров. Этот закон также применим к вопросам окружающей среды и экологическим проблемам.

Чтобы обеспечить качество правосудия, эффективность судебной системы, сбалансированное распределение нагрузки между судами, а также создание условий для повышения специализации судей, реформа по специализации судей была проведена Законом о реорганизации судов №76 от 21 апреля 2016 г.

Для обеспечения комплексной реализации Соглашения об ассоциации и Национального плана действий по реализации

соглашения между ЕС и Молдовой, Правительство одобрило Постановление №1472 от 30 декабря 2016 г. (обновлено для 2017–2019 гг.), содержащее действия по реформированию судебной системы.

Реформа, которую предстоит провести для обеспечения независимости правосудия, включает, среди прочего, следующие приоритеты: беспристрастность, порядочность, профессионализм и эффективность судебных органов, которые должны быть свободны от любых неоправданных политических и иных вмешательств, без какой-либо терпимости к коррупции и с прозрачными, основанными на заслугах, процедурами назначения судей и прокуроров независимым органом.

В связи с реформированием, начатым в конце августа 2019, сектор юстиции добился прогресса в таких областях, как ведение дел, утверждение отбора, повышения, назначения и наложение взысканий. В то же время, сектор правосудия пострадал из-за подкупа множества судей значительным числом участников «схемы отмывания российских денег»<sup>35</sup> и в спорном решении отменить новые выборы в Кишиневе, состоявшихся в июне 2018г. Ряд действий по обеспечению независимости в сфере правосудия не увенчались успехом, хотя 86% действий, запланированных в Стратегии реформирования сектора, были зафиксированы как реализованные либо в процесс реализации. Некоторые институциональные улучшения были достигнуты с принятием Закона о прокуратуре и Законе о специализированных прокуратурах, но назначение Генерального прокурора вызвало сомнения. Более того, Инспекция прокуратуры оставалась в подчинении генерального прокурора, что вызвало многочисленные подозрения, связанные с отсутствием независимости и политическим контролем над прокуратурой и судами<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Схема отмывания денег в России относится к инициативе вывести из России десятки миллиардов долларов США в период с 2010 г. и в 2014 году через сеть глобальных банков, многие из которых находились в Молдове и Латвии; см. <https://www.occrp.org/en/laundromat/the-russian-laundromat-exposed/>

<sup>36</sup> Восточный форум общественного партнерства, Анализ молдавского Плана действий Правительства на 2020–2023 г. [7 февраля 2020 г.]. Доступный по: [https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Analysis-GAP\\_2020.pdf](https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Analysis-GAP_2020.pdf)



# 2.

## Практическая реализация трех принципов Орхусской конвенции

### 2.1 Доступ к информации

Это применимо как к международным соглашениям, так и к национальному законодательству, поскольку их согласование и принятие очень редко доступно для общественности.

Представители общественности, например, не участвовали в переговорном процессе по Соглашению об Ассоциации с ЕС и не были проинформированы о ходе этих переговоров. Точно так же, например, решение утвердить Положение о доступе населения к природоохранной информации № 1467/2016 вместо обсуждавшегося общественностью проекта Закона о доступе к экологической информации, было принято без учета общественного мнения.

Некоторые министерства и государственные учреждения имеют отдельные базы данных с информацией, относящейся к их сфере деятельности. Очень часто они имеют другой формат; некоторая информация хранится на бумаге и не является публично доступной. Между этими базами данных нет связи, поэтому обмен информацией отсутствует в той мере, как это должно быть. МОС, например, поддерживает веб-сайт, но он не обновляется регулярно, как например, веб-сайт агентства «Молдсильва». Так же другие агентства, «Апеле Молдовой», например, иногда объявляют консультации по нормативным актам, при этом результаты таких консультаций трудно отследить. Что также делает

общественный доступ к информации затрудненным — это плохое взаимодействие между этими министерствами и его подчиненными агентствами.

Интегрированной системы экологической информации, что позволила бы соединить все существующие базы данных, оцифровку данных, хранящихся на бумаге, обмен информацией между базами данных разных учреждений, и электронный сбор данных не существуют.

МОС испытывает серьезные трудности при работе с использованием полученных экологических данных и информации из-за отсутствия системы, которая сможет собирать, получать, обрабатывать и генерировать экологические отчеты.<sup>37</sup>

Определенный прогресс достигнут с точки зрения доступа общественности к статистическим данным, в том числе данным, относящимся к окружающей среде. Статистические данные доступны бесплатно на сайте Национального бюро статистики (НБС). С 2010 г. публикации, содержащие статистические данные, касающиеся окружающей среды страны «Природные ресурсы и окружающая среда» ежегодно подготавливает НБС и они доступны в Интернете.<sup>38</sup>

Орхусская конвенция придерживается концепции, согласно которой, для того, чтобы информация была доступной, она не должна быть дорогостоящей. Она также предусматривает (статья 4 (8)), что любая плата за информацию должна быть разумной. Тем не менее, действующее национальное законодательство не следует рекомендованным Конвенцией руководящим принципам в отношении (а) тарифной сетки платежей; б) критериям, когда плата может взиматься или отменяться; (с) критериям того, когда предоставление информации является условием для предварительной оплаты. в то же время Положение о доступе

<sup>37</sup> Постановление Правительства № 301 от 24 апреля 2014 г. об утверждении Экологической стратегии на 2014–2023 г. и План мероприятий по ее реализации, п. 19, доступно на английском языке по ссылке:

<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mol159048.pdf>

<sup>38</sup> Европейская экономическая комиссия ООН, Обзор экологических показателей, стр. 7 [2014], доступно по адресу:

<https://unece.org/environment-policy/environmental-performance-reviews>.

общественности к экологической информации № 1467/2016, например, содержит неясные и размытые правила в отношении того, когда за экологическую информацию государственные органы могут взимать разумную плату.

За исключением административных сборов за получение информации из систем, государственные органы должны предоставлять информацию бесплатно для поддержания, в максимально возможной степени, доступа к информации. в реальности, однако получение уже доступной информации означает необходимость платить буквально сотни тысяч молдавских леев. Случаи, когда госорганы запрашивали непомерные суммы за информацию – не редкость. в 2017 г. например, местная НПО Эко-ТИРАС сообщила, что Государственная гидрометеорологическая служба запросила плату, эквивалентную 35 тысячам долларов, за информацию о реке длиной 27 км. Это также свидетельствует о произволе и полном отсутствии методики расчета затрат и сборов за предоставление публичной информации. в 2020 году за ответ на запрос по делу от КВС, правительство потребовало стоимость за запрашиваемую информацию в 3,7 раза ниже, что по-прежнему делает информацию дорогой и недоступной для общественности.

Еще в 2008 году Эко-ТИРАС сообщал о трудностях доступа к информации в КВС. Впоследствии на Встрече Сторон были приняты рекомендации в 2011 г., обязывающие Молдову разработать четкий план устранения этих лазеек в реализации Конвенции. Правительство приняло план, но в действительности ничего не изменилось.

С учетом предоставления информации о разумных расходах, согласно случаю обращения в КВС АССС/С/2017/147, Молдова не инициировала порядок изменения Постановления Правительства № 330 от 4 марта 2006 г. «Об утверждении перечня бесплатных и платных государственных услуг, предоставляемых Государственной гидрометеорологической службой и руководства по использованию специальных средств Государственной гидрометеорологической службы», что было оспорено НПО «Эко-ТИРАС».

Власти обычно очень неохотно предоставляют информацию. Практика НПО, в т.ч. «Эко-ТИРАС», демонстрирует, что примерно половина всех запросов информации обычно игнорируется. Остальное возвращается с неполными или условными ответами. Власти часто отказывают в запросах, поданных в электронном виде, если они не подписаны, требуя соблюдать требования к электронным документам», чтобы содержалась электронная подпись (в контексте Молдовы, однако это является серьезным препятствием).<sup>39</sup>

Ответ, если таковой имеется, обычно предоставляется в течение 30 дней, а не 15 дней, как это предусмотрено Положением об общественном доступе к экологической информации № 1467/2016, что является результатом произвольной интерпретации нормативных актов. Это также связано с тем, что Закон об информации № 982-XIV / 2000 не адаптирован к сегодняшним реалиям и не признает альтернативы традиционным средствам общения между частными лицами и государственными органами, например, по электронной почте, и не содержит условий для запроса различных типов информации.

Власти часто оправдывают отказ в предоставлении информации, ссылаясь на положения Закона о защите личных данных и Закона о доступе к информации.

Термин «официальная информация», применяемый в Законе о доступе к информации, в частности, создает путаницу.

Классификация запросов как «официальная информация» вместо «публичная информация» дает властям Молдовы свободу действий для удобного обоснования отказов в предоставлении информации, классифицируя ее как государственную или коммерческую тайну.

Таким образом, более подходящим термином, безусловно, будет «информация, представляющая общественный интерес»

<sup>39</sup> Министерство окружающей среды на своем сайте сообщает, что соблюдает Закон о петициях, хотя он был отменен Кодексом об административных правонарушениях с начала 2019 года; <http://www.mediu.gov.md/ro/content/peti%C8%9Bii-online>.

или «общедоступная информация», как любая информация, которая относится к деятельности государственного органа или результатам этой деятельности, независимо от условий, формы или способа выражения информации.

Не существует официальных и понятных механизмов лицензирования для повторного использования данных, предоставленных государственными органами в соответствии с Директивой ПСИ(PSI) (теперь Директивы Открытых данных).<sup>40</sup>

Найти имеющуюся информацию на практике достаточно сложно. Агентство по охране окружающей среды просто публикует отобранные экологические разрешения месяц за месяцем без какой-либо дифференциации по тематике или географическому положению, что не позволяет найти необходимые.

## 2.2 Участие общественности

Общественные консультации нормативных инициатив и проектов законодательства в значительной степени ограничиваются их публикацией на веб-сайтах ([www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) и [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md)) без проведения публичных обсуждений.

В 2016 и 2017 годах несколько ОГС представили ряд предложений в Парламент Молдовы, рекомендуя совершенствование Закона о прозрачности принятия решений, Регламента парламента, Закона о доступе к информации и т. д.

Эти усилия не повлекли за собой никаких действий со стороны органов государственной власти, чтобы объявить и провести общественные обсуждения/консультации и, таким образом, эти предложения не привели к каким-либо осязаемым результатам.

В августе 2020 года НПО «Эко-ТИРАС» обратился в Государственную канцелярию с законодательным предложением о включении в государственный бюджет

финансирования охраняемых природных территорий, имеющих администрацию, в том числе научных заповедников. Госканцелярия перенаправила запрос НПО «Эко-Тирас» в Министерство финансов.

В ответном сообщении Минфина, указано, что научный заповедник как научно-исследовательское учреждение может участвовать в публичных тендерах и конкурсах и пользоваться общественным финансированием. Аппарат омбудсмена нашел ответ Министерства финансов на законодательное предложение «Эко-ТИРАС» незаконным, нарушающим действующее законодательство. Ответ омбудсмена также показал, что Министерство экологии, отвечающее за выполнение международного экологического соглашения, включая Конвенцию по сохранению биоразнообразия, обращалось много раз в Минфин с просьбой о финансировании, что Министерством финансов, всегда игнорировалось.

Правительство пыталось систематически ограничивать участие общественности в принятии (экологических) решений. Программа деятельности Правительства Республики Молдова от 6 декабря 2019 г., например, включала только одно действие, связанное с гражданским обществом: «Усилить контролируемую роль гражданского общества и запретить их участие в политических видах деятельности».

Как указано в заявлении членов Молдавской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, запрещение участия ОГС в политической деятельности, – это ограничение, которое противоречит международным стандартам и отрицает их право активно участвовать в публичных дебатах по темам общественного интереса и, следовательно, влиять на государственную политику<sup>41</sup>.

К дню даты настоящего отчета Агентство по охране окружающей среды не инициировало и не опубликовало на своем веб-сайте ни одного проекта стратегии, плана действий

<sup>40</sup> Директива (ЕС) 2019/1024 Европейского парламента и Совета от 20 июня 2019 г. по открытым данным и повторному использованию информации общественного сектора, текст доступен по: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.172.01.0056.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.01.0056.01.ENG).

<sup>41</sup> Декларация Молдавской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства о программе деятельности Правительство Республики Молдова, 6 декабря 2019 г., <https://www.eap-csf.md/en/ro-declaratia-platfomei-nationale-a-republicii-moldova-a-forumului-societatii-civile-din-parteneriatul-estic-cu-privire-la-programul-de-activitate-a-guvernului-republicii-moldova/>.



или нормативного акта, предложенного для публичных дебатов, за исключением Таблицы разногласий по проекту Национального набора экологических Индикаторов<sup>42</sup> и размещения объявления об общественных консультациях по проекту экологической стратегии коммуникаций 2020–2022гг. и проекта Постановления Правительства о внесении поправок в некоторые постановления правительства. Тем не менее, из этих редких объявлений не ясно, кто, когда и при каких условиях сообщает о начале процесса принятия решений, характере предложений, возражениях, какие публичные комментарии были отправлены и т. д.

Последнее сообщение агентства «Апеле Молдовой» об общественных консультациях касательно нормативного предложения датируется 30 июля 2018 года. Агентство «Молдсилва» и ГГМС не публиковали никакой информации (на своем веб-сайте или иным образом) об общественных консультациях по запланированным или текущим нормативным предложениям.

В результате освещения в СМИ подозрительной деятельности, связанной с лесным фондом, агентство «Moldsilva» приняло административный приказ об усилении связи и предотвращения тенденциозных толкований текущей деятельности лесного хозяйства. Приказ не был доступен для общественных консультаций. Агентство «Молдсилва» заявило, что достаточно, чтобы Приказ был согласован с местными властями. в данный момент Ассоциация «Эко-Контакт» готовит иск об аннулировании административного акта, принятого агентством «Молдсилва», заявляя, что в процессе принятия решения были нарушены правила прозрачности.

В отчете об охране окружающей среды за июнь 2019 г. на сайте агентства, «Эко-ТИРАС» узнал о разработке Приказа об создании Рабочей группы по координации процесса подготовки Национального отчета по Состоянию окружающей среды (СОП) 2020. Он был опубликован в 2020 году и охватывал период 2015–2018 гг., а предыдущий отчет был опубликован в 2011 г. и охватывала период 2007–2010 гг. Как видно, было пять лет между 2010 и 2015 годами, когда предоставление информации о состоянии окружающей среды было полностью опущено.

Власти ограничили право на участие в процессах принятия решений, не принимая во внимание мнение представителей гражданского общества.

Ассоциация «ЭкоКонтакт» недавно обратилась в Кишиневский суд с требованием аннулирования решения Национального экологического фонда, принятого без участия уполномоченного представителя гражданского общества, который не был проинформирован и не приглашен для участия в заседаниях.

Для повышения прозрачности процесса принятия решений Агентство по охране окружающей среды также создало Реестр оценки Экологического воздействия (на 2019 и 2020 годы) на своем веб-сайте, на котором оно публикует заявленные проекты.

Однако из всех зарегистрированных проектов в Реестре (всего 87 проектов), размещены только два объявления о публичных консультациях :

1. Объявление от 5 июня 2020 г. о консультации по набору национальных экологических показателей (36 экологических показателей, установленных в соответствии с ЕЭК ООН), оцениваемых в процессе разработки Национального отчета о состоянии окружающей среды в Республике Молдова на 2015–2018 гг.
2. Публичное объявление от 11 июня 2020 г. о консультации по документации об экологической оценке воздействия и участие в общественных дебатах о возможности ознакомления с содержанием документации по оценке воздействия на окружающую среду для местоположения проекта «Эолиана Вулканешть» на административной территории села Колибань Кагульского района и села Брынза Кагульского района.

Примеры показывают, что большинству экологических процедур по оценке воздействия не предшествуют объявления об организации публичных слушаний (обсуждений), и проектная документация редко становится доступной для общественности, что является нарушением права общественности на участие в процессе принятия решений согласно Орхусской конвенции (статья 6).

42 Две местные экологические НПО сформулировали свою позицию по этим проектам.

Хотя эти нарушения права на участие в принятии экологических решений можно было бы доказать судебными средствами правовой защиты, для этого имеется ряд препятствий.

Во-первых, общественность обычно пассивна и неоднозначна по отношению к государственным делам, не доверяет органам государственной власти и институтам (включая суды), и, следовательно, не заинтересована в поисках судебной защиты. Во-вторых, судебные издержки, включая судебные сборы, настолько высоки, что мешают обращению в суды. В-третьих, соответствующее законодательство (как материально-правовое, так и процессуальное) недостаточно развито, чтобы поддерживать ходатайства физических лиц (и ОГС) в судах о нарушениях Орхусской конвенции (и соответствующего национального законодательства).

По решению пленума Верховного Суд Республики Молдова «по практике применения судами положений экологического законодательства при рассмотрении гражданских дел № 3 от 24 декабря 2010 г.», с изменениями, внесенными постановлением пленума Верховного суда Республика Молдова № 31 от 4 декабря 2017 г., суды были проинформированы только о том, что в случае споров по результатам государственной экологической экспертизы (и/или, возможно, об экологической оценке воздействия), дело об оспаривании будет передано в административный суд в соответствии с Законом об административных спорах № 793-XIV от 10 февраля 2000 г. (действующий КоАП), но без указания возможного основания для оспаривания), и, следовательно, о вероятном отсутствии судебной практики в таких случаях.

Процесс консультаций по постановлению правительства № 635 утвержденному 19 августа 2020 года, которое регулирует орошение с использованием грунтовых вод, представляет собой важный случай нарушения права общественности на участие, в контексте статьи 8 Орхусской конвенции (участие общественности в процессе разработки законодательных и нормативных актов). Это также показывает, как правительство часто не информирует общественность об окончательных решениях.

Молдова переживает состояние водного стресса в период орошения в сельском хозяйстве, поскольку она расположена в регионе с недостаточной влажностью и малым количеством осадков. Разрешение на орошение с использованием грунтовых вод, играющих особую роль в обеспечении баланса поверхностных вод в РМ, составляет важную часть гидрологического цикла, что является жизненно важным решением и требует тщательного анализа всех возможных рисков. Проект вызвал негативную реакцию из-за того, что более 80% запасов грунтовых вод имеют солёность более 1г/л, и использование такой воды для орошения вызывает осолонение и эрозию почв. Первоначально проект содержал около 70 пунктов и проведенная оценка воздействия на окружающую среду были вынесены на общественное обсуждение. Впоследствии, предварительный анализ нормативного воздействия был подготовлен в Государственной канцелярии, после чего текст постановления был изменен и значительно уменьшен. Новый проект был доступен для общественных консультаций (в пятницу), со сроком для фактических консультаций всего 3 дня (до понедельника). Аспекты оценки воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза измененного текста нормативного акта были исключены, а мнение гражданского общества, и их аргументы были проигнорированы.

Вышеупомянутый случай с грунтовыми водами также демонстрирует, что предварительный анализ регулирующего воздействия (АРВ), если вообще сделан, обычно не анализирует предлагаемые нормативные инициативы с точки зрения прав человека, но рассматривает общую экологическую и социальную политику с большим фокусом влияния на государственный бюджет и экономические интересы.

Постановление правительства № 23 из 8 января 2019 по методологии предварительного анализа нормативного воздействия не регламентирует анализ воздействия на экологические права; только рекомендует учитывать возражения, полученные в ходе общественных консультаций.

## 2.3 Доступ к правосудию

В 2019 году, согласно независимой организации World Justice Project's, Молдова занимала 83-е место из 126 стран в рейтинге правовых государств. в этом рейтинге Молдова получила низкие оценки, среди прочего по критерию о правильном применении законов – 107 место и о гражданском правосудии – 87 место.<sup>43</sup>

Положения статьи 6 Закона об экологической экспертизе, об обязательной экспертизе по проекту законодательства и других нормативных актов (и различных инструкций, методик и стандартов), относящиеся к состоянию окружающей среды и / или регулирующие деятельность, потенциально опасную для окружающей среды 851/1996, обычно не применяется. Эта процедура ограничена только обратной связью, которую предоставляет Агентство по охране окружающей среды во время внутренних дискуссий; однако общедоступные обсуждения в ходе экологической экспертизы не проводятся.

Коррупция в правительстве по-прежнему считается основной проблемой; индекс коррумпированности ухудшился с момента временного вступления в силу Соглашения об ассоциации<sup>44</sup>. Однако борьба с коррупцией на высоком уровне была в основном охарактеризована избирательной судебной практикой, которая случалась, несмотря на определенные улучшения нормативных и институциональных основ.

Деполитизация правоохранительные органов и их приближение к гражданам так и не произошли<sup>45</sup>. Процесс реформирования сектора правосудия не соответствует требованиям прозрачности и целостности. Доступ к правосудию затруднен в основном из-за высоких затрат проведения технической, экологической экспертизы и длительного рассмотрения дел в судах и государственными органами. Общее недоверие к судебной

<sup>43</sup> Оценка выполнения Соглашения об ассоциации. IDIS «Будущее»: <http://www.viitorul.org/files/Evaluarea%20implement%C4%83rii%20Acordului%20de%20Asociere%20In%20202.pdf>.

<sup>44</sup> По Данным Транспэрэнси Интернешнл (Transparency International), от 35 до 33 баллов; Ibidem.p.11

<sup>45</sup> Ibidem.p.14

системе приводит к тому, что люди избегают использование возможности доступа к правосудию, практически по любому вопросу (включая экологические), которые могут подпадать под судебное или административное рассмотрение. Гражданский процессуальный кодекс не содержит четкие временные периоды; вместо этого он содержит очень широкий термин «рассмотрение в разумные сроки».

В 2005 году Ассоциация «ЭкоКонтакт» подала иск в суд против Государственной экологической инспекции и Общества с ограниченной ответственностью «Фрут» и Общества с ограниченной ответственностью «Эко Гарант» по обязательству возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде.

Истец заявлял, что фабрики, производящие концентрированный сок, работают без необходимых разрешений. Истец также отметили, что Общество с ограниченной ответственностью «Фрут» без согласия государственных органов пробурил артезианскую скважину для использования подземных вод в Индустриальном парке «Единец», что в итоге вызвало загрязнение окружающей среды и подземных вод для жителей города Единец. Дело рассматривалось в первой инстанции на протяжении 2 лет, и в июле 2017 г. иск Эко-Контакта был отклонен. Решение первой инстанции было позже оспорено в Апелляционном суде, и иск «ЭкоКонтакт» был частично признан этим судом в феврале 2018. Государственная экологическая инспекция обжаловала решение суда Апелляционного суда в Верховный суд. в январе 2019 года Верховный суд отклонил иск, поданный Государственной экологической инспекцией. Результаты тяжбы ко дню даты этого отчета еще не получены .

На основании решения пленума Верховного Суда Республики Молдова от 24 декабря 2010 г., в редакции решения пленума Верховного Суда Республики Молдова No. 31 от 4 декабря 2017 г., обычные суды были предупреждены, что некорректное рассмотрение экологических дел может повлиять на основные права физических и юридических лиц, которые подпадают под юрисдикцию Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, особенно в отношении Статьи 2 (право на жизнь, подразумевающее уважение к жизни и физическую

неприкосновенность и право на здоровую окружающую среду) и статья 8 (право на уважение частной жизни)<sup>46</sup>.

Частая судебная практика при рассмотрении дел о нарушении прав на здоровую окружающую среду и соответствующую компенсацию морального вреда включает в себя присуждение незначительного ущерба национальными судами, которые не отражают серьезность причиненного вреда<sup>47</sup>.

Суды имеют право принять решение о прекращении деятельности экономических агентов или отказе признавать такую деятельность, если она противоречит экологическому законодательству.

При рассмотрении этих дел суды часто сосредотачиваются только на установлении факта совершения правонарушения и видят возможность прекращения деятельности, которая отрицательно влияет на окружающую среду только закрытием объекта, а не корректирующими действиями, устраняющими источник негативного влияния: проведение ремонта, реконструкция, установка новых станций для очистка сточных вод, оборудования и применение новых технологии и др.

Доступ к правосудию по экологическим вопросам становится особенно сложным в случае процедур с административными органами, которые регулируются КоАП:

- Кодекс об административных правонарушениях предусматривает плату, которая предназначена для покрытия расходов административных органов, она является очень высокой для заявителей, и таким образом препятствует возбуждению административной процедуры<sup>48</sup>;

- Бремя доказательства полностью ложится на каждого участника, которое заключается в том, чтобы доказать факты, на которых они основывают свои утверждения (не только государственных органов, как в соответствии с предыдущим Законом об административном процессе);
- Иерархически вышестоящая (апелляционная) административная власть может принять решение с точки зрения усугубления ситуации участника, подавшего предварительный запрос;
- Институт приемлемости действий в административном судопроизводстве был внедрен;
- Обязанность представлять административное дело была внедрена, что может привести к продлению сроков для рассмотрения деятельности и, следовательно, ненужным задержкам при изучении дела.

Дело жителей ул. Академика Сергея Радауцана против мэрии Кишинева и главы муниципалитета Кишинева в 2020 году об аннулировании Распоряжения претора сектора Рышкань, рассмотренное Кишиневским судом, хорошо иллюстрирует эти проблемы. Дело вращается вокруг новой части дороги, которая должна была быть построена в жилом районе на ул. Академика Сергея Радауцана, сектора Рышкань Кишинева (около 100 метров) для соединения улицы Буковиней и улицы Сергея Радауцана. Жители попросили посмотреть разрешение на строительство, проводимое фирмой «Режия Эксгруп».

Для получения информации об организации и копий подтверждающих документов, 30 апреля 2020 г., в Канцелярию мэрии Кишинева был подан коллективный запрос, в котором жители улицы Академика Сергея Радауцана просили, среди прочего, предоставить Распоряжение мэра разблокировать

был заменен КоАП, не предусматривал взыскания любых платежей с заявителей. Действующее законодательство, в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях (статья 116), который предусматривает, что участники административной процедуры оплачивают расходы на подачу ходатайства и участие в процедуре, в то время как государственный орган, ведущий процедуру, оплачивает оставшиеся расходы, практически может привести к ситуации когда дело доходит до суда, по запросу заявителя суд назначает любую техническую экспертизу, затраты на экспертизу, а также затраты на проведение исследования по определению уровня загрязнения будет нести истец.

<sup>46</sup> В этом контексте, в случае Герра и других против Италии, ЕСПЧ отметил, что суды при рассмотрении гражданских дел о нарушении экологического законодательства вправе применить напрямую судебную практику ЕСПЧ.

<sup>47</sup> Сравнивая, например, дело ЕСПЧ «Отгон против Молдовы», где ЕСПЧ, хотя и признал, что суды предоставили средства правовой защиты в виде установления вины поставщика и присуждения компенсации, он нашел компенсацию за физические и душевные страдания, причиненные заявительнице (и ее семье) из-за загрязненная питьевой воды коммунальной системы водоснабжения в количестве 5000 лей, слишком малыми и выплатили заявителю компенсацию в размере 4000 евро в качестве компенсации морального вреда.

<sup>48</sup> Предыдущее положение – Закон об административных разбирательствах, который



ул. Академика Сергея Радауцана и организовать технико-экономическое обоснование строительных работ и отчеты мэрии о проведенных консультациях с общественностью.

Путем отмены административного акта (распоряжение мэрии) жители требовали прекращения каких-либо работ и приостановки любых решений, по крайней мере, до тех пор, пока не будут обсуждены и прояснены все соответствующие вопросы. 21 мая 2020 года суд принял решение об отклонении ходатайства о приостановке строительства, инициированного распоряжением Мэра Кишинева. Отказ был оправдан в основном положениями статьи 172 (2) КоАП, где приостановление исполнения оспариваемого административного акта (Распоряжение мэра) было признано исключительной мерой, ради которой не выполнялось ни одно из требуемых условий: наличие обоснованных подозрений относительно законности оспариваемого административного акта и наличие неминуемой опасности нанесения непоправимого ущерба.

Тот факт, что дело не было передано на рассмотрение, является препятствием для созыва судебного разбирательства, для обсуждения вопроса готовности и выполнения технической экспертизы. В последнее время случаи незаконного строительства в зеленых районах стали более частыми. Такие строительства часто осуществляются без разрешения на строительство, без предварительных консультаций с общественностью и доступа к результатам ОВОС.

Мы наблюдаем некоторые идентичные препятствия в доступе к правосудию в следующих случаях – незаконное строительство по адресу ул. «Димо 7/3», ул. Кока 7, ул. Мария Чеботарь 20 (Кафе «Гугуцэ»):

- Высокие затраты на техническую экспертизу; суд признает только результаты технической экспертизы сделанной Институтом государственной экспертизы, который, однако делает экспертизу для всей страны; персонал ограничен, а отсутствие технических мощностей приводит к длительным срокам проверки.
- Не используется инструмент приостановки строительства; долгий период рассмотрения дел создает риск того, что

в случае приостановки строительства застройщик может обжаловать приостановление и потребовать компенсацию за материальный ущерб. В связи с длительным сроком рассмотрения дел строительство может быть завершено раньше и может быть меньше возможностей получить желаемую защиту экологических прав, а также противоречит правам частной собственности.

# 3.

## Выводы и рекомендации

Без дальнейшего промедления Правительство РМ должно способствовать принятию Парламентом соответствующих законов об охране окружающей среды для полной реализации экологических стандартов, предусмотренных в Соглашении об ассоциации. Молдове в целом будет очень выгодно деполитизация общественных учреждений и гарантирование большей свободы участия людей в общественных делах и влиянии их на государственную политику.

Стратегия «Молдова 2030» должна быть одобрена и стать основным планом-действий для устойчивого развития, предотвращения загрязнения и деградации окружающей среды и вовлечения общественности в достижение этих целей.

Можно утверждать, что, хотя общие правовые рамки для подготовки мер по защите прав человека в Молдове созданы, но определенные препятствия в обеспечении гарантий в контексте устойчивого развития все еще можно наблюдать. Существует множество стратегий, программ, планов деятельности, но отсутствует специальная правовая база. Обязанности государственных субъектов в этой сфере фрагментированы, что приводит к дезинтеграции управления исполнением экологических политик.

Несмотря на некоторые передовые практики, которые разрабатывались годами, компетентные органы не имеют в своем распоряжении достаточных инструментов для предотвращения нарушения прав человека и механизмов устранения их негативных последствий.

План действий по реализации Орхусской Конвенции должен быть разработан как минимум до 2025 года (и утвержден постановлением правительства). Он должен быть основан на четкой методологии и анализе факторов, не позволивших реализовать предыдущий план на 2011–2015 гг.

Настоятельно рекомендуется, чтобы принятию политики (принятию каждого закона) предшествовал тщательный анализ их эффекта, установление обоснования предлагаемого законодательства и объяснение необходимости его принятия. Процесс должен быть доступен общественности. В этом смысле правительство должно изменить Постановление Правительства № 23 от 8 января 2019 г., внедрить это обязательство, чтобы отфильтровать неподходящие или потенциально вредные экологические инициативы.

Должны использоваться новые подходы к развитию экологической политики и законодательства, включая приближение к ключевым принципам законодательства ЕС и определение путей преодоления пробелов между экологическими законами.

После принятия соответствующих стратегий по защите окружающей среды, Правительству следует пересмотреть структуру центральных природоохранных органов (и их подчиненные агентства), чтобы избежать дублирования функций и сделать институциональную структуру более эффективной, в частности, путем разделения разрешительных и инспекционных функций и создания исполнительного агентства (органа) по мониторингу, обмену информацией и разрешениям под началом Министерства окружающей среды.

Институциональная реформа также должна быть направлена на сокращение расходов на содержание государственных учреждений, укрепление института ответственности, а также повышение качества и доступности общественных услуг.

Для выполнения обязательств, вытекающих из Орхусской конвенции и Соглашения об ассоциации, Молдове необходимо предпринять следующее:

- Полностью гармонизировать Алматинскую поправку о ГМО (2005 г.) Орхусской конвенции в национальное законодательство;
- Полностью гармонизировать Положение (ЕС) № 1367/2006 о применении положений Орхусская конвенция<sup>49</sup> и Директивы о промышленных выбросах.

Принятие нового закона об охране окружающей среды, который предусматривает комплексную разрешительную систему для установок, оказывающих значительное влияние на окружающую среду с предельными значениями выбросов, предусмотренными непосредственно в законодательстве, следуя подходу Директивы о промышленных выбросах как основному ориентиру, давно назрело. Комплексные разрешения должны включать требования к самоконтролю для предприятий. Упрощенная разрешительная схема для других установок, которые из-за уровня загрязняющих выбросов не подпадают под действие Директивы о промышленных выбросах также, должна быть внедрена. Наилучшие доступные методики (НДМ) должны быть предусмотрены как основание для выдачи разрешений. Также рекомендуется обеспечение предоставления обоснования выдачи заявок на получение разрешений, и информация по выданным разрешениям должна быть доступна общественности.

Что касается доступа к информации как первого принципа Орхусской Конвенции, Молдова должна:

1. Гармонизировать законодательство с Директивой (ЕС) 2019/1024 Европейского парламента и Совета от 20 июня 2019 г. об открытых данных и повторном использовании информации публичного сектора и в этой связи разработать условия лицензирования для продвижения использования и повторного использования экологических данных;
2. Внести изменения в законодательство о доступе к информации, в частности, в Закон № 982/2000 о доступе

к информации; Закон № 133/2011 о защите персональных данных; Закон № 171/1994 о коммерческой тайне; Закон № 245/2008 о государственной тайне и четко сформулировать положения относительно категорий информации, представляющей общественный интерес, лимитируя круг ограничений;

3. Подготовить проект Постановления Правительства о категориях данных, касающихся охраны окружающей среды, устанавливающий тип данных, которые государство может собирать и обязано предоставлять общественности;
4. Усовершенствовать Положение о публичном доступе к экологической информации № 1467/2016 путем включения информационных регистров для заинтересованной общественности, и уточнение определения разумных затрат;
5. Пересмотреть положения о затратах на предоставление информации, таких как Закон 1536/1998 о гидрометеорологической деятельности или Постановление Правительства № 330/2006 об утверждении видов услуг, предоставляемых бесплатно, и за определенную плату Государственной гидрометеорологической службой, чтобы обеспечить бесплатное предоставление информации, при том, что административные расходы (поиск данных, копирование) для подготовки информации, подлежат оплате;
6. Разработать и обеспечить функционирование качественного механизма определения точности и актуальности экологических данных;
7. Создать общедоступный онлайн-портал с экологической информацией и сопутствующими (взаимосвязанными) электронными системами природоохранных органов.
8. Создать базу данных источников загрязнения, эквивалентную Европейскому регистру выбросов и перемещений загрязняющих веществ (РВПЗ) в соответствии с Регламентом ЕС о РВПЗ.

<sup>49</sup> Регламент (ЕС) № 1367/2006 Европейского парламента и Совета от 6 сентября 2006 г. о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступу к правосудию по вопросам окружающей среды в институтах и органах Сообщества.

Для обеспечения открытого доступа к информации должен быть введен эффективный правоприменительный механизм (в том числе, санкции) для предотвращения произвольного нарушения законодательства о доступе к информации и о подаче ходатайств (Кодекс о правонарушениях № 218/2008).

Что касается участия общественности как второго принципа Орхусской Конвенция Молдова должна:

1. Разработать и принять новое постановление Правительства об участии общественности в принятии экологических решений в соответствии с законодательством ЕС с целью улучшения правоприменимости и эффективности;
2. Способствовать выполнению Положения правительства 72/2000 г. об участии общественности в разработке и принятии экологических решений (вероятно, требуется принятие нового положения аналогичной направленности взамен действующего) и дополнения к Закону об охране окружающей среды и включить соответствующие подробные положения об участии общественности в выдаче экологических разрешений, установление экологических стандартов и разработке способов вовлечения представителей гражданского общества в правительственные комиссии или комитеты по экологическим политикам и устойчивому развитию;
3. Внести изменения в Закон об оценке воздействия на окружающую среду от 29 июля 2014 г. и Закона о стратегической экологической оценке от 2 марта 2017 г. таким образом, чтобы позволить общественности участвовать на ранних этапах процесса принятия решений, а не только на последних этапах, когда уже невозможно внести какие-либо существенные изменения.

Следует разработать механизм участия общественности в принятии законодательства, поданного в качестве законодательных инициатив депутатов. Молдове следует и дальше улучшать функционирование механизма участия общественности в процессе проведения экологической оценки воздействия

(ОВОС) путем: (а) установления детальной процедуры, включая процедуру общественных консультаций для ознакомления с документацией по ОВОС предлагаемых видов деятельности; (б) обеспечение механизма, обеспечивающего учёт общественное мнения и комментариев общественности в процессе принятия решений.

Следует усовершенствовать использование трех существующих инструментов экологической оценки (ГЭЭ, ОВОС и ОЭЭ), гармонизировав их с принципами Директивы по ОВОС ЕС и другими механизмами обеспечения соответствия и увеличения участия общественности в оценке экологических решений.

Что касается доступа к правосудию как третьего принципа Орхусской Конвенции, Молдова должна:

1. Внести изменения в Закон № 198 от 26 июля 2007 г. об условиях и принципах оказания гарантированной государством юридической помощи, о частичной или полной компенсации квалифицированной (юридической) помощи (юриста или медиатора-посредника) в случаях, касающихся окружающей среды, а также общепринятых норм рассмотрения экологических дел.

Непомерные судебные издержки, нехватка экологических юристов и отсутствие правовой помощи остаются насущными проблемами, препятствующими доступу к правосудию по экологическим спорам в Молдове. Государство, компенсирующее даже часть судебных издержек, может способствовать тому, чтобы граждане активно искали юридическую помощь и обращались в суд по экологическим спорам.

Учитывая уникальный характер и, в частности, технические сложности, из-за которых экологические споры реже встречаются в национальной судебной юриспруденции, целесообразно разработать институт медиации в экологических спорах, который таким образом мог бы рассматривать дела быстрее и за меньшую стоимость либо бесплатно. Возможно инициировать информационные кампании между общественностью и НПО, сфокусировавшись на:



- мотивации НПО к деятельности по продвижению медиации;
  - разработке и распространение информационных материалов для объяснения института медиации в экологических спорах и информации об учреждениях, предоставляющих такие услуги;
2. Тщательно пересмотреть судебную практику, особенно Европейского суда по правам человека, которая должна быть применима к национальному контексту, в частности, в отношении дел с участием лиц, занимающих государственные должности.



### Арника – Центр поддержки граждан (Чехия)

Созданный в 1996 году Центр поддержки граждан имеет большой опыт в продвижении доступа к информации, поддержке участия общественности в принятии решений

и обеспечении соблюдения экологической справедливости. Его специалисты помогают различным гражданским общественным организациям, муниципалитетам и частным лицам при решении дел, связанных с промышленным загрязнением рек и воды, защиты ландшафта, градостроительства и прав местных сообществ, жить в здоровой окружающей среде. Арника работает в международных проектах вместе со своими партнерами в Центральной и Восточной Европе, на Кавказе, и нескольких странах Азии.

Арника является членом Ассоциации экологических НПО Чехии – Зеленый круг (Green Circle), Европейского экологического бюро, Европейского ЭКО Форума, Международной сети по борьбе с загрязнением окружающей среды и Международной Сети рек.

Арника:

Дельница 13, 17000 Прага 7,  
Чехия

Тел./Факс: +420 774 406 825

e-mail: [cepo@arnika.org](mailto:cepo@arnika.org)

Больше информации: <https://arnika.org/en/moldova>



### Есо-TIRAS – Международная ассоциация хранителей реки (Молдова)

Миссией О.О. Есо-Tiras является внедрение интегрированного управления трансграничным бассейном реки Днестр, путём вовлечения всех заинтересованных лиц, включая общественность.

В этих целях Есо-TIRAS проводит бассейновые конференции заинтересованных лиц, осуществляет оценку статуса реки Днестр, принимает меры по совершенствованию экологического законодательства, в ч. созданию условий для участия общественности в принятии экологически важных решений, проводит образовательную работу среди молодежи (молодёжные днестровские летние школы и экспедиции по Днестру). Так, за годы деятельности было проведено 11 Международных бассейновых конференций и 5 – региональных конференций, посвященных наследию академика Л.С.Берга (в каждой из них приняли участие более 100 ученых и специалистов из разных стран). Помимо этого, Есо-TIRAS осуществляет международное сотрудничество в рамках Региональной программы Черного моря ЕС (4 проекта) и научную работу в сфере оценки окружающей среды, публикует научные статьи и монографии. Есо-TIRAS является членом Европейского экологического бюро (Брюссель), Европейской Платформы Форума гражданского общества. Есо-TIRAS активно участвует в работе органов Водной конвенции и Орхусской конвенции ЕЭК ООН, комментирует законопроекты, публикуемые для обсуждения на правительственном сайте particip.gov.md.

Пер. Театральный 11А, Кишинев, 2012 Молдова

Тел./Факс: +373 22 225615

E-mail: [ecotiras@mail.ru](mailto:ecotiras@mail.ru)

Больше информации: <http://eco-tiras.org/>

