Финансируется Европейским Союзом

Швеция Sverige

ЦЮРМ
Права и справедливость для всех

ECOCONTACT

РУКОВОДСТВО
ДЛЯ ЗАЩИТНИКОВ ПРАВ
ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Авторы:

Ирина Пунга, консультант по юридическим программам ОО EcoContact

Татьяна Еким, эксперт по вопросам окружающей среды ОО EcoContact

Наталья Гуранда, исполнительный директор/эксперт по вопросам окружающей средыОО «EcoContact»

Анна Казаку, консультант Орхусский Центр ОО EcoContact

Валентин Рошка, доктор юридических наук, лектор Государственного Университета Молдовы

Данная публикация подготовлена в рамках проекта «Щит для правозащитников – Поддержка правозащитников в Республике Молдова», реализованного Центром Юридических Ресурсов Молдовы в партнёрстве с ассоциацией EcoContact и Международной Комиссией Юристов – европейских институтов, при финансовой поддержке Европейского Союза и софинансировании правительства Швеции. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью EcoContact и не отражает точку зрения Европейского Союза или Швеции.

Контактные данные:

EcoContact

ул. Влайку Пыркэлаб, 27/1

Тел.: 022 99 61 62

Сайт: ecocontact.md

Эл. почта: office@ecocontact.md

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений 4

ПРЕДИСЛОВИЕ 5

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ 6

1. ВВЕДЕНИЕ 8

Необходимость разработки руководства 8

Цель разработки руководства 10

Кому предназначено данное руководство? 10

2. МЕЖДУНАРОДНАЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ НОРМАТИВНАЯ БАЗА 12

Право на здоровую окружающую среду и международное право 12

Что представляет собой соответствующая международная нормативно-правовая база, гарантирующая право на здоровую окружающую среду? 13

Что представляет собой соответствующая европейская нормативно-правовая база, гарантирующая право на здоровую окружающую среду? 19

Что представляет собой соответствующая национальная нормативно-правовая база, гарантирующая право на здоровую окружающую среду? 20

Что включает право человека на здоровую окружающую среду? 22

3. ЗАЩИТНИКИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 27

Что представляют собой положительные и отрицательные обязательства государств? 27

Каковы обязательства Республики Молдова в области прав человека? 28

Что собой представляет Декларация о правозащитниках? 28

Какова роль правозащитников? 29

Каковы права и обязанности правозащитников? 29

В чем заключаются обязательства государства по отношению к правозащитникам? 30

4. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМАЦИЯ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 32

Что такое экологическая информация? 32

Какие поставщики и субъекты располагают экологической информацией? 33

Какие типы информации должны активно распространяться? 34

Где можно ознакомиться с национальным экологическим отчетом и что в нем содержится? 34

Как запросить информацию о состоянии окружающей среды? 35

5. КОМПЕТЕНТНЫЕ ОРГАНЫ, КОНСТАТИРУЮЩИЕ НАРУШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРИМЕНЯЮЩИЕ САНКЦИИ В СВЯЗИ С НИМИ 36

Что такое экологические преступления и экологические правонарушения? 36

5.1. Инспекция по охране окружающей среды (ИООС).....37

Каков статус ИООС и в чем заключается ее роль?..... 37

В чем заключаются основные полномочия ИООС? 37

Какие виды контроля осуществляет ИООС?..... 37

Чем завершается процедура контроля? 38

Что содержит протокол контроля?..... 39

В каком количестве экземпляров составляется протокол контроля? 39

Каковы последствия отказа от подписания протокола? 39

Как действовать в случае, если вы не согласны с содержанием протокола?..... 39

Каковы последствия констатации ИООС признаков состава преступления?..... 40

Какова процедура в случае констатации правонарушения? 40

Когда составляются предписания в соответствии с протоколом контроля? 40

В течение какого срока выполняется предписание?..... 40

В чем состоят правовые последствия неустранения установленных нарушений?..... 41

Что такое ограничительные меры, предусматриваемые Законом № 131/2012? 41

5.2. Местное публичное управление (МПУ) 41

Вправе ли МПУ рассматривать дела о правонарушениях?..... 42

Какие случаи правонарушений, связанные с охраной окружающей среды, рассматривает Административная комиссия?..... 42

Как Административная комиссия рассматривает дела о правонарушениях, связанных с охраной окружающей среды?.....*43*

Каковы сроки рассмотрения Административной комиссией дел о нарушении законодательства об охране окружающей среды?.....*43*

Какие аспекты учитываются при рассмотрении Административной комиссией дел о правонарушениях, связанных с охраной окружающей среды?.....*43*

Чем завершается процедура рассмотрения Административной комиссией дел о правонарушениях, связанных с охраной окружающей среды?.....*43*

Что содержится в постановлении Административной комиссии о назначении наказания за правонарушение?.....*43*

5.3. Генеральный инспекторат полиции (ГИП).....44

Каковы основные полномочия ГИП?..... 44

Какие дела о правонарушениях, связанных с охраной окружающей среды, рассматривает ГИП?..... 44

5.4. Прокуратура.....45

Каковы основные полномочия прокуратуры? 45

В чем состоит компетенция прокуратуры в сфере охраны окружающей среды?..... 45

5.5. Судебная инстанция 46

Каковы роль и задача судебных инстанций?..... 46

Кто имеет право на эффективное удовлетворение требований в судебных инстанциях?..... 46

Право на юридическую помощь в контексте правосудия и рассмотрения вопросов, связанных с окружающей средой..... 46

Решения судебных инстанций 46

6. НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ЗДОРОВУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ 47

Что включает в себя юридический механизм защиты прав человека на здоровую окружающую среду? 47

Что предусматривает судебный механизм защиты права человека на здоровую окружающую среду? 47

Что представляет собой внесудебный механизм защиты права человека на здоровую окружающую среду? 49

a) Обжалование принятого решения в вышестоящем органе государственной власти или при обращении к вышестоящему государственному служащему 49

b) Обжалование принятого решения при обращении к народному адвокату (омбудсмену) 50

c) Медиация в конфликтах, связанных с окружающей средой 51

7. МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ 54

Механизм рассмотрения соблюдения Орхусской конвенции 54

Какова роль Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции? 54

Основания для инициирования процедуры рассмотрения соблюдения 55

Кто может направить уведомление Комитету по вопросам соблюдения? 55

Основания для отказа в инициировании процедуры проверки соблюдения 55

Каково содержание сообщения? 55

С какой целью представляется подтверждающая документация? 56

На каком языке представляются уведомления и подтверждающая документация? 56

Необходимо ли исчерпать внутренние средства правовой защиты? 56

Каковы пределы права на конфиденциальность? 57

Право на компенсацию за нарушение индивидуального права 58

8. МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, УЧРЕЖДЕННЫЙ ПРИ ПОСРЕДСТВЕ ЕКПЧ 60

Каковы важность и роль механизма защиты, учрежденного при посредстве ЕКПЧ? 60

Защищает ли ЕКПЧ право человека на здоровую окружающую среду? 60

a) Право на жизнь и право на здоровую окружающую среду 61

b) Право на справедливое судебное разбирательство и эффективное средство правовой защиты (ст. 6 и 13) и право на здоровую окружающую среду 63

c) Право на уважение частной и семейной жизни и жилища и право на здоровую окружающую среду 65

d) Право на свободу выражения мнения и право на здоровую окружающую среду 67

e) Право на защиту собственности и право на здоровую окружающую среду 69

Является ли право на здоровую окружающую среду абсолютным правом? 71

9. МЕХАНИЗМЫ ОХРАНЫ ЗАЩИТНИКОВ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ЗДОРОВУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ 73

10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЗАЩИТНИКОВ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ЗДОРОВУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ 80

БИБЛИОГРАФИЯ 81

ПРИЛОЖЕНИЯ 83

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ПЗ – правозащитники

МПУ –местное публичное управление

ЕКПЧ – Европейская конвенция по правам человека

ЕСПЧ –Европейский суд по правам человека

Орхусская к. – Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

МС – Международный суд

ВДПЧ – Всеобщая декларация прав человека

ДППЧ – Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы

ИООС – Инспекция по охране окружающей среды

ГИП – Генеральный инспекторат полиции

ООН – Организация Объединенных Наций

НПО – неправительственная организация

МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах

МПЭСКП – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

ПРЕДИСЛОВИЕ

Правозащитники, занимающиеся вопросами защиты окружающей среды – это лица и группы, стремящиеся защищать и продвигать право на окружающую среду. У этих людей разный опыт и образование, среди них есть и женщины, и мужчины, и возраст в этом случае не имеет значения. Всех их объединяет инициатива борьбы за окружающую среду, в которой они живут, и за ряд других прав, которые им гарантированы.

В Республике Молдова все больше граждан, не имеющих определенного статуса или положения в обществе, начинают бороться за охрану окружающей среды. Таким образом, назрела насущная потребность в документе, который стал бы руководством для этих защитников и позволил им лучше изучить свои права и возможности, инструменты и механизмы, которыми они могут воспользоваться.

Настоящий документ послужит руководством как для начинающих правозащитников, так и для тех, кто уже обладает определенными знаниями и опытом в сфере обеспечения соблюдения природоохранного законодательства, а также защиты прав человека на здоровую окружающую среду.

Давайте совместными усилиями добиваться безопасной и здоровой окружающей среды!

С уважением,

Наталья Гуранда,

исполнительный директор

ОО EcoContact

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Защита окружающей среды – одна из основных задач современного общества. Для безотлагательного принятия мер по борьбе с факторами риска, ставящими под угрозу состояние окружающей среды и существование общества в целом, требуются титанические усилия.

На международном уровне основные проблемы здравоохранения, связанные с состоянием окружающей среды, вызваны следующими факторами: загрязнением воздуха в помещениях и снаружи, недостаточным качеством воды, несоответствующей гигиеной, опасными химическими веществами, неэффективной утилизацией пластиковых отходов. Все это крайне отрицательно сказывается на состоянии как наземной, так и водной фауны и флоры.

Окружающая среда и ее защита, а также обеспечение надлежащего управления ею, сравнительно недавно вошли в число вопросов, регулируемых международным правом. Кроме того, в контексте оживленных международных обсуждений экологических проблем, особенно в начале 60-х годов XX века, особое внимание уделялось установлению связи между состоянием окружающей среды и экологическим благополучием.

В связи с повышенным внимание мк охране окружающей среды возникла необходимость привнести в сферу международной защиты прав человека элементы, абсолютно необходимые в современном международном обществе, – гарантирование права на здоровую окружающую среду.

В настоящее время краеугольным камнем признания права на здоровую окружающую среду в качестве одного из основных прав является Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 16 июня 1972 г.), впоследствии дополненная другими международными актами рекомендательного или обязательного характера в указанной сфере. В результате этого, права человека в сфере охраны окружающей среды в настоящее время признаются фундаментальными ценностями, развивающимися на основе принципа mutatis mutandis, что в конечном итоге приводит к постоянным изменениям, касающимся учреждений правового государства, и такие изменения вызваны необходимостью гарантировать эти права.

Факт создания международной системы охраны окружающей среды и ее связь с защитой прав человека и основных свобод не означают, что вся ответственность в этом отношении лежит на международных учреждениях. Успех в достижении целей, предусмотренных как конкретными документами по охране окружающей среды, так и более широко применяемыми документами (относящимися к сфере прав человека), не в последнюю очередь зависит от ответственности и добросовестности государств в процессе выполнения ими международных обязательств.

Республика Молдова, подписав и/или ратифицировав международные документы в указанной сфере, присоединилась к универсальной тенденции принятия необходимых мер, связанных с внедрением и применением на национальном уровне соответствующих стандартов и обеспечением надежного и выполнимого процесса гарантирования права на здоровую окружающую среду.

Несомненно, процесс внедрения международных стандартов охраны окружающей среды с его ответвлениями в различные сегменты, в том числе обеспечение права на здоровую окружающую среду, сложен, к тому же зависит от ряда факторов. Прежде всего, это эффективность государственной учрежденческой системы и соответствую-

щих действующих субъектов, вовлеченных в столь сложный процесс.

Данный материал отличается логичной и связной структурой. Его основное предназначение – осветить как теоретические аспекты определения права на здоровую окружающую среду, так и практические аспекты охраны окружающей среды, неразрывно связанные с правом на здоровую окружающую среду в Республике Молдова. Этой задаче соответствует и структура работы, в первых главах которой предлагается теоретический подход к концепции права на здоровую окружающую среду как одного из основных прав. Далее, в главах второй части, описываются практические аспекты нормативной и учрежденческой системы Республики Молдова, связанные с гарантированием этого права на национальном уровне.

Таким образом, настоящее руководство предназначено для того, чтобы предоставить теоретическую и практическую информационную поддержку тем, кто принимает участие в процессе продвижения и защиты права на здоровую окружающую среду.

Цель настоящего руководства – предоставить вводный материал по теме гарантирования права на здоровую окружающую среду в процессе подготовки будущих правозащитников в Республике Молдова.

1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящее руководство для правозащитников разработано в рамках проекта «Щит для правозащитников – Поддержка правозащитников в Республике Молдова», реализованного Центром Юридических Ресурсов Молдовы в партнёрстве с ассоциацией EcoContact и Международной Комиссией Юристов – европейских институтов, при финансовой поддержке Европейского Союза и софинансировании правительства Швеции.

Необходимость разработки руководства

Соблюдение прав человека и основных свобод является неотъемлемой составляющей теории и практики международного права. Стремления международного сообщества к закреплению и более четкому формулированию прав человека и основных свобод находились под постоянным наблюдением со стороны государств. Неизмеримую помощь в этом отношении оказывает Организация Объединенных Наций (ООН), которая с момента своего создания в преамбуле Устава ООН изложила цель, предложенную «Народами Объединенных Наций»: «...вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин...». Это повторно подчеркивается в ст. 1 ч. (3) Устава ООН, предусматривающей, что Организация Объединенных Наций стремится осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.[1]

Плодотворная работа ООН, а затем и международных организаций по поддержке соблюдения прав человека и основных свобод подтвердила тот факт, что в последнее время права человека занимают центральное место в международных отношениях, в деятельности многочисленных международных и правительственных организаций.[2]

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году – первый юридический документ, предусматривающий права человека и основные свободы, которые должны защищаться повсеместно. ВДПЧ разрабатывалась «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства...».[3] В данной декларации впервые в истории человечества подчеркивается, что каждый человек вправе пользоваться своими гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами. Выдающиеся результаты указания этих прав в ВДПЧ были подкреплены принятием Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также дополнительных протоколов, которые в конечном итоге послужили основой международной системы защиты прав человека – Хартии об основных правах.

Следует отметить, что ни один международный документ, являющийся частью

[1] United Nations Charter (1945). [Онлайн]: https://www.un.org/en/about-us/un-charter.

[2] Marțian I. Niciu. Drept Internațional Public, Издание 3-е.ИздательствоServo-Sat.Арад, 2001. Стр. 187.

[3] Universal Declaration of Human Rights (10 December 1948). [Онлайн]: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Хартии об основных правах, не гарантирует права на здоровую окружающую среду.

Окружающая среда и защита окружающей среды, а также обеспечение надлежащего управления сравнительно недавно вошли в сферу применения международного права.

Однако в связи с растущей обеспокоенностью международного сообщества состоянием окружающей среды, особенно с начала 60-х годов XX века, особое внимание уделялось установлению правовой связи между условиями окружающей среды и благополучием человека.

Стокгольмская конференция считается исходной точкой разработки международного права в сфере охраны окружающей среды, а связь между правами человека и экологией нашла отражение в преамбуле к окончательной редакции декларации, в которой государства-участники провозгласили следующее: «Человек является творением и одновременно создателем своей окружающей среды, которая обеспечивает его физическое существование и предоставляет ему возможности для интеллектуального, нравственного, социального и духовного развития... Оба аспекта окружающей человека среды, как естественной, так и созданной человеком, имеют решающее значение для его благосостояния и для осуществления основных прав человека, включая даже право на саму жизнь».

Более того, первый принцип Декларации предусматривает эту связь между правами человека и охраной окружающей среды: в нем указывается, что *«...человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь...»*.[4]

Суть и цель Стокгольмской декларации были подтверждены на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г.)[5] и Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 26 августа – 4 сентября 2002 г.)[6].

Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию была посвящена связи между правами человека и окружающей средой в рамках процессуальных прав. Так, принцип 10 Декларации, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, гласит: «Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне, каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных веществах и разных видах деятельности в их населенных пунктах, оказывающих потенциальное воздействие на окружающую среду, а также возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты».[7]

Конституция Республики Молдова предусматривает, что конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова. При наличии несоответствий между

---

[4] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm, 1972). [Онлайн]: https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1.

[5] Rio Declaration on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3 – 14 June 1992). [Онлайн]: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.

[6] Declaration on Sustainable Development (Johannesburg, 2 – 4 September 2002). [Онлайн]: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm.

[7] Rio Declaration on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3 – 14 June 1992). [Онлайн]: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.

пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.[8]

Более того, права человека неделимы и взаимозависимы. Это означает, что человек не может в полной мере пользоваться определенными правами, если не соблюдаются другие его права. Так, человек не может в полной мере пользоваться правом на уровень жизни, обеспечивающий здоровье и благополучие, как его собственные, так и членов его семьи, если право на здоровую окружающую среду не соблюдается.

Право на благоприятную окружающую среду представляет собой одно из основных прав граждан Республики Молдова, оно предусматривается ст. 37 Конституции. Гарантируя это право, государство гарантирует каждому человеку право на свободный доступ к достоверной информации о состоянии природной среды, условиях жизни и труда, качестве продуктов питания и предметов быта и на ее распространение.

Несмотря на то, что право на здоровую окружающую среду гарантировано, возникает множество ситуаций, в которых это право нарушается. Лиц, выступающих за защиту окружающей среды и право на здоровую окружающую среду, называют защитниками окружающей среды. Таким образом, государство должно обеспечить защиту прав этих лиц и предотвращать любые злоупотребления, препятствующие их деятельности.

[8] Ст. 4 Конституции Республики Молдова№ 1 от 29 июля 1994 г. [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016&lang=ro#.

Цель разработки руководства

Руководство для правозащитников, занимающихся вопросами сохранения здоровой окружающей среды, разработано для оказания поддержки отдельным лицам или группам лиц, которые, действуя на основании своих личных убеждений или в профессиональном качестве, мирным путем принимают меры для защиты и продвижения права человека на здоровую окружающую среду.

Предоставленная информация является новаторской инициативой в том, что касается анализа международной и национальной правовой базы, которая может послужить руководством для защитников окружающей среды и тех, кто готов попробовать себя в этом качестве, помогая им в осуществлении непрерывного и многостороннего процесса охраны окружающей среды.

Этот процесс включает в себя мероприятия по мониторингу, укреплению и обеспечению соблюдения соответствующих международных и национальных правовых норм в сфере охраны окружающей среды и права на здоровую окружающую среду как одного из основных прав. Соответственно, руководство включает в себя как теоретические, так и практические аспекты. Фактически, оно представляет собой попытку обобщить аналитические данные юридического характера и практические советы, содержащиеся в различных правовых источниках, чтобы разработать полезный инструмент, который можно было бы применять на практике. Его первостепенная цель заключается в том, чтобы предоставить любому бенефициару надежный ориентир для решения как практических, так и теоретических задач, с которыми он сталкивается ежедневно при применении соответствующих положений об охране окружающей среды и гарантии права на здоровую окружающую среду.

Кому предназначено данное руководство?

Настоящее руководство включает в себя ряд практических рекомендаций, тем самым являясь продолжением деятельности ОО EcoContact по развитию и продвижению практических способов и знаний, направленной на стимулирование интереса

и расширение прав и возможностей представителей гражданского общества, научных кругов, средств массовой информации, студентов-юристов, экологов и т. д. в сфере применения положений международной и национальной правовой базы об охране окружающей среды и права на здоровую окружающую среду.

Руководство предназначено для всех лиц, занимающихся правозащитной и природоохранной деятельностью, а также для потенциальных правозащитников, действующих в сфере охраны окружающей среды, для поддержки их профессиональной деятельности, разъяснения сути административных процедур, нормативно-правовой базы, а также существующих и возможных инструментов, применяемых в Молдове.

Следует подчеркнуть, что настоящее руководство предназначено и для государственных служащих, к которым могут применяться международные и национальные положения об охране окружающей среды и гарантии права на здоровую окружающую среду. Ярким примером в этом контексте может послужить применение положений Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, также называемой Орхусской конвенцией.

2. МЕЖДУНАРОДНАЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ НОРМАТИВНАЯ БАЗА

Право на здоровую окружающую среду и международное право

Окружающая среда и охрана окружающей среды сравнительно недавно были включены в сферу действия международного права. Эволюция международного права после второй мировой войны характеризуется возникновением и совершенствованием положений о международном продвижении и гарантировании основных прав и свобод.

Международное право можно охарактеризовать как совокупность повсеместно применяемых норм и принципов, касающихся межгосударственных отношений или международных организаций, а также их отношений с физическими и юридическими лицами.

Как указывалось выше, развитие международного права после Второй мировой войны происходило интенсивнее, чем когда-либо до этого. Таким образом, XX век представил бесспорные доказательства улучшения системы международного права. Одним из основных достижений в этом отношении можно считать стремительное совершенствование норм международного права, охватывающих практически все виды человеческой деятельности. Также отмечалось возникновение новых тем международного права, позволившее расширить спектр международных отношений, регламентируемых нормами международного права.

Источники международного права можно определить как юридические инструменты (договор или международно-правовой обычай), придающие внешнюю форму международно-правовым нормам по согласному волеизъявлению субъектов международного публичного права.

Международное право не исходит из существования структуры органов и актов конституционного характера. Исходя из этих соображений, с учетом особенностей международного права сами субъекты международного права устанавливают как содержание, так и форму норм международного права.

Формальная классификация, используемая лицами, которые разрабатывали доктрину и применяют на практике положения международного права, изложена в ст. 38 Устава Международного суда ООН:

- международные конвенции, как общие, так и специальные;
- международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;
- с оговоркой, указанной в статье 59, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Кроме того, в силу непрерывного совершенствования международного права в дополнение к перечню, содержащемуся в ст. 38 Устава Международного суда ООН, следует упомянуть и резолюции международных организаций, даже если такие акты редко служат непосредственными источниками международного права.

Важная роль в контексте укрепления права на здоровую окружающую среду как одного из основных прав отводится общим принципам права.

Они представляют собой принципы права, идентичные между собой или несущественно отличающиеся друг от друга во внутреннем праве разных государств, которые являются общими для основных правовых систем и применяются в качестве основополагающих принципов в праве большинства государств как понятия, на которых основывается сама идея права.

В настоящее время мнения о признании общих принципов источником международного права расходятся.[9]

В сфере международного экологического права разработан широкий спектр принципов, включенных как в международные, так и в европейские природоохранные акты, национальное законодательство и судебную практику, связанную с охраной окружающей среды.

Эти принципы предусматривают основные характеристики международного экологического права и его институтов, содержат рекомендации по истолкованию правовых норм, основные правила, а также заполняют пробелы, связанные с позитивным правом. Кроме того, эти принципы закреплены в национальных конституциях и правовых системах, упоминаются в международной и национальной судебной практике и влияют на них.

Следует отметить, что эти принципы упрощают процесс разработки международных норм, поскольку ложатся в основу возникающих норм международного экологического права, а также могут выступать в качестве своего рода «магнитных полюсов», притягивающих и направляющих практику, применяемую в государствах.

В число этих принципов входят:

- обязательство сотрудничать;
- принцип равенства поколений;
- принцип устойчивого развития;
- принцип предосторожности;
- принцип превентивного действия.

[9] Drept Internaţional Public. Издание 3-е (исправленное и дополненное). Кишинев, 2009. Стр. 13.

Что представляет собой соответствующая международная нормативно-правовая база, гарантирующая право на здоровую окружающую среду?

Как упоминалось выше, права человека и окружающая среда были объединены лишь тогда, когда необходимость охраны окружающей среды стала приоритетом, внесенным в международную повестку дня. Соответственно, в этом контексте аспекты охраны окружающей среды как одного из основных прав были изложены в ряде нормативных актов на международном уровне. Необходимо отметить некоторые из этих актов.

- **Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 217 от 10 декабря 1948 г.)**

ВДПЧ представляет собой фундаментальный текст в истории прав человека и основных свобод. Декларация состоит из 30 статей, подтверждающих универсальный, постоянный и неотъемлемый характер прав человека и основных свобод. Принятая «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства»,[10] ВДПЧ обязывает нации признать, что все люди «рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах», без каких-либо различий «в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения». [11]

[10] Universal Declaration of Human Rights (10 December 1948). [Онлайн]: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

[11] Art. 1 - 2, Universal Declaration of Human Rights (10 December 1948). [Онлайн]: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

Статья 25 Декларации предусматривает, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.[12]

– **Конвенция о защите прав человека и основных свобод, также Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ)[13],[14]**

ЕКПЧ – основной инструмент защиты прав человека в пространстве Совета Европы, предусматривающий ряд прав и свобод, на основании которого Европейский суд по правам человека сформулировал значительное число положительных и отрицательных обязательств для 47 государств-участников.[15]

Источник положительных обязательств проистекает из преамбулы к ЕКПЧ, в которой указывается, что государства-участники, «Правительства европейских государств, движимые единым стремлением и имеющие общее наследие политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права», выражают готовность «сделать первые шаги на пути обеспечения коллективного осуществления некоторых из прав, изложенных во Всеобщей декларации». Однако основным источником обязательств, возлагаемых на подписавшие документ государства, является ст. 1, гласящая: «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции».Европейский суд по правам человека применял положения ст. 1 ЕКПЧ в качестве основания для установления положительных и отрицательных обязательств, в основекоторых лежат положения других статей, закрепляющих материальные и процессуальные права и свободы. Действительно, ст. 1 служит краеугольным камнем всех обязательств государств, касающихся прав и свобод, гарантированных Конвенцией.[16]

– **Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) (19 декабря 1966 г.)[17],[18]**

Это многосторонний международный договор, согласно которому государства-участники обязуются соблюдать гражданские и политические права каждого человека.

Вторая часть пакта включает в себя обязательство государств уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в пакте, без какого бы то ни было различия, а также принять необходимые меры законодательного или иного характера, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в пакте.[19] Так, Ст. 2 Пакта предусматривает, что подписавшие его государства обязаны принимать законодательные, судебные, административные, об-

---

[12] Art. 25, Universal Declaration of Human Rights (10 December 1948). [Онлайн]: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

[13] European Convention on Human Rights (1950). [Онлайн]: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf.

[14] Республика Молдова ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, а также дополнительные протоколы к данной конвенции Постановлением Парламента № 1298 от 24 июля 1997 г.[Онлайн]:https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=7462&lang=ru.

[15] Poalelungi Mihai. Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Диссертация доктора хабилитата. Кишинев, 2015 г.. Стр. 37.

[16] Poalelungi Mihai. Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Диссертация доктора хабилитата. Кишинев, 2015 г. Стр. 37.

[17] International Covenant on Civil and Political Rights (19 December 1966).[Онлайн]: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx.

[18] Республика Молдова ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах Постановлением Парламента № 217 от 28 июля 1990 г. «О присоединении ССР Молдова к Всеобщей декларации прав человека и о ратификации международных договоров о правах человека». [Онлайн]:https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115563&lang=ro.

[19] Corneliu Bîrsan. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Том I. Drepturi și libertăți. Издательство All Beck, Бухарест, 2005 г. Стр. 38.

разовательные и другие соответствующие меры для выполнения своих законных обязательств. Обязательства, проистекающие из содержания Ст. 2 ч. (1), являются обязательными для государств-участников, при этом Пакт не может рассматриваться в качестве замены внутреннего уголовного или гражданского права.[20]

Государства-участники согласно Ст. 2 ч. (1) обязаны уважать и обеспечивать предусмотренные МПГПП права всех лиц, которые могут находиться на их территории, и всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Это означает, что государство должно соблюдать и гарантировать права, указанные в Пакте, в отношении любого лица, находящегося под юрисдикцией или контролем этого государства, даже если это лицо находится за пределами территориальных границ государства. Более того, положение, требующее от государств-участников соблюдать и гарантировать предусмотренные МПГПП права всех лиц на их территории и под их контролем, влечет за собой обязательство не выдавать, не депортировать, не высылать или иным образом не экстрадировать лицо с территории государства, если возникают серьезные основания предполагать, что существует реальный риск непоправимого ущерба после его выдачи.[21]

Пакт регулирует суть гражданских и политических прав, признаваемых за всеми лицами: это право на жизнь, запрет на бесчеловечное и/или унижающее достоинство обращение, запрет на рабство и принудительный труд, право на свободу и личную безопасность, право на справедливое судебное разбирательство, свобода мысли, совести и вероисповедания, право на мирное собрание, свобода объединений, право на создание семьи, право на уважение частной и семейной жизни, жилища и переписки, право на участие в решении общественных вопросов непосредственно или через избранных представителей, право голоса и др.[22]

– Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) (19 декабря 1966 г.) [23],[24]

Пакт предусматривает, что каждое участвующее в нем государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять меры к тому, чтобы гарантировать, что провозглашенные в пакте права будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации (Ст. 2).[25]

Эти права перечислены в Части II Пакта. В их числе – право на труд (Ст. 6), право на достойные условия труда, справедливую оплату труда, безопасность и гигиену труда (Ст. 7), право на профсоюзы, в том числе право на забастовку, осуществляемую в соответствии с правовыми нормами каждой страны (Ст. 8), право на социальное обеспечение (Ст. 9), право на меры защиты семьи (Ст. 10), право на достаточный жизненный уровень для любого лица и его семьи (Ст. 11), право на физическое и психическое здоровье (ст. 12), право на образование (ст.13) путем предоставления обязательного и бесплатного начального образования (ст.14), право участвовать в культурной жизни (ст. 15).[26] В числе мер,

---

[20] Poalelungi Mihai. Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Диссертация доктора хабилитата. Кишинев, 2015 г. Стр. 31.

[21] Poalelungi Mihai. Obligaţiile pozitive şi negative ale statului prin prisma Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale. Диссертация доктора хабилитата. Кишинев, 2015 г. Стр. 31.

[22] Corneliu Bîrsan. Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Том I. Drepturi şi libertăţi. Издательство All Beck, Бухарест, 2005 г. Стр. 39.

[23] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (19 December 1966). [Онлайн]: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx.

[24] Республика Молдова ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах Постановлением Парламента № 217 от 28 июля 1990 г. О присоединении ССР Молдова к Всеобщей декларации прав человека и о ратификации международных договоров о правах человека. [Онлайн]:https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115563&lang=ro.

[25] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (19 December 1966). [Онлайн]: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx.

[26] Corneliu Bîrsan. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Том I. Drepturi și libertăți. Издательство All Beck, Бухарест, 2005. Стр. 40 – 41.

необходимых для обеспечения права на здоровье, гарантированного ст. 12 Пакта, упоминается «...улучшение всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности...».[27]

– **Конференция Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, также Стокгольмская декларация (16 июня 1972 г.)**

Декларация является первым правовым актом в международном праве, предусматривающим право на здоровую окружающую среду. Посредством этой декларации государства принимают ответственность за вызванные их действиями любые последствия для окружающей среды.

В Декларации изложены двадцать шесть принципов, которыми государства должны руководствоваться при выполнении своих обязанностей. Принцип 1 Декларации предусматривает, что «человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь».[28]

В то время право на здоровую окружающую среду не было четко сформулировано, однако оно подразумевается под фразой «право на такой жизненный уровень, включая пищу, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи».

По итогам Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды (1972 г.) подготовлены:

- Стокгольмская декларация, содержащая 26 принципов;
- План действий по охране окружающей человека среды;
- Программа ООН по окружающей среде;
- Добровольный фонд охраны окружающей среды.

Все они считаются краеугольным камнем первых международных положений, предусматривающих способы решения экологических проблем. В ходе конференции было признано, что экологические проблемы стран с развитой промышленностью, такие как ухудшение состояния среды обитания тех или иных видов, токсичность и кислотные дожди, не обязательно являются важными проблемами для всех стран, иными словами, стратегии развития не соответствуют потребностям и приоритетам наиболее бедных стран и сообществ.

– **Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, также Рио-де-Жанейрская декларация (3–14 июня 1992 г.)**

Рио-де-Жанейрская декларация содержит 27 принципов, которыми страны-участницы должны руководствоваться в том, что касается устойчивого развития в будущем. Декларацию подписали более 175 стран.

На основании результатов конференции также утверждены:

- **Декларация принципов,** называемая также «Хартией Земли» (содержит перечень принципов, которыми человечество должно руководствоваться в межличностных отношениях, а также в отношениях между человеком и природой).
- **Повестка дня на XXI век** (программа действий, которые должны предпринимать правительства, агентства по развитию, организации системы Организации Объединенных Наций и независимые отраслевые группы в каждом секторе, в котором хозяйственная деятельность человека влияет на состояние окружающей среды);

а) **Рамочная конвенция ООН об изменении климата** (представляет собой обязательство подписавших стран сократить выбросы углекислого газа в атмосферу к 2000 г., чтобы достичь его уровня, зафиксированного в 1990 г. Это обязательство оказывало и по сей день оказывает непосредственное влияние на развитие

---

[27] Art. 12, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (19 December 1966). [Онлайн]: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx.

[28] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm, 16 June 1972). [Онлайн]: https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html.

промышленности, энергетики и дорожного движения);

b) **Конвенция о биологическом разнообразии** (предусматривает меры, которые следует предпринимать для защиты экосистем и различных форм жизни. Подписавшие конвенцию государства приняли на себя обязательства по созданию охраняемых территорий, интеграции решения биологических проблем в национальные системы развития и использованию преимуществ применения генетических ресурсов во благо всего человеческого сообщества, в том числе передачи биологических технологий из развитых стран в развивающиеся);

c) **Принципы лесоводства** (задумывались как конвенция, однако из-за невозможности достижения соглашения приняты в виде заявления с изложением принципов).

– **Европейская социальная хартия (пересмотренная) (1996 г.)**

Статья 11 о гарантии права на здоровье трактовалась Комитетом по правам человека как положение, включающее право на здоровую окружающую среду. Комитет отметил взаимодополняемость права на здоровье, предусмотренного ст. 11 ч. (1) Хартии и ст. 2 и 3 Европейской конвенции о правах человека. В результате этого в ряде заключений Комитета по отчетам государств о соблюдении права на здоровье четко указывается, что меры, которые следует принимать в соответствии со ст. 11, должны приниматься для устранения всевозможных причин, ведущих к ухудшению состояния здоровья и возникающих по причине существования угроз для окружающей среды, таких как ее загрязнение.[29]

– **Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (25 июня 1998 г.)**[30],[31]

Конвенция Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, также известна под названием «Орхусская конвенция».

Орхусская конвенция – это конвенция нового типа, ориентированная на повышение роли представителей общественных и экологических объединений в процессе охраны и улучшения состояния окружающей среды для будущих поколений. Благодаря тому, что она признает экологические права граждан на информацию, участие и правосудие, ее основной целью является содействие повышению степени подотчетности и прозрачности в вопросах охраны окружающей среды.

Конвенция может рассматриваться не только как механизм защиты окружающей среды, но и как средство содействия соблюдению демократических принципов. В частности, цели Конвенции предусматривают следующее:

– предоставлять представителям общественности более открытый доступ к экологической информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, тем самым повышая открытость, прозрачность и подотчетность правительств государств-членов;

– предоставлять гражданам возможность выражать свои мнения и опасения в связи с экологическими проблемами и

[29] Manual on Human Rights and the Environment. Council of Europe Publishing, 2012. Стр. 12. [Онлайн]: https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_Environment_2012_ENG.pdf.

[30] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 27 June 1998). [Онлайн]: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf.

[31] Постановление Парламента Республики Молдова № 346 от 07.04.1999 о ратификации Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=59140&lang=ro.

обеспечить учет этих проблем лицами, ответственными за принятие решений;

– предоставлять доступ общественности к процедурам рассмотрения дел о нарушении ее прав на информацию и участие, а в некоторых случаях предоставлять ей возможность инициировать дела о нарушениях общего экологического законодательства.

Орхусская конвенция основывается на трех фундаментальных принципах участия общественности:

I. **Доступ к информации:** основное положение о доступе к информации предусматривает ряд обязательств для государственных органов. Эти обязательства подразумевают, с одной стороны, предоставление информации по запросу, а с другой стороны, активное распространение информации. На основе этих и других основополагающих принципов Конвенция не только предоставляет конкретные методологические указания странам, но и ставит перед ними задачу самостоятельно разработать прозрачную и эффективную систему распространения и предоставления информации по запросу.

II. **Участие общественности:** второй основополагающий принцип конвенции – обязательный минимум процедур, предусматривающих участие общественности в процессе принятия решений. В зависимости от требующейся степени участия его можно разделить на три категории:

a) Первая категория (принятие решений по отдельным видам деятельности) содержит более строгую регламентацию участия общественности, начиная со списка видов деятельности и применяемых критериев, подпадающих под эти процедуры, и заканчивая процедурами пересмотра этих решений.

b) Вторая категория – стратегические решения – предусматривает, что большая часть практических моментов регламентируется согласно процедурам, разработанным в стране. В то же время положения ст. 6 предусматривают определенные конкретные, прозрачные и обоснованные обязательства, связанные с участием общественности в процессе принятия стратегических решений на национальном и местном уровнях.

c) Третья категория, относящаяся к исполнительным положениям и нормативным актам, не предполагает строго регламентированных обязательств, а рекомендует органам государственной власти обеспечивать эффективное участие общественности в разработке регламентов, нормативных актов и законопроектов органами исполнительной власти.

III. **Доступ к правосудию:** третий основополагающий принцип предусматривает наличие механизма для обеспечения выполнения обязательств и прав, предусмотренных Конвенцией. Согласно этому принципу государства-участники обязаны обеспечить необходимые механизмы правосудия и правовой защиты тех лиц, чьи права и обязанности, предусмотренные положениями конвенции, были нарушены.[32]

– **Йоханнесбургская декларация, принятая на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (26 августа – 4 сентября 2002 г.)**

Йоханнесбургская декларация подтвердила совместную ответственность глав государств и правительств за достижение прогресса и улучшение охраны окружающей среды, социального и экономического развития как трех основных столпов устойчивого развития на местном, национальном, региональном и мировом уровнях.

Также в рамках конференции был утвержден План реализации, состоящий из девяти глав, который был воспринят участниками Саммита неодинаково. Для достижения предусмотренных целей подписавшие соглашение главы государств и правительств неоднократно призывали развитые страны выполнять принятые ими на себя финансовые обязательства, активизировать свои усилия по созданию более стабильной международной финансовой среды, искать

[32] Выполнение положений Орхусской конвенции в Молдове. Пособие для государственных служащих. Киев, Украина.Стр. 5.

и находить новые, как государственные, так и частные источники финансирования.

– **Парижское соглашение об изменении климата (12 декабря 2015 г.)**

Соглашение представляет собой многосторонний международный договор об изменении климата. Его цель состоит в том, чтобы ограничить глобальное потепление до 2 градусов по Цельсию, предпочтительно до 1,5 градусов по Цельсию по сравнению с доиндустриальными уровнями.

Для достижения предложенной долгосрочной цели государства-участники намерены принять комплекс мер по сокращению выбросов парниковых газов на мировом уровне, чтобы достичь климатически нейтрального состояния во всем мире; эту задачу планируется выполнить до середины века.

Парижское соглашение является вехой в многостороннем процессе, связанном с изменениями климата, так как это – первое обязывающее соглашение, объединяющее все страны в рамках общего дела, которое предусматривает масштабные усилия по борьбе с изменением климата и адаптации к его последствиям.[33]

Присоединяясь к международным положениям, касающимся соблюдения прав человека и права на здоровую окружающую среду, Республика Молдова как государство обеспечивает право каждого человека знать свои права и обязанности и, соответственно, каждое лицо может добросовестно осуществлять свои конституционные права, не нарушая права и свободы других лиц.

[33] The Paris Agreement on Climate Change. [Онлайн]: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement.

Что представляет собой соответствующая европейская нормативно-правовая база, гарантирующая право на здоровую окружающую среду?

Основы экологической политики ЕС были заложены в рамках Европейского совета 1972 года в Париже, где (после первой конференции ООН по вопросам окружающей среды) главы государств и правительств заявили о необходимости экологической политики на уровне сообщества и призвали разработать программу действий. Единый европейский акт 1987 года содержал новое определение понятия «окружающая среда», и это обеспечило первую правовую основу совместной экологической политики, предназначенной для сохранения качества окружающей среды, охраны здоровья человека и обеспечения рационального использования природных ресурсов. При последующих пересмотрах документа подчеркивались приверженность Союза такой задаче, как защита окружающей среды, и роль Европейского парламента в ее совершенствовании. Согласно Маастрихтскому договору (1993 г.), окружающая среда официально стала одной из сфер политики ЕС, была разработана процедура совместного принятия решений, а голосование квалифицированного большинства в Совете стало общим правилом. Амстердамский договор (1999 г.) предусматривает обязательство интегрировать аспекты охраны окружающей среды во все отраслевые политики ЕС для содействия устойчивому развитию. В Лиссабонском договоре (2009 г.) «борьба с изменением климата» обозначена как конкретная цель, равно как и устойчивое развитие в отношениях с третьими странами. С этого момента правосубъектность позволила ЕС заключать международные соглашения.

Итак, действующая общая правовая база природоохранного законодательства в ЕС в настоящее время основана на ст. 3 (3) и 21 (2) (d)–(f) Договора о Европейском Союзе и ст. 11, 114 (3)–(5) , 191-193 и 194 (1) Договора о функционировании Европейского Союза.

Эти договоры содержат идеи о достижении устойчивого развития и интеграции природоохранной политики в законодательство ЕС для:

- сохранения, защиты и улучшения качества окружающей среды;
- защиты здоровья человека;

- разумного и рационального использования природных ресурсов;
- продвижения мер на международном уровне в целях решения региональных или глобальных экологических проблем, в частности, борьбы с изменением климата.

Что представляет собой соответствующая национальная нормативно-правовая база, гарантирующая право на здоровую окружающую среду?

Нормативно-правовая база, регламентирующая основные права и свободы человека, в том числе право на здоровую окружающую среду, обширна и предназначена для предписания методов и инструментов осуществления, обеспечения соблюдения и защиты права человека на здоровую окружающую среду.

Далее опишем основные нормативные акты, регламентирующие право на здоровую окружающую среду и порядок ее защиты в Республике Молдова.

Конституция Республики Молдова, принятая 29 июля 1994 года,[34]– это основной закон, предусматривающий общие рамки осуществления основных прав и свобод. В частности, ст. 37 устанавливает право каждого человека на здоровую окружающую среду, а также на предоставление доступа к информации о качестве окружающей среды. Кроме того, в этом контексте Конституция предписывает обязанность каждого гражданина охранять окружающую среду и сокращать интенсивность своих действий, отрицательно влияющих на нее.

Кодекс Республики Молдова о правонарушениях № 218 от 24.10.2008 г.[35] устанавливает правовые основания для защиты законных прав и свобод человека, охраны имущества, общественного порядка и прочих охраняемых законом ценностей, применяется при рассмотрении дел о правонарушениях, а также в целях предотвращения совершения новых правонарушений. Кодекс о правонарушениях описывает действия, нарушающие права человека, и предписывает санкции за такие действия.

Уголовный кодекс Республики Молдова № 985 от 18.04.2002 г.[36] устанавливает правовые основания для защиты прав и свобод человека, собственности, окружающей среды, конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Молдова, мира и безопасности человечества, а также правопорядка в целом. Кроме того, он предназначен для предотвращения совершения новых преступлений.

Административный кодекс Республики Молдова № 116 от 19.07.2018 г.[37] предназначен для регулирования порядка осуществления деятельности органов государственной власти и судебного контроля над ней для обеспечения соблюдения предусмотренных законом прав и свобод физических и юридических лиц. Он составлен с учетом общественных интересов и норм правового государства.

Закон об охране окружающей среды № 1515 от 16.06.1993 г.[38] регламентирует главные правовые основы в сфере охраны окружающей среды в целях:

a) обеспечения каждому человеку права на здоровую среду;

b) привития каждому поколению людей чувства высочайшей ответственности за охрану среды перед последующими поколениями;

c) достижения наиболее широкого диапазона использования природных ресурсов без превышения допустимых пре-

[34] Конституция Республики Молдова (29 июля 1994 г.). [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016&lang=ro.

[35] Кодекс Республики Молдова о правонарушениях № 218 от 24 октября 2008 г.). [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113262&lang=ru.

[36] Уголовный кодекс Республики Молдова№ 985 от 18 апреля 2002 г. [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122429&lang=ro.

[37] Административный кодекс Республики Молдова№ 116 от 19 июля 2018 г. [Онлайн]:https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129135&lang=ro#.

[38] Законоб охране окружающей среды № 1515 от 16.06.1993. [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112032&lang=ro.

делов, предотвращая их истощение и деградацию, угрозу здоровью людей и другие нежелательные и непредсказуемые последствия;

d) охраны земли и недр, воды и воздуха от химического, физического и биологического загрязнения и других воздействий, нарушающих экологическое равновесие;

e) сохранения биологического разнообразия и генофонда, целостности природных систем, национальных исторических и культурных ценностей;

f) восстановления экосистем и их компонентов, нарушенных в результате антропогенной деятельности или стихийных бедствий.

Кроме того, закон предусматривает общие условия, касающиеся ответственности за нарушение природоохранного законодательства, а также обязанность физических и юридических лиц возмещать ущерб, причиненный нарушением нормативных актов, в установленных порядке и размере.

Закон об охране атмосферного воздуха № 1422 от 17.12.1997 г.[39] направлен на сохранение чистоты и улучшение качества атмосферного воздуха как компонента окружающей среды, предотвращение и уменьшение вредного воздействия на атмосферу физических, химических, биологических, радиоактивных и прочих факторов, оказывающих пагубное влияние на население и/или окружающую среду. Этот нормативный акт предусматривает полномочия природоохранных органов, касающиеся учета и контроля в области охраны окружающей среды, с указанием допустимых пределов выбросов вредных веществ в атмосферу.

Закон о воде № 272 от 23.12.2011 г.[40] устанавливает нормативную базу для мониторинга, управления, охраны и рационального использования поверхностных и подземных вод, а также установления права водопользования. Следует обратить внимание на то, что закон предписывает экологические требования к воде, которые необходимо соблюдать. Упомянем о том, что запрещаются сброс, введение загрязнителей в поверхностный и/или подземный водный объект, на земли водного фонда или на земли, с которых возможен сток вод в поверхностный или подземный водный объект, за исключением осуществления таких действий в соответствии с условиями сброса сточных вод, предусмотренными в природоохранном разрешении на специальное водопользование.

Закон об отходах № 209 от 27.07.2016 г.[41] устанавливает правовые основы, государственную политику и необходимые меры по охране окружающей среды и здоровья населения путем предотвращения или уменьшения отрицательного воздействия, вызванного образованием и управлением отходами, и сокращения общего воздействия расходования ресурсов, а также повышения эффективности их использования. Этот нормативный акт предусматривает полномочия соответствующих органов власти, а также общие и специальные требования, касающиеся утилизации отходов, в том числе аспекты, касающиеся получения разрешения, контроля и учета отходов, включая опасные отходы.

Закон о химических веществах № 277 от 29.11.2017 г.[42] регламентирует обязанности физических и юридических лиц, которые производят или размещают на рынке химические вещества или смеси, запреты и ограничения на производство, размещение на рынке, импорт, экспорт и использование опасных химических веществ или смесей, условия классификации, маркировки и упаковки химических веществ и смесей, создание и ведение реестра химических продуктов, процедуру отчетности по химическим продуктам, процедуру авторизации опасных химических продуктов, обязанности по отчетности, контроль и другие аспекты, связанные с химическими веществами и смесями.

---

[39] Законоб охране атмосферного воздухаN 1422 от 17.12.1997. [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108699&lang=ro.

[40] Закон о воде № 272 от 23.12.2011. [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=23003&lang=ro.

[41] Законоботходах № 209 от 27.07.2016. [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118272&lang=ro.

[42] Закон о химических веществах № 277 от 29.11.2017. [Онлайн]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112668&lang=ro.

Для применения положений этих нормативных актов и установления механизма гарантирования и защиты прав человека, в частности, права на здоровую окружающую среду, органы государственной власти утвердили и приняли последующие нормативные акты, предусматривающие нормы защиты права на здоровую окружающую среду и защиты окружающей среды.

Процедура защиты права на благоприятную окружающую среду, а также уведомления компетентных органов о привлечении виновных лиц к ответственности описывается в следующих главах.

Что включает право человека на здоровую окружающую среду?

Право на здоровую окружающую среду– одно из основных прав, оно непосредственно предусматривает, что каждый человек имеет право на экологически безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, а также на безопасные продукты питания и предметы быта. При этом государство гарантирует каждому человеку право на свободный доступ к достоверной информации о состоянии природной среды, условиях жизни и труда, качестве продуктов питания и предметов быта и на ее распространение.

Право человека на здоровую окружающую среду, по сути, является общим правом, включающим в себя несколько взаимозависимых частных прав:

- право на жизнь и условия жизни в здоровой окружающей среде;
- право на чистый воздух;
- право пользования природными ресурсами;
- право на питьевую воду;
- право доступа к информации о состоянии окружающей среды;
- право участвовать в процессе принятия решений;
- право доступа к правосудию в связи с экологическими проблемами;
- право на наивысший уровень здоровья, не зависящий от ухудшения состояния окружающей среды.

- **Право на здоровую окружающую среду** – одно из основных прав, оно непосредственно предусматривает, что каждый человек имеет право на экологически безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, а также на безопасные продукты питания и предметы быта. При этом государство гарантирует каждому человеку право на свободный доступ к достоверной информации о состоянии природной среды, условиях жизни и труда, качестве продуктов питания и предметов быта и на ее распространение.

Право на здоровую окружающую среду можно рассматривать как в индивидуальном, так и в коллективном смысле. Индивидуальная суть права на здоровую окружающую среду предполагает право каждого человека на предотвращение загрязнения, прекращение деятельности, результатом которой становится вредное загрязнение, и восстановление загрязненной окружающей среды, а также возмещение ущерба, причиненного окружающей среде загрязнением. Коллективная суть права на здоровую окружающую среду означает обязательство государств гарантировать осуществление этого права и сотрудничать на региональном и международном уровнях для предотвращения загрязнения и защиты окружающей среды.

В вышеописанном контексте общая обязанность государства заключается в том, чтобы принимать правовые, административно-организационные и любые другие меры для предотвращения ухудшения состояния окружающей среды, восстановления загрязненной окружающей среды, обеспечения рационального использования экологических факторов. Само собой, право на здоровую окружающую среду также предполагает и обязанность каждого человека вносить вклад в охрану окружающей среды, предотвращая загрязнение, участвуя в восстановлении загрязненной

окружающей среды и содействуя улучшению условий окружающей среды.[43]

Для обеспечения права на здоровую окружающую среду необходимо обеспечить соблюдение конкретных взаимозависимых прав.

- Право на чистый воздух – право, проистекающее из права на здоровую окружающую среду, и государство обязано принимать меры по поддержанию чистоты и улучшению качества атмосферного воздуха во избежание вредных последствий для населения и/или окружающей среды.

Осуществление этого права также предоставляет гарантию права на условия жизни и проживание в здоровой окружающей среде и право на высокий уровень здоровья, не подверженный влиянию ухудшающейся окружающей среды.Таким образом, сохранение здоровой окружающей среды и сохранение экологического баланса имеют решающее значение для защиты жизни и обеспечения ее качества.Такое право предусматривает гораздо более обширную защиту, чем та, которая могла бы проистекать только из права на охрану здоровья[44].

Для обеспечения права на чистый воздух и высокий уровень жизни и здоровья Закон об охране атмосферного воздуха предусматривает механизмы регулирования и сокращения выбросов загрязняющих веществ, а также устанавливает обязанность физических и юридических лиц, деятельность которых способствовала загрязнению атмосферного воздуха, возмещать причиненный окружающей среде и здоровью человека ущерб. Обеспечивая соблюдение этих прав, государство защищает окружающую среду, не представляющую опасности для здоровья, жизни, физического развития и личности, а также право на сбалансированную с экологической точки зрения окружающую среду, предопределяющую качество жизни.

- Право пользования природными ресурсами – право, проистекающее из права на здоровую окружающую среду, и граждане имеют право рационально использовать богатства любого вида недр, воздушного пространства, вод и лесов, природные ресурсы в пределах и на условиях, предусмотренных соответствующими нормативными актами.

Согласно ст. 126, ч. (2) Конституции Республики Молдова, государство обязано обеспечивать рациональное использование земли и других природных ресурсов в соответствии с национальными интересами, восстановление и охрану окружающей среды, а также поддержание экологического равновесия и создание условий для повышения качества жизни.

В целях осуществления права пользования природными ресурсами в соответствии со ст. 15 Закона о природных ресурсах № 1102/1997 установлен экономический механизм управления природными ресурсами, направленный на стимулирование бережного использования в хозяйственных целях возобновляемых и экономию невозобновляемых природных ресурсов.

- **Право на питьевую воду** является одним из основных прав человека, в соответствии с которым государство обязуется обеспечить каждому человеку доступ к безопасной питьевой воде и защиту здоровья человека от вредного воздействия загрязненной питьевой воды.

Право на воду неотъемлемо и является одним из условий нормального образа жизни. Это необходимое условие реализации других прав человека. Право на воду позволяет каждому человеку пользоваться достаточным количеством воды в приемлемых безопасных условиях, а также предусматривает личное и бытовое использование воды. Право на воду предполагает как свободы, так и обязанности. Свободы включают в себя право на сохранение доступа к запасам воды, а также право гражданина не быть самовольно отключенным от системы водоснабжения и не получать загрязненную воду. Обязанности включа-

---

[43] Angelina Diaconescu. Dreptul la un mediu sănătos este un drept fundamental. Журнал Universul Juridic. № 11, ноябрь 2017 г., стр. 59 – 67. [Онлайн]: http://revista.universuljuridic.ro/wp-content/uploads/2017/12/06_Revista_Universul_Juridic_nr_11-2017_PAGINAT_BT_A_Diaconescu.pdf

[44] Crasnobaev Adrian. Protecția dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos. Докторская диссертация. Кишинев, 2015. [Онлайн]: http://www.cnaa.md/files/theses/2015/22501/adrian_crasnobaev_thesis.pdf

ют в себя право на систему водоснабжения и распоряжения ей, обеспечивающее равные возможности для потребителя пользоваться правом на воду[45].

Так, ст. 4 Закона о воде № 272/2011 непосредственно предусматривает право любого физического или юридического лица на водопользование на строго определенных условиях. При этом юридическое лицо может осуществлять свое право специального водопользования только на основании экологического разрешения на специальное водопользование.

Право на воду рассматривается как прерогатива наделенного им лица иметь доступ к источнику воды для удовлетворения своих потребностей при условии, что это не будет угрожать его жизни, здоровью или качеству окружающей среды; оно считается и признается одним из прав человека, обеспечивающим достойную жизнь, без которого невозможно осуществление других прав человека.[46]

Под качеством окружающей среды понимается ее состояние на данный момент, сложившееся в результате интеграции всех ее структурных и функциональных элементов, способных обеспечивать удовлетворительную среду для многочисленных потребностей, связанных с жизнью человека.

Кроме того, положения ст. 31 и 32 Закона об охране окружающей среды предусматривают, что охрана окружающей среды – общая обязанность жителей республики. Соответственно, хозяйствующие субъекты независимо от формы собственности обязаны охранять окружающую среду, в результате чего расширяется круг субъектов, обязанных заботиться о защите окружающей среды.

Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ратифицированная Постановлением Парламента РМ № 346-XIV от 7 апреля 1999 г.) гарантирует доступ общественности к информации, ее право участвовать в процессе принятия решений и обращаться в судебные инстанции в связи с проблемами окружающей среды.

- **Право доступа к информации** регламентируется ст. 34 Конституции Р. Молдова, где указывается, что право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено, а власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера.

Право на доступ к информации об окружающей среде означает обязанность государственных органов доводить до всеобщего сведения такую информацию о состоянии окружающей среды и/или предоставлять копии соответствующих актов, содержащих или включающих эту информацию.

Запрос и предоставление информации об окружающей среде осуществляются в соответствии с Законом о доступе к информации, Орхусской конвенцией и Положением о доступе общественности к экологической информации, утвержденным Постановлением Правительства № 1467/2016.[47]

Государственные органы обязаны предоставлять в распоряжение любого заявителя по его запросу экологическую информацию, которой они располагают, или информацию от их имени, не требуя объяснения целей, в которых эта информация запрашивается.

Орхусская конвенция предусматривает, что государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении информации должны предоставлять заявителю такую информацию и копии фактической документации, содержащей или включающей такую информацию:

– без необходимости формулировать свою заинтересованность;

---

45 Ion Guceac. Dreptul la apă – un nou drept fundamental al omului. [Онлайн]: http://akademos.asm.md/files/Dreptul%20la%20apa%20un%20nou%20drept%20fundamental%20al%20omului.pdf

46 Crasnobaev Adrian. Protecția dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos. Докторская диссертация. Кишинев, 2015. [Онлайн]: http://www.cnaa.md/files/theses/2015/22501/adrian_crasnobaev_thesis.pdf

47 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114423&lang=ru

– в запрошенной форме, если только государственный орган не имеет оснований представить ее в другой форме, при этом в данном случае должны быть указаны причины, оправдывающие представление информации в данной форме; или информация уже не была предоставлена общественности в другой форме.

Имеющаяся в распоряжении учреждения экологическая информация предоставляется заявителю с того момента, когда она становится доступной, но не позднее 15 рабочих дней с момента регистрации запроса на доступ к информации. Если объем и сложность запрашиваемой информации настолько значительны, что соблюсти срок в 15 рабочих дней не представляется возможным, экологическая информация должна быть предоставлена заявителю в течение 20 рабочих дней с момента получения запроса государственным учреждением.

В определенных ситуациях право на доступ к информации может ограничиваться в целях соблюдения прав и сохранения репутации другого лица, защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или защиты нравственности.

Таким образом, в соответствии с Орхусской конвенцией государство обязано гарантировать и обеспечивать доступ к экологической информации. В этом контексте Европейский суд по правам человека в одном из рассмотренных случаев установил, что вредные выбросы химического завода оказывают непосредственное воздействие на право на неприкосновенность частной и семейной жизни, защищаемое Конвенцией, и что следует установить, в какой степени национальные органы власти приняли необходимые меры по обеспечению эффективной защиты прав заявителей на неприкосновенность их частной и семейной жизни; был сделан вывод о том, что сам факт невозможности указанного лица получить необходимую информацию о сути и вероятности промышленной аварии непосредственно рядом с местом его нахождения может представлять собой нарушение права этого лица на частную и семейную жизнь.[48]

Право участвовать в процессе принятия решений является правом, регламентируемым ст. 39 Конституции Республики Молдова, в которой указывается, что граждане имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей.

Право на участие в принятии решений по экологическим вопросам обязаны обеспечивать органы государственной власти по обеспечению участия общественности в процедурах разработки и принятия решений, связанных с состоянием окружающей среды.

Так, государство обязано прилагать усилия, чтобы способствовать эффективному участию общественности в разработке органами государственной власти нормативных актов, которые могут оказывать существенное влияние на окружающую среду. Для этого:

a) указываются условия обеспечения эффективного участия;

b) проекты публикуются или иным образом представляются общественности;

c) общественности предоставляется возможность высказать замечания, мнения по этим документам.

Обеспечение участия общественности в процессе принятия решений осуществляется следующими способами: общественные консультации, общественные обсуждения, общественные слушания, опросы общественного мнения, референдум, опрос мнений экспертов в определенной сфере, учреждение постоянно действующих или создаваемых с конкретной целью рабочих групп при участии представителей гражданского общества.

Органы государственной власти обязаны принимать необходимые меры для обеспечения участия граждан и прочих заинтересованных лиц в процессе принятия решений, в том числе путем распространения

[48] Petrică Trușcă, Andrada Trușcă Trandafir. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos în jurisprudența CEDO.[Онлайн]: https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/124/120

информации и проектов документов для консультаций, получения и обсуждения рекомендаций по проектам документов. Срок представления рекомендаций составляет 10 дней с момента размещения объявления об организации общественного обсуждения документа.

Кроме того, заинтересованные лица могут участвовать в открытых собраниях в пределах имеющегося количества мест в зале заседаний и в порядке приоритетности, установленной председателем собрания, учитывая заинтересованность граждан и прочих заинтересованных лиц в вопросе, послужившем темой открытого собрания.

Право доступа к правосудию в связи с экологическими проблемами регламентируется ст. 20 Конституции, предусматривающей, что любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов, и ни один закон не может ограничить доступ к правосудию.

Право доступа к правосудию по экологическим вопросам представляет собой право любого лица оспаривать решения органов государственной власти по вопросам окружающей среды, если они были приняты без соблюдения права доступа к экологической информации и права на участие в принятии решений, связанных с состоянием окружающей среды.

Любой заявитель, считающий, что его запрос о предоставлении информации о состоянии окружающей среды был необоснованно отклонен полностью или частично, проигнорирован, или же на него был получен несоответствующий ответ от государственного учреждения, может обратиться с предварительным заявлением к руководителю этого государственного учреждения или вышестоящего органа, потребовав пересмотра документов или принятия мер в связи с бездействием.

3. ЗАЩИТНИКИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

С самого начала современного экологического движения, зародившегося в конце 60-х годов XX века, было очевидно, что здоровая окружающая среда необходима нам для того, чтобы в полной мере пользоваться правами человека, включая права на жизнь и здоровье.[49]

Как ранее упоминалось в этом руководстве, Стокгольмская декларация (16 июня 1972 г.), впервые предусмотревшая право на здоровую окружающую среду, содержит указание на неразрывную связь между соблюдением прав человека и охраной окружающей среды, а также созданием убедительного контекста, побуждающего государства возложить на себя ответственность за любые последствия своих действий, сказывающиеся на состоянии окружающей среды, в том числе приводящие к совокупному нарушению прав человека.

В результате в последние десятилетия учреждения, занимающиеся защитой прав человека, укрепили представление о том, что здоровая окружающая среда имеет основополагающее значение для полного осуществления широкого спектра прав человека и основных свобод. При посредстве международных механизмов и инструментов универсального и регионального характера в сфере прав человека становится понятным, каким образом ухудшение состояния окружающей среды препятствует осуществлению конкретных прав, в том числе права на жизнь, здоровье, питание, воду, жилище, культуру, развитие, собственность и неприкосновенность частной жизни. В целом, существующие права человека стали «экологичнее». Также эти организации пояснили, что обязательства государств соблюдать, защищать и поддерживать права человека применяются как в контексте окружающей среды, так и в любом другом контексте.[50] Этот ход рассуждений в общих чертах обрисовывает существование положительных и отрицательных обязательств государств в рамках международного права в том, что касается соблюдения прав человека и основных свобод.

[49] Par. 12. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. 19 July 2018. [Онлайн]: https://undocs.org/A/73/188.

[50] Par. 13. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. 19 July 2018. [Онлайн]: https://undocs.org/A/73/188.

Что представляют собой положительные и отрицательные обязательства государств?

Положительные и отрицательные обязательства, возлагаемые на государства, юридически сформулированы в текстах соответствующих международных документов по защите прав человека, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Американская конвенция о правах человека, Африканская хартия прав человека и народов, Арабская хартия прав человека

и др. Хотя соответствующие международные акты не предусматривают in terminis и не перечисляют обязательства, возложенные на государства мира, международные организации, обладающие компетенцией контролировать соблюдение государственными субъектами их обязанностей, посредством разработанной практики указывают четкие рамки соответствующих обязательств.[51]

[51] Poalelungi Mihai. Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Диссертация доктора хабилитата. Кишинев, 2015. Стр. 44 – 45.

Каковы обязательства Республики Молдова в области прав человека?

Особенностью международного права является то, что международные нормы прав человека превалируют над положениями национального права. Это правило проистекает из ст. 4 ч. (2) Конституции Республики Молдова.[52][53]

Таким образом, подписав международные документы по правам человека, Республика Молдова возложила на себя обязательства соблюдать, защищать и реализовывать права человека и основные свободы в соответствии с положениями международного права, а именно:

- обязательство соблюдать права человека означает, что Республика Молдова должна воздерживаться от вмешательства в осуществление прав человека или их ограничения;
- обязательство защищать права человека требует от Республики Молдова осуществлять защиту отдельных лиц и групп от нарушений прав человека;
- обязательство осуществлять права человека указывает на то, что Республика Молдова должна принимать эффективные меры, способствующие осуществлению основных прав человека.

[52] Drept Internaţional Public. Издание 3-е (исправленное и дополненное). Кишинев, 2009. Стр. 234.

[53] См. Постановление Конституционного суда о толковании некторых положений ст. 4 Конституции Республки Молдова № 55 от 14 октября 1999 г.

Что собой представляет Декларация о правозащитниках?

Декларация как таковая не является юридически обязывающим документом. Тем не менее, она содержит ряд принципов и прав, основанных на стандартах прав человека и предусмотренных в других юридически обязывающих международных документах, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах. Декларация была также утверждена консенсусом Генеральной Ассамблеи и, следовательно, представляет собой ярко выраженное намерение государств придерживаться ее. Государства все чаще рассматривают возможность принятия Декларации в качестве обязательного для выполнения национального законодательства.[54]

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 53/144 от 9 декабря 1998 г.,[55] предусматривает принципы и права правозащитников, устанавливает их статус и признает их роль в защите и поддержке соблюдения прав человека.

Декларация представляет собой международный документ по охране права на защиту прав человека. Декларация подтверждает права, необходимые для защиты прав

[54] Declaration on Human Rights Defenders. [Онлайн]: https://www.ohchr.org/en/issues/srhrdefenders/pages/declaration.aspx.

[55] Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. UN General Assembly Resolution 53/144 of 8 March 1999. [Онлайн]: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf

человека, в том числе права на объединение, свободу мнений и их свободное выражение, права на доступ к информации, юридическую помощь и развитие.

Какова роль правозащитников?

Правозащитники стремятся решать любые проблемы, связанные с нарушением прав человека. Эти проблемы разнообразны – в их число входят пытки, необоснованные аресты и задержания, калечащие операции на половых органах женщин, дискриминация, проблемы с трудоустройством, принудительные выселения, недостаточный доступ к здравоохранению, токсичные отходы и их воздействие на окружающую среду.

Защитники активно поддерживают такие разнообразные права человека, как право на жизнь, продукты питания и воду, максимально возможный уровень здоровья, соответствующее жилище, имя и национальность, образование, свободу передвижения и недискриминацию. Иногда такие вопросы касаются прав определенных категорий людей: это права женщин, права детей, права коренных народов, права беженцев и внутренне перемещенных лиц, права лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, права лиц с ограниченными возможностями, права, связанные с национальным или языковым признаками.

Согласно ст. 1 Декларации о правозащитниках, каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять, стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях[56].

Правозащитником может являться любое лицо или группа лиц, индивидуально или коллективно предпринимающие действия, направленные на защиту прав человека. Правозащитники могут осуществлять свою деятельность во всех сферах, где выявляются нарушения и злоупотребления, касающиеся прав человека, в том числе в сфере охраны окружающей среды.

Правозащитники играют ключевую роль в содействии более устойчивому будущему для всех, так как они отслеживают риски и нарушения прав человека, в том числе нарушения права на здоровую окружающую среду, включая защиту окружающей среды и сообществ от бизнес-проектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую среду, и сообщают о них.

[56] Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. UN General Assembly Resolution 53/144 of 8 March 1999. [Онлайн]: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf

Каковы права и обязанности правозащитников?

Хотя нормативно-правовая база существует как на национальном, так и на международном уровне, происходят нарушения и злоупотребления, связанные с правами человека, в том числе в отношении правозащитников, в виде ограничения сферы деятельности правозащитников, отказа предоставлять запрашиваемую информацию, угроз, словесных оскорблений, а также применения правовых и судебных инструментов.

Согласно сведениям, опубликованным на глобальной правозащитной платформе Global Witness, в 2019 году 212 правозащитников, действовавших в сфере охраны окружающей среды и земель, были убиты, другие подверглись нападениям, угрозам и арестам.[57]

Деятельность правозащитников предусматривает:

- отслеживание нарушений и злоупотреблений, связанных с правами человека;

[57] Defending Tomorrow the climate crisis and threats against land and environmental defenders.Стр. 10. [Онлайн]: https://repository.gheli.harvard.edu/repository/13439/.

- помощь правообладателям в составлении и подаче жалоб;
- организацию акций протеста и выступления против нарушений прав человека и злоупотреблений;
- усилия, направленные на то, чтобы положить конец нарушениям и обеспечить ответственность за нарушения прав человека;
- поддержку надлежащего управления и ориентированной на права человека государственной политики;
- организацию просветительских мероприятий, посвященных правам человека и охране окружающей среды;
- принятие мирных мер для предотвращения возможных нарушений прав человека.

В свете ДППЧ[58] правозащитникам предлагаются следующие права и возможности:

- добиваться осуществления и защиты прав человека на национальном и международном уровне;
- осуществлять деятельность в сфере прав человека индивидуально или совместно с другими лицами;
- учреждать ассоциации или неправительственные организации;
- участвовать в мирных собраниях;
- запрашивать, добиваться предоставления и получать информацию о правах человека, в том числе информацию об окружающей среде;
- разрабатывать и обсуждать новые идеи в сфере прав человека;
- представлять государственным учреждениям мнения, комментарии и рекомендации по улучшению их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их деятельности, препятствующему осуществлению прав человека;
- подавать жалобы/петиции по поводу политики и норм в сфере прав человека;
- предоставлять квалифицированную юридическую помощь или любые другие консультации по защите прав человека;
- принимать участие в общественных консультациях и слушаниях, процедурах оценки соответствия проектов документов национальным и международным стандартам в сфере прав человека;
- пользоваться эффективными средствами правовой защиты;
- легально и свободно осуществлять правозащитную деятельность;
- пользоваться эффективной защитой на основании национального законодательства в борьбе или противодействии мирными средствами действиям или бездействиям со стороны государства, результатом которых явилось нарушение прав человека;
- запрашивать, получать и использовать ресурсы в целях защиты прав человека.[59]

[58] Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. UN General Assembly Resolution 53/144 of 8 March 1999. [Онлайн]: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf

[59] Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. UN General Assembly Resolution 53/144 of 8 March 1999. [Онлайн]: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf

В чем заключаются обязательства государства по отношению к правозащитникам?

На государство возложено обязательство защищать права человека, в том числе правозащитников, посредством компетентных учреждений в каждой конкретной сфере деятельности. Все государства обязаны выполнять и соблюдать положения

ДППЧ, предусматривающие их права и обязанности:

- защищать, продвигать и обеспечивать соблюдение всех прав человека;
- обеспечить, чтобы все лица, находящиеся под его юрисдикцией, могли пользоваться всеми социальными, экономическими, политическими и прочими правами и свободами;
- принимать необходимые нормативные, административные и иные меры для обеспечения эффективного осуществления основных прав и свобод;
- предоставлять эффективное средство правовой защиты лицам, утверждающим, что они пострадали в результате нарушения прав человека;
- проводить незамедлительные и беспристрастные расследования предполагаемых нарушений прав человека;
- принимать все необходимые меры для обеспечения защиты всех людей от любых форм насилия, угроз, репрессалий, дискриминации, давления или любых других необоснованных действий на основе законного осуществления прав, перечисленных в Декларации;
- способствовать общественному пониманию гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав;
- обеспечивать и поддерживать основание и развитие независимых национальных учреждений для поддержки и защиты прав человека;
- поддерживать преподавание прав человека на всех уровнях формального образования и профессионального обучения и способствовать продвижению.[60]

[60] Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. UN General Assembly Resolution 53/144 of 8 March 1999. [Онлайн]: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf

4. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМАЦИЯ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Что такое экологическая информация?

Как правило, понятие «экологическая информация» определяется исключительно как «информация об окружающей среде», однако это неверно. В Республике Молдова не существует официального и универсального определения такого понятия, как экологическая информация; в каждом законодательном акте оно трактуется в различных аспектах. Таким образом, хотя в законодательстве и содержатся общие формулировки о доступности отдельных видов экологической информации, в настоящее время при ее запросе и предоставлении, очевидно, следует руководствоваться принципами, регламентирующими предоставление и получение любой интересующей информации, согласно Закону о доступе к информации, а в случае возникновения определенных затруднений необходимо обратиться к тексту Орхусской конвенции.

Определение «экологическая информация» в Орхусской конвенции трактуется намного шире, чем просто «информация об окружающей среде». Помимо информации о состоянии окружающей среды, к ней относятся также сведения о различных факторах, деятельности, мерах, влияющих или могущих повлиять на окружающую среду и здоровье человека.

В статье 3.3 Конвенции приводится обширный перечень типов информации, которая должна считаться «экологической информацией» в соответствии с этой статьей. Так как это ориентировочный, ни в коем случае не исчерпывающий список, Конвенция предоставляет нам достаточно подробное описание информации, считающейся «экологической информацией».

Таблица № 1. **Компоненты экологической информации**

Компонент	Пример
Состояние компонентов/элементов окружающей среды в месте взаимодействия	• состояние воздуха и атмосферы (температура, влажность, концентрация загрязняющих веществ) • состояние воды в реках, озерах, каналах • состояние подземных вод • состояние почвы • состояние земли, ландшафта и природных объектов • состояние биоразнообразия и его компонентов, в том числе генетически модифицированных организмов

Факторы, влияющие или могущие повлиять на элементы окружающей среды	• сбросы/выбросы веществ • выбросы энергии • шум • радиация
Типы деятельности или меры, влияющие или могущие повлиять на компоненты окружающей среды	• конкретные виды деятельности • административные меры • стратегическая и законодательная база (планы, программы, проекты законодательных актов) • анализ и практика, применяемые в процессе принятия экологических решений
Возможный ущерб, причиняемый в результате изменения состояния элементов окружающей среды	• состояние здоровья и безопасность людей • условия жизни • состояние культурных объектов и сооружений

Какие поставщики и субъекты располагают экологической информацией?

Экологическая информация/информация об окружающей среде хранится в различных органах государственной власти, а также в органах центрального и местного публичного управления. Согласно положениям Орхусской конвенции, органы государственной власти обязаны не только «хранить» информацию, но и располагать информацией, «относящейся к их компетенции». В законодательстве Республики Молдова эти органы называются поставщиками информации. Поставщиками информации, то есть лицами, обладающими официальной информацией и обязанными предоставлять ее заявителям, являются:

a) центральные и местные органы публичной власти, предусмотренные Конституцией Республики Молдова (Парламент, Президент Республики Молдова, Правительство, органы публичной администрации, судебные инстанции);

b) центральные и местные публичные учреждения, финансируемые из государственного бюджета, цель деятельности которых заключается в выполнении административных, социально-культурных и прочих функций некоммерческого характера;

c) физические и юридические лица, в соответствии с законом или договором, заключенным с органом государственной власти или публичным учреждением, уполномоченные управлять решением вопросов общественного характера и выбирать официальную информацию, располагать ею, хранить ее и владеть ею.

Еще одним обладателем информации является производственный сектор, представленный коммерческими предприятиями. Эта информация об окружающей среде может оказаться важной для местных жителей и граждан, проживающих рядом с предприятиями и заводами, так как их деятельность может представлять опасность для жизни. Компании обязаны систематически информировать общественность о влиянии своего производства или производственного процесса на окружающую среду. Это требование они могут выполнять с помощью отчетности в автоматизированных информационных системах, таких как Реестр выбросов и переноса загрязнителей www.retp.gov.md, или системы добровольной экомаркировки или экоаудита, а также другими способами.

В настоящее время доступными источниками информации служат порталы и автоматизированные информационные системы Министерства окружающей среды

и Агентства по охране окружающей среды (www.mediu.gov.md; www.am.gov.md; www.gis.mediu.gov.md; www.siamd.gov.md; www.retp.gov.md;), информационные порталы различных учреждений (www.ipm.gov.md; www.meteo.md; www.agrm.gov.md; www.anranr.gov.md; www.apelemoldovei.gov.md; www.ieg.asm.md; www.moldsilva.gov.md; www.icas.com.md; www.clima.md; www.uipm.gov.md), портал государственных услуг (www.servicii.gov.md) и портал открытых данных (www.date.gov.md), а также витрины данных ведомственных реестров, создающиеся в государственных учреждениях.

Какие типы информации должны активно распространяться?

Государственные служащие обязаны обеспечивать информирование общественности об экологических проблемах, в том числе сообщать следующие данные:

- информацию об общей экологической ситуации;
- информацию о решениях, которые будут приняты в ближайшем будущем, или решениях по вопросам, представляющим общественный интерес;
- информацию, необходимую для того, чтобы сделать соответствующий выбор в повседневной жизни или в экстренной ситуации;
- информацию о существующих или возможных рисках во избежание последующего причинения вреда здоровью человека или окружающей среде.

В соответствии с Орхусской конвенцией, активному распространению подлежат следующие типы информации:

- информация о состоянии окружающей среды;
- информация об экстренных ситуациях;
- информация о планируемых или принимаемых мерах, существенно влияющих или могущих повлиять на окружающую среду;
- информация о типе экологической информации, которой располагают соответствующие государственные органы, и порядке доступа к ней;
- законодательство, программные документы (стратегии, политические директивы, планы, программы действий, связанные с окружающей средой);
- отчеты об этапах реализации стратегий, политических директив, планов, программ действий, связанных с окружающей средой;
- факты и анализ фактов, считающихся актуальными и важными для формулирования основных предложений по вопросам окружающей среды, а также разъяснительные материалы к ним, предназначенные для работы с общественностью;
- информация о выполнении государственных функций или предоставлении коммунальных услуг в связи с проблемами окружающей среды;
- производственная информация;
- информация о выбросах и транспортировке загрязняющих веществ.

Где можно ознакомиться с национальным экологическим отчетом и что в нем содержится?

В Республике Молдова информация о состоянии окружающей среды публикуется в периодических отчетах о состоянии окружающей среды, которые представлены в электронном виде на сайте Агентства по охране окружающей среды: www.am.gov.md.

Отчеты о состоянии окружающей среды составляются периодически, цель их подготовки – информирование широких масс населения об общем состоянии окружающей среды. Последний Национальный отчет о состоянии окружающей среды в Республике Молдова был составлен за 2015-2018 годы и включает в себя сведения по 39 по-

казателям состояния окружающей среды и статистические данные, охватывающие 10 тематик в области окружающей среды:

a) качество атмосферного воздуха;

b) состояние и качество водных ресурсов;

c) качество почвы и землепользование;

d) утилизация отходов и эффективное использование ресурсов;

e) биологическое разнообразие и состояние природных экосистем;

f) смягчение последствий изменения климата и адаптация к ним;

g) влияние хозяйственной деятельности на окружающую среду (сельское хозяйство, энергетика и транспорт);

h) затраты на охрану окружающей среды.

Кроме национальных отчетов, существуют и международные отчеты о состоянии окружающей среды. Так, Европейское агентство по охране окружающей среды публикует ежегодный отчет о состоянии окружающей среды в странах-членах ЕС, а также сводные отчеты по определенным направлениям, представленные на сайте https://www.eea.europa.eu/ro/publications.

Как запросить информацию о состоянии окружающей среды?

Согласно ст.4 Орхусской конвенции, любое лицо, независимо от гражданства, страны и места жительства, возраста, пола и т. д., имеет право подавать заявление о предоставлении доступа к экологической информации.

Любое лицо согласно Закону о доступе к информации № 982/2000 имеет право на поиск, получение и ознакомление с официальной информацией независимо от расовой принадлежности, национальности, этнического происхождения, языка, вероисповедания, пола, мнений, политической принадлежности, материального положения или социального происхождения. Осуществление этих прав может ограничиваться по определенным причинам в соответствии с принципами международного права, в том числе по причинам защиты национальной безопасности или частной жизни определенного лица. В соответствии с указанным законом официальную информацию могут запрашивать:

a) любой гражданин Республики Молдова;

b) граждане иных государств, постоянно проживающие или пребывающие на территории Республики Молдова;

c) лица без гражданства, постоянно проживающие или пребывающие на территории Республики Молдова.

Перечислим общие принципы, которые должны соблюдаться при предоставлении публичного доступа к информации:

- общественности должны предоставляться все типы экологической информации, кроме являющейся исключением по соображениям конфиденциальности;
- должен обеспечиваться доступ к экологической информации без необходимости указания причин, вызвавших интерес к ней;
- в большинстве случаев доступ к экологической информации должен предоставляться в той форме, в какой она была запрошена;
- государственные учреждения должны обеспечивать получение запросов о предоставлении информации теми органами, к которым они относятся;
- доступ к экологической информации должен предоставляться в установленные законом сроки;
- государственные учреждения должны обеспечивать, чтобы информация, не подпадающая под действие исключений, была отделена от конфиденциальной информации и доводилась до сведения общественности;
- отказ выполнить запрос о предоставлении информации должен быть составлен в письменной форме с указанием причин.

Образец заявления о предоставлении информации представлен в приложении № 1.

5. КОМПЕТЕНТНЫЕ ОРГАНЫ, КОНСТАТИРУЮЩИЕ НАРУШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРИМЕНЯЮЩИЕ САНКЦИИ В СВЯЗИ С НИМИ

Что такое экологические преступления и экологические правонарушения?

В число экологических нарушений входят **экологические преступления** и **экологические правонарушения**.

Экологическими преступлениями считаются предусмотренные уголовным законодательством наносящие ущерб деяния, затрагивающие общественные отношения, связанные с рациональным использованием, а также обеспечением соблюдения экологической дисциплины и безопасности населения. Они состоят в непосредственном незаконном использовании природных объектов, представляющих социальную ценность, что приводит к отрицательным изменениям состояния и качества окружающей среды.[61]

Общественная опасность экологических преступлений не ограничивается вредными последствиями как таковыми, размером причиняемого экологического и экономического ущерба – к ней относится и конкретный ущерб здоровью людей. Общественная опасность таких преступлений заключается и в нарушении экологических интересов общества, в частности, в нарушении прав каждого человека на здоровую окружающую среду, в причинении вреда здоровью, имуществу, природе, подрыве соблюдения правовых норм, обеспечивающих охрану окружающей среды, снижении уровня безопасности населения, подрыве экологической дисциплины.

Экологические правонарушения – противоправные действия или бездействие, представляющие меньшую степень общественной опасности, чем экологические преступления, совершенные виновно, угрожающие охране окружающей среды, предусмотренные Кодексом о правонарушениях № 218/2008 и карающиеся санкциями, применяемыми в связи с правонарушением.

Констатация и применение санкций в связи с нарушениями природоохранного законодательства осуществляются учреждениями, отвечающими за охрану окружающей среды. Каждая организация, наделенная правом констатировать нарушения и применять санкции в связи с нарушениями природоохранного законодательства, действует в своей определенной области в соответствии с делегированными ей полномочиями.

[61] Drept penal, partea specială. Том II, стр. 385, http://drept.usm.md/public/files/Dreptpenalspecialf2f52.pdf

5.1. Инспекция по охране окружающей среды (ИООС)

Каков статус ИООС и в чем заключается ее роль?

Инспекция по охране окружающей среды является административным органом, подконтрольным Министерству окружающей среды, уполномоченным осуществлять государственный надзор и контроль в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Инспекция организована и действует на основе Конституции Республики Молдова, указов Президента Республики Молдова, законов, постановлений Парламента и Правительства, прочих нормативных актов, международных договоров, подписанных Республикой Молдова, двусторонних соглашений, а также Положения об организации и функционировании Инспекции по охране окружающей среды, утвержденного Постановлением Правительства № 548/2018. Задачей Инспекции по охране окружающей среды является реализация государственной политики в области защиты окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, осуществление государственного контроля и государственного надзора, предупреждение нарушений и принятие мер в связи с нарушениями в следующих областях:

a) осуществление политики в области охраны окружающей среды;

b) охрана атмосферного воздуха;

c) охрана водных ресурсов;

d) охрана флоры, фауны и охраняемых природных территорий;

e) охрана земли и недр;

f) управление отходами и химическими веществами;

g) рациональное использование природных ресурсов;

h) запланированная деятельность.

Таким образом, цель деятельности Инспекции по охране окружающей среды состоит в обеспечении высокого уровня надзора за состоянием и защиты окружающей среды, общественных интересов, экологической безопасности государства и прочих охраняемых законом ценностей.

В чем заключаются основные полномочия ИООС?

Инспекция выполняет следующие основные функции:

1) государственный надзор и контроль соблюдения нормативных актов в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов предприятиями, учреждениями, организациями всех видов собственности и организационно-правовых форм, местными и центральными органами публичного управления, а также физическими и юридическими лицами;

2) предупреждение, пресечение случаев нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

3) координирование деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, могущей привести к ухудшению компонентов окружающей среды, к изменению окружающей среды или природных ресурсов;

4) констатирование и рассмотрение случаев нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, включая административные правонарушения, применение санкций в соответствии с законодательством, расчет и возмещение ущерба, нанесенного компонентам окружающей среды согласно принципу «загрязнитель платит»;

5) выполнение других обязанностей в своей сфере деятельности, установленных нормативными актами.

Какие виды контроля осуществляет ИООС?

Инспекция по охране окружающей среды осуществляет государственный контроль в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природ-

ных ресурсов в соответствии с Законом № 131/2012 о государственном контроле предпринимательской деятельности. Инспекция по охране окружающей среды может осуществлять контроль двух типов:

- плановый контроль – контроль, осуществляемый в соответствии с годовым планом контроля (опубликованном на официальных веб-страницах http://ipm.gov.md/ и http://controale.gov.md/), на основе анализа рисков и оценки рисков в соответствии с критериями риска;

- внезапный контроль – контроль, не включенный в годовой план контроля и осуществляемый с целью проверки соблюдения установленных законодательством требований на основании петиций, по запросу о выдаче разрешительного документа, по инициативе и правоохранительных органов и на основании обращений граждан в правоохранительные органы. Внезапный контроль не может проводиться на основе непроверенной информации и/или информации, происходящей из анонимного источника. Жалобы и петиции, в том числе осведомления или запросы правоохранительных или других государственных органов, могут служить основанием для внезапного контроля, если содержащиеся в них обстоятельства или информация, анализируемые на основе оценки риска, обоснованно указывают на возможное нарушение, способное причинить неминуемый ущерб, и если эти обстоятельства и информация каким-либо образом доказаны. Жалобы, петиции или другие осведомления, которые не стали поводом для незамедлительного инициирования внепланового контроля, на основании анализа рисков могут быть приняты во внимание при следующем ежегодном планировании контроля. В силу этих причин очень важно, чтобы подаваемые петиции/уведомления/жалобы сопровождались аргументацией о необходимости вмешательства Инспекции по охране окружающей среды, а также подробным изложением обстоятельств, информации и имеющихся доказательств, которые позволят контролирующему органу оценить степень опасности и возможные последствия в случае невмешательства до начала действий, направленных на осуществление контроля.

Плановый и внезапный контроль проводят не менее двух инспекторов по охране окружающей среды на основании поручения об осуществлении контроля, выдаваемого заместителем начальника Инспекции по охране окружающей среды, проверочных листов, утвержденных в соответствии с установленными Правительством требованиями, и обоснованного заключения о проведении внезапного контроля.

Важно отметить, что контроль может осуществляться только в часы работы проверяемого лица или его подразделения. Более того, согласно ст. 18 Закона № 131/2012, ИООС отправляет лицу, подлежащему контролю, один экземпляр направления на контроль таким образом, чтобы фактическое время от получения экземпляра направления до момента начала контроля составляло не менее 5 рабочих дней и не более 15 рабочих дней. Направление на контроль доводится до сведения подлежащего контролю лица любым способом, обеспечивающим контролирующий орган подтверждением получения направления на контроль проверяемым лицом. Передача направления на контроль в электронном формате, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, и его получение по электронному адресу проверяемого лица считается доведением до сведения данного лица по месту его нахождения. В случае внезапного контроля экземпляр направление на контроль вручается под роспись проверяемому лицу в начале контроля.

Чем завершается процедура контроля?

Процедура контроля завершается составлением инспекторами протокола контроля, который заполняется и подписывается всеми инспекторами, указанными в направлении на контроль, в месте осуществления контроля. Протокол контроля – документ, подтверждающий факт осуществления контроля и содержащий всю информацию о проведенном контроле, примененных процедурах и констатациях в результате контроля, предписаниях и рекомендациях, составленных на основе констатаций, примененных по результатам контроля

ограничительных мерах и установленных наказаниях.

Что содержит протокол контроля?

Протокол контроля состоит из констатирующей, директивной и санкционной частей, которые в обязательном порядке должны содержать:

a) полное наименование контролирующего органа, имена и должности (полностью) лиц, осуществлявших контроль;

b) данные о направлении на контроль и основания для осуществления контроля;

c) полное наименование/имя проверяемого лица и указание объекта контроля;

d) вид контроля;

e) использовавшийся проверочный лист;

f) данные обо всех аспектах, документах, имуществе, помещениях, продукции, оборудовании и прочих объектах, прошедших контроль и имеющих значение для цели контроля;

g) констатации и результаты контроля;

h) прямую ссылку на положения законодательных и нормативных актов, нарушенных проверяемым лицом;

i) копии рассмотренных документов, которые подтверждают нарушение законодательства, и других документов, составленных в рамках контроля;

j) продолжительность контроля;

k) письменные объяснения проверяемого лица и/или его работников;

l) рекомендации и указания по устранению нарушений, перечисленные в директивной части, если применимо;

m) предписание о применении ограничительных мер, если применимо;

n) констатацию правонарушений или других видов нарушений, предусмотренных законом, с указанием предусмотренного законом наказания, если применимо;

o) описание признаков состава преступления, констатированных в рамках процедуры контроля, и прямую ссылку на соответствующие нормы уголовного права.

В каком количестве экземпляров составляется протокол контроля?

Протокол контроля составляется в двух, а в случае установления признаков состава преступления – в трех экземплярах, нумеруется и подписывается на каждой странице всеми инспекторами, осуществлявшими контроль, и лицом, подлежащим контролю.

В случае если протокол контроля составляется в электронном формате, все инспекторы и проверяемое лицо ставят под документом электронную подпись. Один экземпляр протокола контроля вручается проверяемому лицу, о чем во втором экземпляре протокола контроля производится письменная отметка, подтвержденная подписью лица, которому был вручен протокол.

Каковы последствия отказа от подписания протокола?

Если проверяемое лицо отказывается подписать и/или принять протокол контроля, под подписью инспекторов производится соответствующая отметка. Не подписанный проверяемым лицом протокол контроля в электронном формате передается этому лицу любым способом, обеспечивающим контролирующий орган подтверждением получения протокола проверяемым лицом. Передача подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью протокола и его получение по электронному адресу, указанному проверяемым лицом, считается доведением его до сведения данного лица по месту его нахождения. Второй экземпляр протокола контроля представляется для рассмотрения руководителю контролирующего органа.

Как действовать в случае, если вы не согласны с содержанием протокола?

Лицо, подлежащее контролю, имеет право в течение 10 рабочих дней со дня подписания протокола контроля представить возражения по нему с дополнительными обоснованиями своей позиции. Инспекция по охране окружающей среды рассматривает представленные материалы и при необходимости, без внесения исправлений

в базовый протокол контроля, составляет дополнительный протокол контроля. В дополнительном протоколе контроля указывается ссылка на базовый протокол контроля, а в констатирующей части отражаются измененные позиции с соблюдением процедуры составления протокола контроля, включая процедуру приложения документов.

Право представления возражений не затрагивает и не ограничивает возможность обжалования протокола контроля в установленном законом порядке.

Каковы последствия констатации ИООС признаков состава преступления?

При установлении нарушений, содержащих признаки состава преступления, однако не повлекших причинение вреда жизни и здоровью человека, Инспекция по охране окружающей среды составляет протокол контроля, в котором указывает ущерб, установленный ею в пределах ее компетенции как причиненный констатированными нарушениями законодательства, и предписывает устранение этих нарушений. Инспекция по охране окружающей среды извещает прокурора или компетентный орган уголовного преследования о выявлении признаков состава преступления осведомлением, к которому в обязательном порядке прилагаются протокол контроля и относящиеся к данному контролю материалы и которое направляется ему в течение 5 рабочих дней со дня завершения процедур, предусмотренных статьей 29 Закона № 131/2012, и истечения срока, установленного для обжалования протокола, либо со дня вынесения решения Инспекцией по охране окружающей среды по поводу предварительного заявления об обжаловании.

Если при констатации нарушений, содержащих признаки состава преступления, установлено, что они повлекли причинение вреда жизни или здоровью человека, Инспекция по охране окружающей среды в течение 3 рабочих дней со дня составления протокола контроля направляет прокурору или компетентным органам уголовного преследования осведомление о выявлении признаков состава преступления, к которому в обязательном порядке прилагаются протокол контроля и относящиеся к данному контролю материалы.

Какова процедура в случае констатации правонарушения?

Если в протоколе контроля констатировано правонарушение, такой протокол заменяет собой протокол о констатации правонарушения, обладая равными с ним правовым режимом и юридической силой. Констатация правонарушений, выявленных в ходе осуществления контроля, и применение санкций в пределах полномочий осуществляются в пределах, предусмотренных Кодексом о правонарушениях.

Когда составляются предписания в соответствии с протоколом контроля?

Если в ходе контроля, осуществленного ИООС, констатированы нарушения законодательства, не являющиеся преступлениями, ИООС включает в протокол контроля предписание об устранении нарушений законодательства в соответствии с ограничениями, предусмотренными статьей 51 Закона № 131/2012.

Предписание устанавливает:

a) нарушения, совершенные проверяемым лицом, точно и ясно сформулированные, с прямыми ссылками на нарушенные положения закона;

b) рекомендации (руководство) по устранению нарушений и характер рекомендаций;

c) нормативные положения, на основании которых были изданы рекомендации;

d) срок, в течение которого должны быть устранены нарушения;

e) ограничительные меры, если применимо.

В течение какого срока выполняется предписание?

В каждом отдельном случае Инспекция по охране окружающей среды назначает срок исполнения предписания с учетом следующих факторов:

a) сложность действий, которые необходимо выполнить;

b) степень угрозы, создаваемой подлежащими устранению нарушениями;

c) возможности проверяемого лица по осуществлению предписанных действий;

d) предыдущие предписания, выданные в схожих ситуациях.

Однако важно отметить, что срок выполнения предписания не может составлять менее 30 рабочих дней и превышать 90 рабочих дней.

Если выявлено нарушение, содержащее признаки состава преступления, но не повлекшее причинения вреда жизни и здоровью человека, срок исполнения предписания не может превышать 30 суток.

В чем состоят правовые последствия неустранения установленных нарушений?

В случае неустранения лицом, в отношении которого проводился контроль, нарушений законодательства об охране окружающей среды в установленный срок, ИООС в зависимости от степени выявленной опасности может выдать другое предписание с ограничительными мерами или без них и/или применить санкции, предусмотренные законодательством.

Тем не менее, в случае существования опасности для жизни и здоровья людей или общественного порядка либо в случае причинения очевидного ущерба третьим лицам в результате нарушений ИООС составляет протокол о применении санкции немедленно после составления протокола контроля и/или применяет корректирующие меры, если речь идет об опасных продуктах, сопряженных с риском.

Что такое ограничительные меры, предусматриваемые Законом № 131/2012?

Ограничительные меры представляют собой предписанные ИООС действия и/или бездействие с целью устранения или уменьшения явной и непосредственной угрозы для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества лиц, констатированной в рамках контроля. В зависимости от положений специальных законов об охране окружающей среды такие меры предписываются лицу, подлежащему контролю, в виде ограничения определенной деятельности, ограничений на использование определенных природных ресурсов либо в виде принуждения к определенным действиям и могут быть определены как корректирующие меры, принудительные меры, меры процессуального принуждения.

Директивная часть протокола контроля, посредством которой налагаются ограничительные меры, содержит наряду с прочим информацию о причинах, обусловивших предписание ограничительных мер, об установленной угрозе, которую предстоит предотвратить при помощи предписанной меры, законные основания для предписания данной меры, предельный срок применения меры, процессуальные права проверяемого лица, подробное описание предписанных действий/бездействия и полное описание имущества, на которое распространяются ограничительные меры.

Ограничительные меры могут быть наложены лишь на ограниченный срок, необходимый для устранения явной угрозы и прямо указанный ИООС в предписании. Независимо от указанного срока любая ограничительная мера прекращает свое действие с момента выполнения предписания посредством устранения указанных нарушений и своевременного представления соответствующего подтверждения лицом, подлежащим контролю, либо со дня приостановления и/или аннулирования предписания ИООС вышестоящим органом или судебной инстанцией.

5.2.Местное публичное управление (МПУ)

Деятельность МПУ регламентируется Законом о местном публичном управлении № 436/2006,[62] регулирующим порядок организации и функционирования органов публичного управления в административно-территориальных единицах. Задачи МПУ многочисленны и разнообразны в зависимости от области управления природными ресурсами (см. приложение № 2 Полномочия органов местного публичного управления).

[62] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130401&lang=ru#

Вправе ли МПУ рассматривать дела о правонарушениях?

Согласно ст. 423[10] ч. (2) Кодекса о правонарушениях № 2018/2008, констатировать правонарушения и составлять протоколы вправе примар, заместитель примара, главный архитектор, начальники специализированных подразделений органа местного публичного управления и их заместители, главные специалисты и старшие специалисты этих подразделений, назначенные примаром. Для рассмотрения дел о фактах, считающихся согласно закону правонарушениями, создаются административные комиссии. Административная комиссия учреждается местным советом (сельским, коммунальным, городским, муниципальным) при местном исполнительном органе государственной власти, в ее состав входят председатель, вице-председатель, ответственный секретарь и 4-7 членов. Обязанности председателя, вице-председателя, ответственного секретаря административной комиссии предусматриваются Положением об административной комиссии, утвержденным Постановлением Парламента № 55/2010.[63]

Какие случаи правонарушений, связанные с охраной окружающей среды, рассматривает Административная комиссия?

Административная комиссия рассматривает дела о правонарушениях, которые она уполномочена рассматривать согласно положениям Кодекса о правонарушениях Республики Молдова № 218/2008. Согласно ст. 398, Административная комиссия рассматривает дела о правонарушениях, в области охраны окружающей среды, предусмотренных Кодексом о правонарушениях № 218/2008.

– **Статья 1261.** Незаконный выпас животных

Выпас животных на участках, находящихся в публичной собственности административно-территориальной единицы, в иной, нежели установленный органом местного публичного управления, период года, совместный выпас разных видов животных, выпас больных животных.

– **Статья 134[1].** Нарушение правил строительства объектов и/или размещение в зеленых насаждениях, являющихся публичной собственностью, объектов, несовместимых с их назначением.

1) Строительство и/или размещение в зеленых насаждениях, являющихся публичной собственностью, объектов, несовместимых с их назначением.
2) Самовольное размещение в зеленых насаждениях, являющихся публичной собственностью, объектов для осуществления экономико-социальной деятельности, совместимых с назначением зеленых насаждений (сооружений для занятий спортом, игр и отдыха, объектов социально-культурного назначения, передвижных торговых точек).

– **Статья 154.** Нарушение правил распоряжения отходами

1) Несоблюдение установленного порядка сбора, хранения, транспортировки, размещения, сжигания, обезвреживания и удаления промышленных, строительных, бытовых и иных отходов, в том числе в водных объектах, недрах и т.д.
2) Деяния, указанные в части (1), создавшие опасность загрязнения окружающей среды.
3) Самовольное складирование или складирование в запрещенных местах либо удаление отходов другими способами без разрешения уполномоченных органов.
4) Утаивание информации или умышленное предоставление недостоверной или неполной информации о распоряжении отходами, а также об их аварийном сбросе.
5) Нарушение правил первичного учета и контроля в области распоряжения отходами, несоблюдение сроков представления отчетности в данной области.
6) Передача опасных отходов физическим или юридическим лицам, не имеющим лицензий (разрешений) на их транспортировку, хранение и переработку.

[63] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=1920&lang=ru

7) Несоблюдение режима и правил эксплуатации установок по переработке и обезвреживанию отходов, мест складирования или захоронения промышленных, бытовых и иных отходов.

8) Проектирование и строительство предприятий и иных объектов, а также внедрение материалов и технологий, не отвечающих требованиям безопасности при использовании, переработке и удалении отходов.

9) Несоблюдение правил импорта, экспорта или транзита отходов.

10) Необеспечение сбора и удаления отходов, допущение накопления отходов любого происхождения.

11) Непринятие мер по ликвидации несанкционированных и неконтролируемых свалок.

– **Статья 157.** Жестокое обращение с животными

1) Необеспечение сбора отходов от животного, выгуливаемого в общественном месте.

2) Отказ утилизировать мертвое животное или захоронение животного в неразрешенном месте.

Как Административная комиссия рассматривает дела о правонарушениях, связанных с охраной окружающей среды?

Рассмотрение дел административной комиссией производится в открытом заседании, устно, непосредственно и на основе состязательности сторон. Заседание может быть объявлено закрытым в интересах соблюдения нравственности, обеспечения общественного порядка или национальной безопасности, а также в случаях, обусловленных интересами несовершеннолетних или необходимостью защиты частной жизни сторон процесса. Заседание по рассмотрению дела о правонарушении проводится с участием сторон, вызванных в порядке, предусмотренном Кодексом о правонарушениях № 218/2008.

Каковы сроки рассмотрения Административной комиссией дел о нарушении законодательства об охране окружающей среды?

Административная комиссия рассматривает дело о правонарушении в течение 30 дней со дня регистрации дела ответственным секретарем.

Какие аспекты учитываются при рассмотрении Административной комиссией дел о правонарушениях, связанных с охраной окружающей среды?

При рассмотрении дела административная комиссия выясняет и принимает во внимание следующее: наличие вменяемого в вину правонарушения, наличие причин, устраняющих правонарушительный характер деяния, виновность лица, в отношении которого возбуждено производство о правонарушении, степень вменяемости лица, в отношении которого возбуждено производство о правонарушении, наличие смягчающих или отягчающих обстоятельств, необходимость наказания и, по обстоятельствам, вид наказания, который должен быть назначен, а также другие аспекты, важные для справедливого разрешения дела.

При необходимости административная комиссия может произвести предварительную проверку изложенных в протоколе фактов на месте совершения правонарушения, связанного с охраной окружающей среды.

Чем завершается процедура рассмотрения Административной комиссией дел о правонарушениях, связанных с охраной окружающей среды?

После рассмотрения дела административная комиссия принимает по нему постановление, которым устанавливается наказание правонарушителю или, по обстоятельствам, прекращается производство о правонарушении с указанием основания для прекращения в соответствии с Кодексом о правонарушениях№ 218/2008.

Что содержится в постановлении Административной комиссии о назначении-наказания за правонарушение?

В постановлении Административной комиссии о назначении наказания за правонарушение содержатся:

a) дата и место принятия постановления;

b) фамилии и имена председательствующего, ответственного секретаря и членов комиссии, присутствовавших на заседании;

c) сведения о личности правонарушителя: фамилия, имя, дата и место рождения, гражданское состояние, место жительства, серия и номер документа, удостоверяющего личность, идентификационный код (IDNP), место работы и занимаемая должность;

d) место, время и суть совершенного правонарушения;

e) смягчающие и отягчающие обстоятельства правонарушения, установленные при разбирательстве дела;

f) доказательства, на которых основывается постановление административной комиссии, и мотивы отклонения доказательств;

g) норма о правонарушении, на основании которой возбуждено производство о правонарушении;

h) норма о правонарушении, на которой основывается постановление административной комиссии;

i) вид и размер наказания, примененного к правонарушителю;

j) решение относительно вещественных доказательств;

k) порядок и сроки обжалования постановления.

5.3.Генеральный инспекторат полиции (ГИП)

ГИП действует на основании Постановления об организации и функционировании Генерального инспектората полиции, утвержденного Постановлением Правительства № 547/2019,[64] и является административным органом, подчиненным Министерству внутренних дел, на который в соответствии с законом возложена ответственность за внедрение политик государства в области поддержания, обеспечения и восстановления общественного порядка и общественной безопасности, за защиту прав и законных интересов человека и сообщества, предотвращение, расследование и выявление преступлений и правонарушений, осуществление правосудия, помощь населению и органам местного публичного управления.

Каковы основные полномочия ГИП?

Генеральный инспекторат полиции обеспечивает осуществление деятельности, предусмотренной Постановлением об организации и функционировании ГИП, утвержденным ПП № 547/2019, в следующих областях:

1) поддержание, обеспечение и восстановление общественного порядка и общественной безопасности, защита прав и законных интересов человека и сообщества;

2) предупреждение преступлений и правонарушений;

3) расследование преступлений, правонарушений, а также уголовное преследование;

4) обеспечение исполнения правосудия;

5) оказание помощи населению и органам местного публичного управления;

6) организация деятельности полиции.

Какие дела о правонарушениях, связанных с охраной окружающей среды, рассматривает ГИП?

В сфере охраны окружающей среды компетенция ГИП ограничена: он наделен только полномочиями по констатированию и рассмотрению нарушений, предусмотренных ст. 115 ч. (3) Кодекса о правонарушениях, касающихся сжигания растительных отходов любого происхождения в открытом поле, а также правонарушений, предусмотренных ст.157 ч.(4), (6)–(10), ст.158 ч.(1) и (2), касающихся жестокого обращения с животными и нарушения правил содержания собак, кошек и других животных.

[64] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118948&lang=ru

Решение констатирующего органа может быть обжаловано в судебной инстанции в течение 15 дней с момента его вынесения.

5.4.Прокуратура

Согласно Закону № 3/2016 о прокуратуре[65] она является автономным публичным учреждением в рамках судебной системы, которое в уголовном и иных предусмотренных законом производствах содействует соблюдению правопорядка, осуществлению правосудия, защите прав и законных интересов личности и общества.

Каковы основные полномочия прокуратуры?

Прокуратура выполняет следующие основные функции:

a) руководит уголовным преследованием и осуществляет его, представляет обвинение в судебной инстанции;

b) организует деятельность органов уголовного преследования в рамках уголовного процесса, руководит ею и контролирует ее;

c) осуществляет, в том числе по собственной инициативе, контроль за соблюдением законодательства о специальной розыскной деятельности;

d) осуществляет, в том числе по собственной инициативе, контроль за соблюдением законодательства о регистрации сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях;

e) возбуждает, рассматривает и участвует в рассмотрении дел о правонарушениях;

f) обеспечивает международную правовую помощь по уголовным делам и международное сотрудничество в своей сфере деятельности;

g) участвует в единообразной реализации национальной и международной уголовной политики государства;

h) представляет предложения по совершенствованию законодательства и участвует в разработке нормативных актов в своей сфере деятельности;

i) применяет меры по защите свидетелей, потерпевших и других участников уголовного процесса;

j) в случае невозбуждения или прекращения уголовного преследования в соответствии с законом предъявляет гражданский иск и участвует в его рассмотрении;

k) осуществляет контроль за соблюдением законов при применении мер защиты свидетелей, потерпевших и других участников уголовного процесса;

l) рассматривает заявления и петиции согласно своей компетенции.

В чем состоит компетенция прокуратуры в сфере охраны окружающей среды?

В сфере охраны окружающей среды прокуратура уполномочена рассматривать те нарушения законодательства об охране окружающей среды, которые подпадают под действие Уголовного кодекса и считаются преступлениями. Согласно ст. 14 Уголовного кодекса Республики Молдова № 985/2002, преступлением является наносящее вред деяние (действие или бездействие), предусмотренное уголовным законом, совершенное виновно и уголовно наказуемое. Не является преступлением действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим кодексом, но в силу малозначительности не отличающееся степенью вреда преступления.

Преступления против охраны окружающей среды, называемые экологическими преступлениями, предусмотрены главой IX Уголовного кодекса № 985/2002:

- Ст. 223. Нарушение требований экологической безопасности
- Ст. 224. Нарушение правил оборота радиоактивных, бактериологических и токсических веществ, материалов и отходов

[65] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130952&lang=ru#

- Ст. 225. Умышленное сокрытие или предоставление недостоверных данных о загрязнении окружающей среды
- Ст.226. Неисполнение обязанностей по ликвидации последствий экологических нарушений
- Ст. 227. Загрязнение почв
- Ст. 228. Нарушение требований охраны недр
- Ст. 229. Загрязнение вод
- Ст. 230. Загрязнение воздуха
- Ст. 231. Незаконная порубка леса
- Ст. 232. Уничтожение или повреждение лесных массивов
- Ст. 233. Незаконная охота
- Ст. 234. Незаконное занятие рыбным, звериным или иными водными добывающими промыслами
- Ст. 235. Нарушение режима управления и защиты природных территорий, охраняемых государством

5.5. Судебная инстанция

Каковы роль и задача судебных инстанций?

Согласно положениям Закона № 514/1995 о судоустройстве[66], судебные инстанции осуществляют правосудие в целях защиты и реализации основных прав и свобод граждан и их объединений, а также предприятий, учреждений и организаций. Судебные инстанции рассматривают все дела о гражданских, административных, правонарушительных и уголовных правовых отношениях, а также другие дела, для которых законом не предусмотрена другая компетенция.

Кто имеет право на эффективное удовлетворение требований в судебных инстанциях?

Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов. Объединения граждан, предприятия, учреждения и организации имеют право в установленном законом порядке обратиться в судебную инстанцию за защитой их прав и законных интересов, которые были нарушены. Образец искового заявления представлен в приложении № 3.

Право на юридическую помощь в контексте правосудия и рассмотрения вопросов, связанных с окружающей средой

Защита права на здоровую окружающую среду в судебной инстанции осуществляется либо персонально лицом, считающим, что его право нарушено, либо его представителем, либо, в зависимости от обстоятельств, с помощью избранного защитника или адвоката, предоставляющего гарантированную государством юридическую помощь.

Решения судебных инстанций

По результатам рассмотрения дел, связанных с охраной окружающей среды, суд выносит решение, в котором констатируется нарушение права на здоровую окружающую среду и законодательства об охране окружающей среды, предусматриваются санкции и выносится постановление о возмещении/компенсации ущерба, причиненного лицу нарушением его прав, и ущерба, причиненного окружающей среде, в зависимости от конкретного случая. Судебная инстанция также может вынести решение по итогам рассмотрения дела, постановив, что право на здоровую окружающую среду и законодательство об охране окружающей среды не нарушены. Решения судебных инстанций являются обязательными, а их неисполнение влечет за собой ответственность согласно законодательству. Решения суда могут быть обжалованы в вышестоящих судебных инстанциях лицами, являющимися участниками этого процесса. Срок обжалования различается в зависимости от типа решения и указывается в его резолютивной части.

[66] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127868&lang=ru#

6. НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ЗДОРОВУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Что включает в себя юридический механизм защиты прав человека на здоровую окружающую среду?

Защита права человека на здоровую окружающую среду может осуществляться только при наличии эффективных механизмов защиты. Иными словами, при отсутствии механизма правовой защиты все прочие процессуальные гарантии становятся бесполезными и лишаются всякого юридического смысла.

Юридический механизм защиты права человека на благоприятную окружающую среду представляет собой предусмотренную законодательством систему правил, институтов и правоотношений, характеризующую направления, формы, методы, средства и организационно-правовые инструменты деятельности субъектов государственной политики охраны окружающей среды, связанные с защитой этого права. Механизм защиты законных прав и интересов в сфере охраны окружающей среды состоит из двух аспектов:

a) материального (закрепление материальных прав, предоставляющих правообладателю законный способ защиты) и

b) процессуального (предоставляющего обладателю нарушенного материального права или интереса процессуальные рычаги для удовлетворения требований, восстановления в правах, возмещения ущерба).

Защита прав человека, связанных с охраной окружающей среды, может обеспечиваться путем применения судебных и внесудебных механизмов.

Что предусматривает судебный механизм защиты права человека на здоровую окружающую среду?

Доступ к правосудию является и остается одним из основных прав человека, предусмотренных Конституцией Республики Молдова, ст. 20 которой гласит, что любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов[67]. Конституционные положения о правах и свободах человека трактуются и применяются в соответствии с пактами и другими договорами, подписанными Республикой Молдова. Вместе с тем Конституция предусматривает, что при наличии несоответствий между пактами и

[67] Конституция Республики Молдова№ 1/1994. Повторно опубликована в Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы; из этого следует, что на национальном уровне судебными инстанциями применяются конвенции и протоколы.

Согласно Всеобщей декларации прав человека, любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов. Таким образом, право человека на судебную защиту, достигаемое благодаря свободному доступу к правосудию, служит гарантией всех его законных прав, свобод и интересов.

Защита права человека на здоровую окружающую среду в судебном порядке, как правило, сопряжена с гражданскими и административными исками. Гражданский иск представляет собой совокупность процессуальных средств, с помощью которых посредством гражданского процесса и государственного принуждения осуществляется защита субъективного гражданского права или его признание либо применение в том случае, если оно было нарушено или отрицалось.[68]Таким образом, судебные споры, проистекающие из экологических правоотношений, а также из прочих правоотношений с участием физических и юридических лиц, а также органов государственной власти, касающиеся защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, находятся в компетенции судов общей юрисдикции.

Споры, возникшие в результате принятия административного акта, противоречащего экологическому законодательству, или в результате неурегулирования запроса органом государственной власти в предусмотренный законом срок, в силу чего был причинен ущерб окружающей среде, разрешаются судебными инстанциями в административном порядке, в соответствии с положениями ст. 189-256 Административного кодекса № 116/2018.

Обращение к правосудию по поводу проблем окружающей среды сопряжено с тем, что лицо может обратиться в судебную инстанцию не только в классической ситуации, в которой ему причинен ущерб, но и в случае совершения действий или бездействия, могущих оказать негативное влияние и причинить вред окружающей среде или здоровью человека в будущем.

Обращение в судебную инстанцию для защиты права человека на здоровую окружающую среду в случае, если действия/бездействие физического или юридического лица способны оказать потенциальное неблагоприятное влияние на окружающую среду и здоровье человека, основано на принципе предосторожности. Принцип предосторожности основывается на идее о том, что отсутствие достоверных научных доказательств не может служить предлогом для отказа принимать меры по предотвращению серьезного или необратимого ущерба окружающей среде. Принцип предосторожности, применяемый в связи с охраной окружающей среды, относительно новый, он упоминается в Маастрихтском договоре 1992 года.[69] Несмотря на то, что в судебной практике Республики Молдова не встречалось подобных судебных прецедентов, на международном уровне этот принцип в сфере охраны окружающей среды играет значительную роль, гарантируя защиту окружающей среды и обеспечивая право каждого человека на здоровую окружающую среду.

Так, в случае оспаривания действий или бездействия, могущих причинить ущерб окружающей среде в будущем, заявитель должен определить возможные неблагоприятные последствия и предъявить достаточные доказательства, подтверждающие высокую вероятность причинения ущерба. Указание на предполагаемое нарушение без предоставления подтверждающих этот факт документов не считается нарушением прав.[70] В этом смысле следует проанализировать случай *«Тауира и другие против Франции»*: 70 заявителей, жителей Французской Полинезии, утверждали,

[68] Ciobanu V. M., Tratat teoretic şi practic de procedură civilă. Том I – Teoria generală.Бухарест: Издательство Naţional, 1997.

[69] Mircea Duţu, Dreptul mediului, curs universitar. Бухарест: Издательство C.H. Back, 2010;

[70] Monica-Elena Oțel, Răspunderea internațională în Domeniul mediului. Бухарест, 2003;

что возобновление французских ядерных экспериментов в Тихом океане якобы нанесло ущерб окружающей среде и здоровью.[71]Заявителям следовало представить все необходимые для подтверждения существования ущерба доказательства, которые свидетельствовали бы о достаточной степени вероятности причинения вреда окружающей среде. Как считает Комиссия, заявители не сделали этого, а лишь отметили, что возобновление испытаний могло повлечь за собой потенциальные последствия, слишком отдаленные, чтобы их можно было рассматривать как действие, непосредственно влияющее на их личную ситуацию.

Принцип предосторожности способен разрешить даже самые сложные ситуации, как, например, в случаях *«Бэчилэ против Румынии»*[72] и *«Тэтар против Румынии»*[73]. В случае *«Тэтар против Румынии»* Европейский суд по правам человека постановил, что принцип предосторожности требует от государства предпринимать все разумные и надлежащие меры для защиты прав, перечисленных в первой части ст. 8 Европейской конвенции о правах человека, и, в частности, обязательство обеспечить наличие законодательной и административной базы, пригодной для того, чтобы эффективно предотвращать нанесение ущерба окружающей среде и здоровью людей, а в случае опасной деятельности учитывать возможные риски. Такое обязательство касается и получения разрешений, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, обеспечения безопасности и контроля над этой деятельностью, а также обязанности лиц, осуществляющих такую деятельность, принять все меры для обеспечения эффективной защиты граждан, чья жизнь может оказаться под угрозой в связи с этой деятельностью. Вместе с тем процесс принятия решений должен предусматривать и проведение соответствующих исследований для предотвращения и заблаговременного определения последствий деятельности, могущей нанести ущерб окружающей среде и правам отдельных лиц, а также обеспечения баланса между интересами всех вовлеченных в описанную ситуацию лиц.

В связи с этим следует подчеркнуть важность обеспечения права лиц на доступ к правосудию, а также обязательств, возложенных на себя Республикой Молдова на международном уровне: не ограничивать осуществление права доступа к средствам защиты в сфере правосудия и другим способам разрешения ситуаций, связанных с нарушением экологических прав, и устранять любые юридические, социальные, экономические или иные препятствия для доступа к правосудию.

[71] Тауира против Франции, заявление № 28204/95, постановление от 4 декабря 1995 г.;

[72] Бэчилэ против Румынии,заявление № 19234/04, постановление от 30 марта 2010 г.;

[73] Тэтарпротив Румынии, заявление № 67021/01, постановление от 27 января 2009 г.

Что представляет собой внесудебный механизм защиты права человека на здоровую окружающую среду?

В отличие от судебного механизма, внесудебный механизм предусматривает несколько вариантов защиты права на здоровую окружающую среду, среди которых необходимо упомянуть:

a) обжалование принятого решения в вышестоящем органе государственной власти или при обращении к вышестоящему государственному служащему;

b) обжалование принятого решения при обращении к народному адвокату (омбудсмену);

c) медиацию в конфликтах, связанных с состоянием окружающей среды.

a) Обжалование принятого решения в вышестоящем органе государственной власти или при обращении к вышестоящему государственному служащему

Любое лицо, считающее, что его право на здоровую окружающую среду было нарушено органом государственной власти, административным актом или неразрешением запроса в течение предусмотренного законодательством срока, вправе оспорить его, подав предварительный запрос в учреждение, принявшее соответствую-

щее решение. Если учреждение, принявшее решение, подчиняется вышестоящему органу, предварительное заявление можно подать в вышестоящий орган или, по желанию заявителя, в орган, вынесший это решение. Вышестоящий орган имеет право отклонить предварительное заявление или принять его к рассмотрению, а также полностью или частично отменить соответствующий административный акт, потребовать от нижестоящего органа восстановить указанное лицо в правах или, в зависимости от обстоятельств, аннулировать административный акт, принятый с его согласия. Если возникает необходимость расследовать обстоятельства, вышестоящий орган государственной власти может самостоятельно провести такое расследование или уполномочить орган, принявший оспариваемый акт, провести расследование.

b) Обжалование принятого решения при обращении к народному адвокату (омбудсмену)

Институт народного адвоката носит разные названия в зависимости от культуры каждого государства: омбудсмен, народный адвокат, комиссар, уполномоченный и т. д.[74] На международном уровне используется общепринятое название «омбудсмен». Деятельность народного адвоката регулируется Законом о народном адвокате (омбудсмене) № 52/2014. Его деятельность направлена на обеспечение гарантий соблюдения прав и конституционных свобод человека центральными и местными органами государственной власти, учреждениями, организациями и предприятиями вне зависимости от форм собственности, общественными ассоциациями и лицами, занимающими ответственные должности на всех уровнях.

Народный адвокат анализирует жалобы граждан Республики Молдова, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно находящихся на ее территории, права и свободы которых были нарушены в Республике Молдова. Обращение к народному адвокату подается в течение года со дня предполагаемого нарушения конституционных прав и свобод заявителя или же со дня, когда заявителю стало известно о предполагаемом нарушении. Если существуют достоверные сведения о массовом или существенном нарушении права на здоровую окружающую среду, или же возникает необходимость защищать интересы лиц, которые не могут самостоятельно воспользоваться законными средствами защиты, народный адвокат вправе действовать по собственной инициативе, принимая соответствующие меры согласно своей компетенции.

Важность института народного адвоката заключается, в частности, в имеющихся в его распоряжении правовых рычагах при рассмотрении заявления и отслеживании сигналов о нарушении права на здоровую окружающую среду по собственной инициативе, а именно в возможности:

- проверять надлежащее соблюдение и исполнение органами публичной власти, организациями и предприятиями независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, некоммерческими организациями, должностными лицами всех уровней их обязанностей, касающихся соблюдения прав и свобод человека;
- иметь беспрепятственный доступ в любые органы публичной власти, присутствовать на заседаниях их подразделений, в том числе на заседаниях их коллегиальных органов;
- требовать и получать от органов публичной власти, должностных лиц всех уровней необходимую для исполнения своих обязанностей информацию, документы и материалы, в том числе официальную информацию ограниченного доступа и информацию, отнесенную к государственной тайне;
- приглашать для заслушивания и получать от должностных лиц объяснения

[74] Defensor del Pueblo в испаноязычных странах (Испании, Аргентине, Перу, Колумбии и др.), Mediateur de la Republique во франкоязычных странах (Франции, Габоне, Мавритании, Сенегале), Parliamentary Commissioner for Administration (Великобритания, Шри-Ланка), Ombudsman (Ирландия), Public Protector (Южная Африка), Protector du Citoyen (Канада), Difensore Civico (Италия), Volksanwaltscheft (Австрия), Parliamentary Folketingets, Avocat Parlamentar (Молдова), Avocat al Poporului (Румыния).

и информацию, необходимые для выяснения обстоятельств рассматриваемого дела;

- требовать от компетентных государственных учреждений проведения судебной экспертизы, научно-технических и судебно-медицинских констатаций и представления заключения эксперта или протокола о невозможности составления подобного заключения;
- требовать заключения компетентных учреждений о соблюдении прав и свобод человека в случае наличия достаточных оснований предполагать ущемление указанного права.

На основании анализа данных о нарушении права на здоровую окружающую среду и по результатам рассмотрения обращений народный адвокат вправе:

a) направить соответствующему органу или должностному лицу, решения, действия или бездействия которого, по его мнению, нарушают права и свободы человека, свое заключение, содержащее рекомендации по поводу принятия необходимых мер для безотлагательного восстановления заявителя в нарушенных правах. В случае несогласия с принятыми мерами народный адвокат вправе обратиться в вышестоящий орган для принятия соответствующих мер по выполнению рекомендаций, содержащихся в заключении, и/или информировать общественное мнение;

b) обратиться в судебную инстанцию с заявлением в защиту интересов заявителя, право которого на здоровую окружающую среду было нарушено;

c) обратиться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного либо уголовного производства в отношении должностного лица, допустившего нарушения, повлекшие ущемление права человека на здоровую окружающую среду;

d) указать должностным лицам всех уровней на случаи проявления халатности в работе, нарушения служебной этики, волокиты и бюрократизма.

c) Медиация в конфликтах, связанных с окружающей средой

Медиация представляет собой альтернативный способ дружественного разрешения конфликта между сторонами при содействии третьего лица. Формы организации медиаторской деятельности, требования к регистрации организаций, осуществляющих медиацию, принципы осуществления процесса медиации и ее последствий, особенности медиации в определенных сферах, а также компетенция государственных органов и учреждений в сфере медиации регламентируются Законом о медиации № 137/2015.

Основные преимущества применения медиации заключаются в избавлении судебных инстанций от перегруженности, быстром разрешении споров, более низких затратах, гибкости, сохранении отношений между сторонами и конфиденциальности. Так, согласно Закону о медиации № 137/2015[75], медиатор обязан не разглашать секреты сторон, участвующих в процедуре медиации, сохраняя в тайне любую конфиденциальную информацию, которая становится ему известной при осуществлении его профессиональной деятельности. Это обязательство не ограничивается какими бы то ни было сроками.

Анализируя международную практику медиации конфликтов, связанных с состоянием окружающей среды, мы отмечаем, что она развивается гораздо более плодотворно, чем в Республике Молдова. Тогда как на национальном уровне механизм медиации был создан путем принятия Закона о медиации № 137/2015, на международном уровне эта практика существует уже более четырех десятилетий. В частности, в Германии к медиации для разрешения конфликтов, связанных с состоянием окружающей среды, начали прибегать раньше. В 1984 году в Билефельде состоялась первая процедура медиации, в рамках которой удалось разрешить спор о трех хранилищах отходов. С конца 80-х годов разрешение конфликтов неофициальным путем с помощью медиации начало получать все более широкое распространение. К 1996 году (за первые 12 лет использования медиации) в

[75] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110536&lang=ru

Германии было проведено 64 процедуры медиации, из них 24% касались вопросов, связанных с утилизацией отходов. Число дел, которые удавалось разрешить с помощью медиации, постоянно увеличивалось, из-за чего назрела необходимость разработать нормативную базу, регулирующую эту сферу. Таким образом, в 2012 году в Германии вступил в силу Закон о медиации. В настоящее время этим способом разрешается широкий круг вопросов, а не только проблемы, связанные с отходами, с рассмотрения которых в некотором смысле и начиналась история медиации.

Еще один пример активного применения института медиации был зарегистрирован в Австрии, где первые процедуры медиации, а также процедуры, включающие элементы медиации в сфере охраны окружающей среды, были проведены в начале 90-х годов и касались таких вопросов, как утилизация отходов, хранение отходов, сжигание мусора и строительство железной дороги для грузовых поездов. Первая процедура медиации в Австрии началась в 1996 году и касалась спора по поводу цементного завода недалеко от Зальцбурга. С тех пор проводились многочисленные процессы медиации в сфере конфликтов, связанных с состоянием окружающей среды. В настоящее время большинство случаев, рассматриваемых Австрийским обществом охраны окружающей среды, относится к области городского планирования (29,1%), дорожного движения (18,6%) и территориального планирования (10,5%).[76]

Неоспорим тот факт, что развитие человеческого общества в настоящее время усиливает интенсивность взаимодействий между отдельными людьми, между людьми и организациями, между общественной и частной сферами, а также между общественными и частными интересами. Продолжающиеся споры между сторонниками права на экономическое развитие и теми, кто настаивает на своем праве жить в здоровой окружающей среде, по-прежнему остаются причиной экологических конфликтов. Конфликты, связанные с состоянием окружающей среды, обычно бывают сложными, и требуется много времени и ресурсов, чтобы удалось разрешить такой спор в судебном порядке. Национальная практика показывает, что медиация как альтернативный способ разрешения конфликтов – эффективный вариант, приобретающий все большую популярность.

[76] Adrian Bădillă, Anca Ciucă, Eliza Teodor, Mediere aplicată în domeniul protecţiei mediului. Бухарест: Editura Nouă, 2007.

Статистические данные о спорах, разрешенных путем медиации

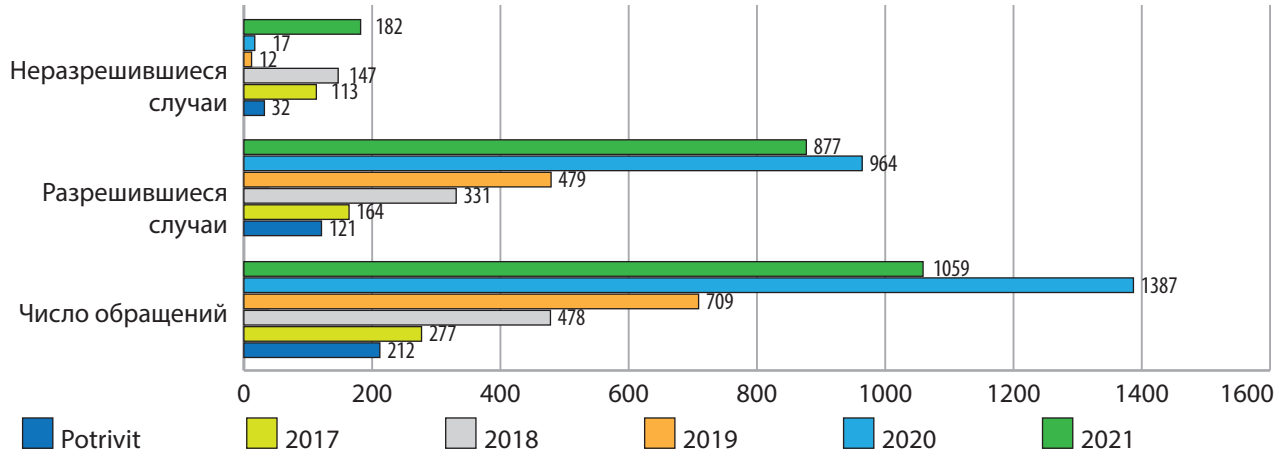

Схема № 1. **Статистические данные о спорах, разрешенных путем медиации**

Согласно схеме № 1, количество споров, урегулированных посредством медиации, постоянно увеличивалось – от 121 спора в 2015 году до 877 споров в 2021 году. Наибольшее количество запросов (1387) было зарегистрировано в 2020 г., из них были успешно разрешены 964 спора.

Исходя из вышеизложенного, мы твердо убеждены в том, что экологические права и интересы людей эффективны только

в случае, если у человека есть реальная возможность добиться справедливости при случайном или преднамеренном нарушении этих прав. Учитывая тот факт, что экологические конфликты весьма сложны и трудноразрешимы, поскольку в них участвует большое количество сторон, и необходимость экономического развития вступает в противоречие с потребностью обеспечить здоровую окружающую среду, внесудебные способы разрешения конфликтов вызывают все больший интерес. В отличие от судебной процедуры, часто длительной и сопряженной со значительными финансовыми затратами, внесудебное производство – метод более оперативный, более простой и менее затратный, и при этом приносящий столь же качественные результаты.

7. МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

Механизм рассмотрения соблюдения Орхусской конвенции

Ст. 15 Орхусской конвенции предусматривает обязательство Сторон соблюдать его правовые положения. Предназначение Конвенции состоит в установлении Сторонами минимальных общих стандартов доступа к информации, участия общественности в принятии решений и доступа к правосудию в связи с проблемами, касающимися состояния окружающей среды. Цели и задачи Конвенции могут быть достигнуты только в случае, если каждая из Сторон соблюдает эти положения. Для соблюдения законодательных норм Орхусская конвенция предписывает применение механизма рассмотрения соблюдения.[77]

Порядок рассмотрения соблюдения должен устанавливаться на основе консенсуса всех Сторон. Конвенция предусматривает, что такие меры носят несудебный и консультативный характер. Цель внедрения эффективного механизма рассмотрения соблюдения заключается не в том, чтобы указать на тех, кто нарушил положения Конвенции, а в том, чтобы выявлять допущенные Сторонами ошибки, устранять их и предотвращать их в будущем.

К инструментам оценки соблюдения относятся отчетность, констатация фактов, расследование и жалоба. Цель отчетности состоит в том, чтобы позволить Сторонам и общественности рассмотреть и оценить влияние договора и следить за прогрессом. Констатация фактов и исследования позволяют собирать информацию по мере необходимости. Цель жалобы состоит в том, чтобы предоставить Сторонам и, в некоторых случаях, общественности возможность обсудить вопросы о несоблюдении.

[77] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 27 June 1998). [Онлайн]: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf.

Какова роль Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции?

Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции – несудебный консультативный орган, учрежденный для выполнения требований ст. 15 Конвенции, а именно, для рассмотрения и проверки соблюдения положений вышеупомянутой Конвенции. Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции состоит из двух подразделений: подразделения по содействию и подразделения по обеспечению соблюдения. Как следует из названий, подразделение по содействию предназначено для того, чтобы предоставлять консультации и оказывать помощь Сторонам в целях содействия соблюдению положений Конвенции, а подразделение по обеспечению соблюдения отвечает за определение последствий для Сторон, не выполняющих возложенные на них обязательства.

Основания для инициирования процедуры рассмотрения соблюдения

Проверка Комитетом по вопросам соблюдения выполнения положений конвенции Стороной может быть начата в следующих случаях:

a) при подаче уведомления о соблюдении Стороной Конвенции от общественности;

b) при подаче Стороной замечания о соблюдении положений другой Стороной;

c) при подаче Стороной комментария о соблюдении положений ею самой;

d) при уведомлении Комитета по вопросам соблюдения о соблюдении положений Секретариатом;

e) по запросу Совещания Сторон, направленному Комитету по вопросам соблюдения, с требованием рассмотреть вопрос о соблюдении Стороной положений Конвенции.

Кто может направить уведомление Комитету по вопросам соблюдения?

Механизм соблюдения положений конвенции является уникальным в международном экологическом праве, так как он позволяет общественности непосредственно сообщать комитету юристов-экспертов, уполномоченному рассматривать дела по существу, обо всех проблемах, связанных с соблюдением правовых положений, предусмотренных Орхусской конвенцией. Любой представитель общественности (иными словами, любое физическое или юридическое лицо) может направить уведомление в Комитет. Лицо, направляющее уведомление (уведомитель), не обязательно должно быть гражданином указанной Стороны или, если речь идет об организации, быть зарегистрированным на территории заинтересованной Стороны.

Уведомитель не обязательно должен быть представлен адвокатом, и уведомление не обязательно должно быть составлено с помощью юриста. Однако, если уведомитель обладает определенными юридическими знаниями, это может улучшить качество уведомления и, следовательно, упростить работу Комитета. В случаях, когда интересы уведомителя представлены другим лицом (например, адвокатом или иным представителем), уведомитель обязан в письменной форме подтвердить для Комитета, что он уполномочил это лицо представлять его в связи с рассматриваемым уведомлением. Комитет может запросить соответствующий подтверждающий документ.

Основания для отказа в инициировании процедуры проверки соблюдения

Комитет по вопросам соблюдения рассмотрит любое сообщение, если только он не установит, что сообщение:

a) является анонимным;

b) представляет собой злоупотребление правом на представление такого сообщения;

c) является явно необоснованным;

d) несовместимо с положениями Конвенции.

Каково содержание сообщения?

Сообщение адресуется Секретариату в письменном виде, а также в электронном формате и должно быть подкреплено соответствующей информацией. Сообщение должно содержать как минимум следующую информацию:

a) сведения об уведомителе, независимо от того, является ли он физическим или юридическим лицом;

b) сведения о Стороне Конвенции («заинтересованной Стороне»), соблюдение

которой положений является предметом уведомления. Если уведомитель желает, чтобы Комитет рассмотрел предполагаемое несоблюдение положений несколькими Сторонами, он направляет отдельное уведомление по поводу каждой заинтересованной Стороны. Комитет может принять решение о том, чтобы соответствующие уведомления рассматривались и исследовались в совокупности;

c) сведения о том, каким образом заинтересованная Сторона нарушила положения Орхусской конвенции.

Уведомление может быть связано со следующими вопросами:

- общая неспособность Стороны принять законодательные, регулирующие или иные меры (например, учрежденческие, бюджетные), требующиеся для соблюдения Конвенции, в соответствии со ст. 3 ч. (1);
- непригодность законодательства, конкретных постановлений или других мер для соблюдения Конвенции и выполнения конкретных требований, связанных с ее положениями;
- конкретные события, действия, бездействие или ситуации, свидетельствующие о несоблюдении или неправильном применении Конвенции государственными учреждениями соответствующей Стороны.

С какой целью представляется подтверждающая документация?

Для обоснования требований уведомителя он обязан приложить к уведомлению всю подтверждающую информацию. К такой информации относится:

- соответствующее национальное законодательство, при этом наиболее важные правовые положения должны быть выделены;
- соответствующие решения/результаты других процедур проверки, при этом наиболее важные разделы должны быть выделены; любые постановления или решения других учреждений, осуществляющих контроль, подтверждающие доводы уведомителя или заинтересованной Стороны: они должны быть приняты после вступления в силу Конвенции для заинтересованной Стороны;
- соответствующая переписка с государственными органами заинтересованной Стороны или другие документы, подтверждающие предполагаемое несоблюдение.

На каком языке представляются уведомления и подтверждающая документация?

Уведомления должны быть представлены на одном из официальных языков Конвенции: английском, французском или русском. Если сообщение представлено на русском или французском языке, секретариат обеспечивает его перевод на английский язык. Вопрос с переводом сопроводительной документации решается в каждом случае отдельно, на усмотрение Комитета по вопросам соблюдения и в зависимости от имеющихся ресурсов.

Чтобы Комитет рассмотрел уведомление, представленное на языках, не входящих в число официальных языков Конвенции, уведомитель должен предоставить заверенный перевод, предпочтительно на английский язык, и передать его вместе с оригиналом.

Необходимо ли исчерпать внутренние средства правовой защиты?

При рассмотрении любого уведомления от общественности Комитет по вопросам соблюдения принимает во внимание степень, в которой любые внутренние средства правовой защиты (то есть внутренние процессы пересмотра или апелляции)

доступны для разрешения проблем, указанных в уведомлении. Таким образом, в каждом случае, до того, как отправить уведомление в Комитет, представитель общественности обязан проанализировать, решается ли вопрос с применением внутренних средств правовой защиты.

Если не были использованы внутренние средства правовой защиты или если другие доступные внутренние средства правовой защиты еще существуют, уведомитель должен аргументировать, почему они не были применены (например, такое средство правовой защиты не позволяет добиться результата в разумные сроки или не является эффективным и достаточным способом добиться возмещения ущерба, либо средство правовой защиты недоступно, поскольку сопряжено с чрезмерными затратами, и т. д.). Если уведомитель ссылается на то, что внутренние средства правовой защиты являются слишком дорогостоящими или действуют слишком медленно, он должен представить достаточные доказательства, чтобы продемонстрировать, каковы обычные затраты или сроки решения вопроса в таких случаях.

Каковы пределы права на конфиденциальность?

Если уведомителя беспокоит то, что предоставление информации Комитету по вопросам соблюдения может привести к тому, что он подвергнется наказанию, преследованию или притеснению, уведомитель имеет право требовать, чтобы в отношении такой информации, в том числе его персональных данных, соблюдались принципы конфиденциальности. Таким же образом можно действовать в случаях, если уведомитель обеспокоен тем, что предоставление информации Комитету по вопросам соблюдения может привести к наказанию, преследованию или притеснению любого другого лица.

С учетом вышеизложенного, при отсутствии четкого запроса о соблюдении конфиденциальности никакая информация, переданная Комитету, не считается конфиденциальной. Если уведомитель требует сохранения конфиденциальности какой-либо информации, в уведомлении должно четко указываться, конфиденциальность какой именно информации необходимо соблюдать, а также необходимо предоставлять вторую версию уведомления, из которой устранена конфиденциальная информация. При этом уведомитель должен предоставить краткое объяснение причины, по которой он просит соблюдать конфиденциальность информации.

Следует обратить внимание на тот факт, что, хотя Комитет по вопросам соблюдения выполняет запросы о конфиденциальности, важно, чтобы в уведомлении содержалось достаточно информации для того, чтобы Комитет по вопросам соблюдения мог рассмотреть дело, а заинтересованная Сторона могла понять, в чем именно состоит рассматриваемая проблема. В некоторых случаях, если запрос о сохранении конфиденциальности касается значительного объема информации или информации, необходимой для обоснования содержащихся в уведомлении утверждений, это может создавать препятствия для Комитета при рассмотрении дела. Не в последнюю очередь следует упомянуть, что, если уведомитель просит сохранить его личность в тайне, ему настоятельно рекомендуется указать представителя, например, адвоката или НПО. Следовательно, хотя ограничений, касающихся запроса о конфиденциальности, не существует, этим правом рационально пользоваться лишь в случае крайней необходимости.

В некоторых случаях Секретариат или Комитет могут прийти к выводу, что уведомление содержит информацию, из-за которой другое лицо или другие лица могут подвергнуться угрозе наказания, преследования или притеснения. В таких случаях, проинформировав об этом Председателя, Секретариат обращается к уведомителю с просьбой подготовить письменную копию уведомления или подтверждающей документации для передачи заинтересованной Стороне и публикации на официальном сайте Комитета по вопросам соблюдения.

Право на компенсацию за нарушение индивидуального права

Механизм соблюдения предназначается для упрощения соблюдения сторонами их обязательств в соответствии с Конвенцией и не задумывался в качестве механизма компенсации. Сам механизм и любые меры, принимаемые в процессе или в результате деятельности Комитета по вопросам соблюдения, по своей сути являются несудебными. Что касается уведомлений, связанных с правами лиц в соответствии с Конвенцией, необходимо подчеркнуть, что процедура соблюдения предназначена для улучшения соблюдения Конвенции, а не для получения компенсации за нарушение индивидуальных прав. Следовательно, Комитет по вопросам соблюдения не принимает обязательных для исполнения решений, а только составляет список рекомендаций для заинтересованной Стороны. Так, в зависимости от конкретного вопроса, с которым они сталкиваются, и с учетом причины, степени и частоты случаев несоблюдения, на Заседании Сторон может быть принято решение о необходимости одной или нескольких из нижеперечисленных мер:

a) предоставить консультации и помощь отдельной Стороне в целях применения Конвенции;

b) разработать список рекомендаций для заинтересованной Стороны;

c) потребовать от заинтересованной Стороны представить Комитету по вопросам соблюдения Конвенции стратегию, включающую план действий, и отчитаться о выполнении такого плана действий;

d) в случае получения уведомления от общественности – Комитету по вопросам соблюдения предоставить заинтересованной Стороне рекомендации, касающиеся конкретных мер по разрешению проблемы, на которую ссылается представитель общественности;

e) составить декларацию о невыполнении;

f) вынести предупреждение;

g) в соответствии с применимыми нормами международного права, касающимися приостановления применения договора, приостановить действие специальных прав и привилегий, предоставлявшихся заинтересованной Стороне на основании Конвенции.

Анализ примера из практики: Eco-TIRAS против Республики Молдова *(ACC/C/2017/147 против Республики Молдова/ЕЭК ООН)*

9 июля 2017 года неправительственная экологическая организация Eco-TIRAS, Международная экологическая ассоциация хранителей рек, направила сообщение в Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, в котором утверждалось, что Республика Молдова не выполнила свои предусмотренные Конвенцией обязательства в отношении доступа к гидрометеорологической информации. Так, автор сообщения утверждал, что Республика Молдова не выполнила требования ст. 3 ч. (1) и (2), ст. 4 ч. (8) и ст. 5 ч. (2) лит. (b) пункта (ii) Конвенции, касающиеся нормативно-правовой базы, в отношении расходов на предоставление определенной гидрометеорологической информации, а также требования о предоставлении доступа к информации, находящейся в распоряжении Государственной гидрометеорологической службы, в порядке, соответствующем требованиям Конвенции.

В результате проверки Комитет по вопросам соблюдения пришел к следующим выводам.

(a) Установив и поддержав тариф, не соответствующий требованию о том, чтобы любая плата за предоставление информации не превышала разумной суммы, РМ нарушает положения ст. 4 ч. (8) Конвенции.

(b) Не разработав и не поддерживая четкого, прозрачного и последовательного порядка применения положений ст. 4 ч. (8) Конвенции, РМ нарушает положения ст. 3 ч. (1) Конвенции.

Исходя из вышеприведенных выводов, Комитет предоставил Республике Молдова следующие рекомендации:

(a) принять законодательные, нормативные и другие меры, необходимые для установления четкой, прозрачной и согласованной тарифной сетки согласно положениям ст. 4 ч. (8) Конвенции в целях предоставления гидрометеорологической информации по запросу, включая четкое установление порядка расчета тарифов и обеспечение того, чтобы все тарифы, в том числе общие тарифы, указывались разумно и соответствующим образом обосновывались;

(b) обеспечить, чтобы должностные лица органов государственной власти, занимающиеся обработкой запросов о предоставлении доступа к гидрометеорологической информации, прошли подготовку, позволяющуюрассчитывать любые сборы таким образом, чтобы они не превышали разумных пределов, рассчитывались четко, прозрачно и последовательно и соответствующим образом обосновывались.

8. МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, УЧРЕЖДЕННЫЙ ПРИ ПОСРЕДСТВЕ ЕКПЧ

Каковы важность и роль механизма защиты, учрежденного при посредстве ЕКПЧ?

В настоящее время судебная система постоянно развивается и совершенствуется, и особую роль в этом процессе играют принципы и нормы международного права, общепризнанные международные договоры, в частности, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). В результате ратификации Конвенции свободы и права, предусмотренные ЕКПЧ, стали неотъемлемой частью правовой системы Республики Молдова.

В свете действия Европейской конвенции необходимо подчеркнуть роль Европейского суда по правам человека, заключающуюся в установлении и защите правового статуса индивида, политических, гражданских, экономических и других прав и свобод в его отношениях с государством.

Эффективность механизма защиты, предусмотренного Конвенцией, обусловлена его способностью развиваться в соответствии с постоянно меняющимися социально-экономическими тенденциями. Система защиты прав человека, предусмотренная Конвенцией, не направлена непосредственно на защиту прав, признанных Конвенцией и дополнительными протоколами, а гарантирует возможность осуществления этих прав их обладателями. Это означает, что любое лицо, находящееся под юрисдикцией государства-члена ЕКПЧ, вправе обращаться в Европейский суд по правам человека, и, соответственно, предусматривает наличие права процессуального характера на рассмотрение Судом предполагаемого нарушения этих прав государством, выступающим в роли ответчика, и, не в последнюю очередь, реальную возможность добиться справедливой компенсации и восстановить положение, существовавшее в предшествующей ситуации (restitutio in integrum).

Защищает ли ЕКПЧ право человека на здоровую окружающую среду?

Несмотря на то, что Европейская конвенция по правам человека не предусматривает право человека на здоровую окружающую среду прямым текстом, и дополнительного протокола к Конвенции, регулирующего это основное право, не существует, в ней признается тесная связь между правом на здоровую окружающую среду и правами человека, а также необходимость защищать это право.[78] Отсутствие четкой регламентации права на здоровую окружающую среду объясняется тем, что на момент принятия Конвенции (4 ноября 1950 г.) экологическая проблема не была распространена на глобальном уровне, и на тот момент еще не возникло практической необходи-

[78] Manual on Human Rights and the Environment. Council of Europe, Second Edition, 2012. Стр. 7. [Онлайн]:https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_Environment_2012_ENG.pdf.

мости четко закрепить право человека на здоровую окружающую среду. Поскольку это право не регламентируется Конвенцией, ссылаться непосредственно на право человека на здоровую окружающую среду в международном суде невозможно. Тем не менее, Европейский суд по правам человека признал посредством своего прецедентного права, что нарушения прав человека, связанные с состоянием окружающей среды, могут нарушать другие права, предусмотренные Конвенцией, такие как:

a) право на жизнь (ст. 2);

b) право на справедливое судебное разбирательство и эффективное средство правовой защиты (ст. 6 и 13);

c) право на уважение частной и семейной жизни и жилища (ст. 8);

d) право на свободу выражения мнения (ст. 10);

e) право на защиту собственности (ст. 1 Протокола № 1).

Итак, право на здоровую окружающую среду защищено в европейском прецедентном праве посредством широкого толкования прав, прямо предусмотренных Европейской конвенцией о правах человека.

а) Право на жизнь и право на здоровую окружающую среду

Защита права человека на здоровую окружающую среду, связанное с правом на жизнь, предусмотренным ст. 2 Европейской конвенции о правах человека, прежде всего, касается обязательства государств принимать все необходимые меры для предотвращения потенциального значительного отрицательного воздействия на окружающую среду и здоровье человека. Европейский суд по правам человека указывает, что государства возложили на себя положительное обязательство гарантировать право человека на жизнь, в том числе право на здоровую окружающую среду, в контексте таких опасных видов деятельности, как:

1) ядерные испытания;

2) эксплуатация химических производств, сопряженных с токсичными выбросами;

3) эксплуатация территорий для сбора отходов;

4) горнодобывающая деятельность и др.

При этом ЕСПЧ констатирует, что положительное обязательство государств состоит и в предотвращении гибели людей при стихийных бедствиях, несмотря на то что они как таковые не контролируются человеком, в отличие от осуществления опасной экономической деятельности, и государства обязаны подготовить и обеспечить соответствующие механизмы предупреждения и защиты, такие как:

- разработка эффективной законодательной базы по защите права человека на здоровую окружающую среду;
- создание системы выдачи экологических разрешений для осуществления экономической деятельности, сопряженной с потенциальным риском для окружающей среды и здоровья человека;
- создание комплексной системы экологического контроля;
- гарантирование права населения на экологическую информацию;
- создание эффективных механизмов участия общественности в процессах принятия решений;
- создание правовых механизмов защиты права человека на здоровую окружающую среду;
- создание надежной инфраструктуры защиты и предупреждения в случае стихийных бедствий.

Анализ примера из практики. Онерылдыз против Турции

Фактические обстоятельства

Заявители А.Н.К. и М.О. проживали с членами своих семей в самодельных жилищах, нелегально расположенных возле свалки в пригороде Стамбула.

В экспертном заключении, составленном по требованию мэрии, внимание властей было обращено на то, что свалка, при организации которой было нарушено природоохранное законодательство, представляет опасность для жизни жителей района по ряду причин:

1) свалка не была огорожена, и жилые дома находились на расстоянии 50 м от нее;

2) отсутствовали системы утрамбовки и переработки отходов;

3) отсутствовали установки для устранения образовывавшихся газов и для дренирования или очистки речных вод.

В том же отчете указывалось на возможность взрыва газа на свалках, и соответствующим органам власти рекомендовалось принять меры по устранению этих проблем и предотвращению потенциальных рисков. Исходя из результатов отчета, мэрия обратилась в суд с требованием запретить использование свалки другими населенными пунктами в окрестностях Стамбула. Тем не менее, пока эти действия еще продолжались, взрыв газа на вышеупомянутой свалке действительно произошел; в результате погибли 13 членов семей заявителей.

В связи с этим фактом контролирующие органы власти возбудили уголовное дело, в итоге несколько государственных служащих были осуждены по уголовным статьям за халатность при исполнении служебных обязанностей.

Судебная инстанция также присудила компенсацию в размере 2077 евро в отношении морального ущерба и 208 евро в отношении материального ущерба, понесенного заявителями (эти суммы не были выплачены заявителям на момент подачи заявления в ЕСПЧ). Что касается разрушения жилищ, Суд проигнорировал этот факт, сочтя, что заявители могли впоследствии получить социальное жилье.

Юридические обстоятельства

18 января 1999 годазаявители, А.Н.К. и М.О., обратились в Европейский суд с жалобой против турецкого государства, заявив о нарушении положений ст. 2, 8, 13 Конвенции и ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции. Заявители утверждали, что власти страны несут ответственность за гибель 13 членов их семей и уничтожение принадлежавшего им имущества в результате взрыва метана, произошедшего 28 апреля 1993 года на муниципальной свалке.

Европейский суд установил, что перед тем, как произошел взрыв, предупреждения об опасности взрыва были, и власти знали или должны были знать, что в этом районе проживали люди. Несмотря на это, мэрия, которая должна была отвечать за решение этого вопроса, не приняла никаких конкретных мер по предотвращению взрыва или гибели людей в результате взрыва. Хотя жертвы проживали в районе нелегально, власти долгое время мирились с такой ситуацией. Местная администрация считала жителей района владельцами самодельных картонных жилищ, поэтому заявлять, что исключительно жертвы виновны в собственной гибели, невозможно.

ЕСПЧ также ссылается на нормы, утвержденные Советом Европы в сфере охраны окружающей среды и развития промышленной деятельности, и констатирует, что при решении вопросов, касающихся утилизации городских отходов, ответственность несут в первую очередь местные органы власти, которым правительства обязаны оказывать техническую и финансовую поддержку. Эксплуатация места хранения отходов органами государственной власти считается «опасной деятельностью», и, если в результате складирования отходов в специально оборудованном месте наступает чья-либо смерть, органы государственной власти несут ответственность за произошедшее.

Поскольку деятельность по хранению опасных отходов всех видов опасна, доступ общественности к четкой и исчерпывающей информации считается одним из основных прав человека. Более того, хотя органы государственной власти и располагали конкретной информацией об опасности, они не приняли никаких мер по предупреждению указанных лиц о существовании этой опасности.

Исходя из этого, Суд установил, что власти не выполнили своих положительных обязательств по защите жизни людей перед лицом неминуемой опасности, констатировав нарушение ст. 2 ЕКПЧ.

b) Право на справедливое судебное разбирательство и эффективное средство правовой защиты (ст. 6 и 13) и право на здоровую окружающую среду

Статья 6 ЕКПЧ гарантирует право на справедливое судебное разбирательство, которое Суд признавал в бесчисленных случаях; оно также включает право доступа к судебной инстанции. Таким образом, каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным, созданным на основании закона судом, который вынесет решение о нарушении гражданских прав или обязанностей лица либо об обоснованности любых обвинений по уголовному делу, возбужденному против данного лица. Право на обращение в суд по делам, связанным с состоянием окружающей среды, в контексте ст. 6 применяется, если существует прямая связь между рассматриваемой проблемой окружающей среды и положениями гражданского права, на которые ссылается заявитель. Наличия простой логической связи или каких-либо далеко идущих последствий в этом смысле недостаточно. В случае возникновения серьезного, конкретного и неминуемого экологического риска может применяться ст. 6, если опасность достигает такой степени вероятности, что результат процедуры непосредственно влияет на права заинтересованных лиц.

Помимо вышеописанного права доступа к судебной инстанции, ст. 13 ЕКПЧ гарантирует право на эффективное средство правовой защиты. Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе власти, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. Защита, предусмотренная ст. 13, не распространяется на определение особой формы возмещения, так как именно государства принимают решение о механизмах исправления ситуации в случае нарушения прав.

Экологические соображения могут применяться при толковании не только ст. 6 и 13 ЕКПЧ, но и других процессуальных статей, в частности, ст. 5, устанавливающей правила, касающиеся содержания под стражей и

ареста. Суд установил, что в случае экологических преступлений, таких как значительный разлив нефти с судов, существует серьезная заинтересованность общественности в судебном преследовании лиц, несущих ответственность за произошедшее. Суд признал, что законодательство по защите морской окружающей среды постоянно совершенствовалось. Следовательно, именно в свете этих «новых реалий» и необходимо толковать статьи Конвенции. Таким образом, ущерб, нанесенный окружающей среде, может быть столь масштабным, что его степень оправдывает арест и задержание, а также внесение крупного залога.

Анализ примеров из практики. ***Бальмер-Шафрот и другие против Швейцарии Атанассоглу и другие против Швейцарии***

Фактические обстоятельства

В делах «Бальмер-Шафрот и другие против Швейцарии» и «Атанассоглу и другие против Швейцарии» Суд подробно рассмотрел, смогли ли заявители успешно воспользоваться правом доступа к судебным инстанциям в ходе разбирательства по вопросу лицензирования атомных электростанций. Заявители проживали в поселках, расположенных недалеко от атомных электростанций. В обоих случаях они возражали против продления лицензий на эксплуатацию АЭС. Они ссылались на риски для их права на жизнь, физическую неприкосновенность и защиту собственности, которые, согласно их утверждениям, возникли бы в результате такого продления. Они заявляли, что АЭС не соответствовали действующим нормам безопасности, и риск аварии был выше обычного. В обоих случаях Федеральный совет отклонил все возражения как необоснованные и предоставил лицензию на эксплуатацию.

Юридические обстоятельства

В обоих случаях заявители обратились в ЕСПЧ с жалобами на отсутствие доступа к судебной инстанции для оспаривания выдачи лицензий Федеральным советом Швейцарии, так как, согласно швейцарскому законодательству, у них не было возможности обжаловать подобные судебные решения.

В обоих случаях Суд признал наличие реального и серьезного спора между заявителями и органами власти, принимавшими решения о продлении действия лицензий на эксплуатацию АЭС. Заявители имели признанное швейцарским законодательством «право» на жизнь, физическую неприкосновенность и собственность, надлежащим образом защищенное от рисков, связанных с применением ядерной энергии. Суд констатировал, что рассматриваемые постановления носили судебный характер. Следовательно, было необходимо определить, был ли результат рассматриваемой процедуры непосредственно решающим для прав, на которые ссылались заявители, а именно, существовала ли связь между «решениями органов государственной власти и правом заявителей на жизнь, физическую неприкосновенность и защиту собственности», притом достаточно тесная, чтобы необходимо было применить положения ст. 6.

При рассмотрении дела«Бальмер-Шафрот и другие против Швейцарии» Суд констатировал, что заявители не продемонстрировали прямой связи между условиями эксплуатации электростанции и своим правом на защиту своей физической неприкосновенности, так как не доказали, что работа электростанции подвергала лично их опасности, притом не только серьезной, но и конкретной и тем более неотвратимой. При отсутствии такого вывода влияние на население мер, которые могли бы сказаться на его безопасности, оставалось гипотетическим. Связь между решением Федерального совета и правом, на которое ссылались заявители, была слишком незначительной и отдаленной. Следовательно, Суд постановил, что положения ст. 6 в этом случае неприменимы.

Суд пришел к тому же выводу по делу «Атанассоглу и другие против Швейцарии». Суд подчеркнул, что заявители ссылались не столько на конкретную и непосредственную опасность для себя лично, сколько на общую опасность атомных электростанций как таковых. Суд счел, что результат процедуры в Федеральном совете имел решающее значение для общего вопроса о том, продлить ли действие лицензии на эксплуатацию электростанции, но не для «определения» того или иного «гражданского права», такого как право на жизнь, физическую неприкосновенность и защиту имущества, которое швейцарское законодательство заявителям предоставило. Таким образом, Суд постановил, что ст. 6 в этом случае неприменима.

b) Право на уважение частной и семейной жизни и жилища и право на здоровую окружающую среду

Основная цель ст. 8 ЕКПЧ заключается в защите права человека на уважение частной и семейной жизни и жилища, а также в недопущении необоснованного вмешательства органов государственной власти в права, предусмотренные этой статьей. По мнению Европейского суда по правам человека, роль органов государственной власти не ограничивается обязательством не предпринимать определенных действий, затрагивающих право человека на уважение частной и семейной жизни и жилища, но и предусматривает их положительное обязательство принимать эффективные меры для обеспечения соблюдения этих прав. Так, в процессе принятия решений органы государственной власти обязаны преследовать законную цель, такую как экономическое благополучие страны и непосредственная защита прав и свобод населения, и соблюдать необходимое равновесие между интересами индивида и интересами общества в целом. Следует отметить, что ЕСПЧ признал необходимость сохранения и защиты окружающей среды, особенно в градостроительной политике, законной целью, оправдывающей определенные ограничения, применяемые органами государственной власти в отношении права человека на уважение частной и семейной жизни и жилища.

На нарушение права человека на здоровую окружающую среду в свете положений ст. 8 ЕКПЧ можно ссылаться в ситуации, в которой факторы окружающей среды оказывают существенное и непосредственное отрицательное влияние на частную и семейную жизнь или жилище человека, а загрязнение вызывается либо непосредственно действиями государства, либо отсутствием надлежащего регламентирования осуществления экономической деятельности для предотвращения воздействия на окружающую среду и здоровье человека. Так, если решения органов государственной власти оказывают влияние на окружающую среду, и тем самым ущемляется право на уважение частной и семейной жизни и жилища, лицо, права которого нарушены, может обратиться в Европейский суд по правам человека на основании ст. 8 ЕКПЧ на условиях, предусмотренных законодательством.

Решающим элементом, который должен присутствовать, чтобы возможно было определить, оказало ли в обстоятельствах дела загрязнение окружающей среды отрицательное воздействие на одно из прав, предусмотренных ст. 8 ч. 1, является наличие пагубного воздействия на частную или семейную сферу человека, а не просто общее ухудшение состояния окружающей среды. Так, например, в деле «Киртатос против Греции» (№ 41666/98, решение от 22 мая 2003 г., ч. 52) Суд констатировал, что жалоба заявителей в соответствии со ст. 8 Конвенции содержит отсылки к двум отдельным проблемам. Во-первых, заявители жаловались на то, что городская застройка уничтожила болото, прилегавшее к их участку, и что территория, где находится их дом, утратила живописный вид. Во-вторых, они жаловались на загрязнение окружающей среды, вызванное шумом и ночным освещением в результате деятельности фирм, работавших в этом районе. Даже если предположить, что городская застройка района в значительной мере сказалась на состоянии окружающей среды, нанеся предполагаемый ущерб птицам и другим охраняемым видам, обитавшим на болоте, она по сути своей не затронула непосредственно собственные права заявителей в соответствии со ст. 8.1 Конвенции. В итоге Суд не мог признать, что ухуд-

шение условий жизни животных на болоте являлось нарушением права на уважение частной и семейной жизни заявителей.

Анализ примера из практики. ***Лопез Остра против Испании***

Фактические обстоятельства

В 80-х годах в городе Лорке интенсивно развивалась кожевенная промышленность. В 1988 году в нескольких метрах от дома г-жи Лопез Остра была построена станция очистки сточных вод и переработки отходов. Эта станция работала без разрешения муниципалитета (лицензии), наличие которого было предусмотрено ст. 6 Регламента о деятельности, классифицируемой как разрушительная, связанная с загрязнением, вредная и опасная, утвержденного в 1961 году («Регламент 1961 г.»), и предусмотренной в этих целях законной процедурой.

Помимо того, что вышеупомянутая станция была введена в эксплуатацию без соответствующей лицензии, она работала ненадлежащим образом, выделяя газы и источая неприятные запахи. Все эти факторы оказывали отрицательное воздействие на окружающую среду, немедленно начав вызывать проблемы со здоровьем и неудобства для многих жителей Лорки, особенно тех, кто жил в том же квартале, что и заявительница. Напряженная ситуация привела к тому, что Совет принял решение об эвакуации жителей этого квартала и их бесплатном переселении в центр города в июле, августе и сентябре 1988 года. В октябре заявительница и ее семья вернулись в свою квартиру, где они проживали до февраля 1992 года.

9 сентября 1988 года, после многочисленных жалоб и отчетов от органов здравоохранения и Агентства по охране окружающей среды и природы (Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza) в регионе Мурсия, местный совет постановил прекратить один из видов деятельности станции, в результате которого химические и органические отходы сбрасывались в водоемы; при этом на станции по-прежнему продолжала проводиться очистка сточных вод, загрязненных примесями с содержанием хрома. Несмотря на то, что деятельность станции была частично приостановлена, некоторые нарушения, угрожавшие здоровью жителей, все же совершались.

Юридические обстоятельства

Г-жа Лопез Остра сослалась в своем заявлении на нарушении ст.8 Конвенции, критикуя ситуацию, затянувшуюся из-за бездействия муниципалитета и других компетентных органов. Она утверждала, что, несмотря на частичную приостановку работы очистных сооружений, 9 сентября 1988 года со станции по-прежнему доносились дым, шум и стойкие запахи, из-за чего находиться на территории, где она жила, было невыносимо, и в силу этих обстоятельств у нее и членов ее семьи возникли серьезные проблемы со здоровьем. Таким образом, г-жа Лопез Остра заявила о нарушении ее права на уважение ее жилища.

Европейский суд по правам человека указал, что значительный ущерб окружающей среде может повлиять на благополучие человека и помешать ему оставаться в безопасности дома, влиять на его личную и семейную жизнь даже в том случае, если не подвергается серьезной опасности его здоровье. Суд отметил, что заявителям пришлось более трех лет терпеть неудобства, связанные с очистными сооружениями (до переезда), а также сложности, сопряженные с этим переездом. Семья не переезжала до тех пор, пока не стало понятно, что ситуация может продолжаться бесконечно; к этому добавилась и рекомендация педиатра, лечившего дочь г-жи Лопез Остры. В этих условиях предложение муниципалитета не могло полностью устранить причиненные неудобства и сложности.

С учетом обстоятельств дела Суд вынес решение, в котором осудил Испанию за невмешательство в деятельность частной компании, отрицательно влиявшую на право проживавших в районе лиц на ува-

жение их жилища и неприкосновенность частной жизни.

c) Право на свободу выражения мнения и право на здоровую окружающую среду

Каждый человек имеет право на свободу выражения мнения. Это право включает свободу мнения, а также свободу получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов власти и независимо от границ. Суд установил, что при решении проблем, связанных с состоянием окружающей среды, государственные органы обязаны принимать все необходимые меры для обеспечения эффективного информирования заинтересованной общественности, чтобы люди могли участвовать в процессе принятия экологических решений. Любое ограничение органами государственной власти права человека на получение и распространение информации и идей, в том числе касающихся состояния окружающей среды, должно предусматриваться законом и преследовать законную цель. Меры, препятствующие соблюдению этого права, должны быть соразмерны преследуемой законной цели, и, следовательно, должно соблюдаться справедливое равновесие между интересами индивида и интересами общества в целом.

Право на свободу выражения мнения согласно положениям ст. 10 ЕКПЧ не истолковывается как налагающее на органы государственной власти обязанность собирать и распространять информацию об охране окружающей среды; тем не менее, если возникает угроза правам, предусмотренным ст. 2 и 8 ЕКПЧ, органы государственной власти обязаны надлежащим образом информировать о ней общественность. Суд установил, что в конкретном контексте, если речь идет об опасных видах деятельности, за которые несет ответственность государство, особое внимание должно уделяться праву общественности на информацию. Кроме того, Суд подчеркивал, что государства обязаны в соответствии с положениями ст. 2 надлежащим образом информировать общественность о любых угрожающих жизни чрезвычайных ситуациях, в том числе о стихийных бедствиях. Вместе с тем Суд постановил, что, когда государственные органы осуществляют опасную деятельность, которая, как им известно, сопряжена с отрицательным влиянием на здоровье и риском для него, они обязаны предусмотреть эффективную и доступную процедуру, позволяющую людям получать доступ ко всей соответствующей информации.

Анализ примера из практики. ***Тэтар против Румынии***

Фактические обстоятельства

Коммерческое общество SC A. SA Baia Mare получило в 1998 году разрешение на добычу золота в Бая-Маре, при этом, в технологическом процессе использовался цианид. Одно из перерабатывающих предприятий коммерческого общества располагалось рядом с домом заявителей. 30 января 2000 года в реку Сэсар, а затем в реки Лэпуш и Сомеш было сброшено значительное количество загрязненной воды (по приблизительным оценкам, около 100 000 кубометров), содержащей, в том числе, цианид. Загрязненная вода из Сомеша поступала в реку Тису. Двигаясь со скоростью 2,1-2,4 км/ч, эта вода пересекла границу между Румынией и Венгрией (в Тисалеке), прошла мимо Сольнока, пересекла границу между Румынией и Сербией и Черногорией, недалеко от Белграда, и снова поступила на территорию Румынии, у Железных ворот, после чего попала в Дунай. За 14 дней загрязненная вода прошла 800 км. В итоге она попала в Черное море через дельту Дуная.После аварии Василе Георге Тэтар подавал многочисленные жалобы в органы административной власти. В этих жалобах он обращался к властям с требованием провести расследование, проверить соответствие осуществляемой предприятием деятельности правовым нормам и наличие у общества Aurul действующей лицензии на добычу полезных ископаемых. Письмом от 27 ноября 2003 года Министерство окружающей среды сообщило ему, что деятельность общества Transgold не представляет опасности для здоровья населения, и что аналогичная технология применяется и в других странах. В 2000 году Василе Георге Тэтар подал несколько жалоб в органы уголовного преследования, в которых указывал как на опасность, которую указанная технология представляла для здоровья жителей города Бая-Маре, так и на риски для окружающей среды, а также упоминал об ухудшении состояния здоровья своего сына, страдавшего астмой. По этому случаю было вынесено решение об отказе в возбуждении уголовного дела по факту аварии 23 января 2000 года.

Юридические обстоятельства

Заявители Василе Георге Тэтар и Паул Тэтар, ссылаясь на ст. 2 Европейской конвенции о правах человека, обратились в Страсбургский суд с жалобой на то, что технологический процесс, который применялся на фабрике, принадлежавшей SC T. SA Baia Mare (ранее именовавшейся SC A. SA Baia Mare), представляет угрозу для их жизни. Они также указывали на пассивность властей, не принявших, по их мнению, должных мер, чтобы разрешить фактически сложившуюся ситуацию, о которой сообщалось в большом количестве жалоб, поданных первым заявителем. Как утверждали заявители, власти были обязаны обнародовать информацию, которая позволила бы им оценить риски, могущие возникнуть для них и их близких, если они продолжат жить в непосредственной близости от золоторудного месторождения, принадлежащего обществу Aurul. Заявители жаловались на то, что до того, как предприятие начало действовать, не проводилось эффективных консультаций с общественностью.

Состоялись всего два «открытых обсуждения», одно было проведено в ноябре, а другое в декабре 1999 года, а технологическая деятельность началась в мае 1999 года и не привлекла должного внимания заинтересованного населения, так как информация о возможных рисках не была обнародована. Заявители обвиняют румынские власти в недостаточно бдительном отношении к началу этой деятельности, которая, согласно нескольким официальным отчетам, считается опасной, ее осуществлению и контролю над ней.

Суд указал на несомненную важность доступа общественности к результатам предварительных экологических исследований, а также к информации, позволяющей оценить опасность, которой она подвергается. В случаях, когда государственным органам предстоит разрешать сложные вопросы экологической и экономической политики, в процесс принятия решений должны быть включены соответствующие расследования и исследования, позволяющие заблаговременно прогнозировать и оценивать воздействие тех или иных мер на окружающую среду. Суд подчеркнул важность доступа общественности к результатам таких исследований и к информации, позволяющей людям оценивать опасность, которой они подвергаются.

Суд обращает внимание на то, что заявителям не были представлены результаты какого-либо исследования воздействия процессов добычи золота на окружающую среду. Более того, Суд подчеркивает, что национальные власти не обнародовали выводы предварительного исследования, проведенного в 1993 году и послужившего основанием для выдачи экологического разрешения обществу Aurul.

Учитывая последствия экологической аварии для здоровья и окружающей среды, о которых свидетельствуют международные исследования и отчеты, Суд считает, что население города Бая-Маре, в котором проживают заявители, должно было жить в состоянии тревоги и неопределенности, усугубляющемся бездействием национальных властей, которые обязаны были предоставлять достаточную и подробную информацию о прошлых, настоящих и будущих последствиях экологической аварии для их здоровья и окружающей среды, а также о профилактических мерах и рекомендациях для населения, которое могло столкнуться с аналогичными происшествиями в будущем. К этим переживаниям добавляется страх, вызванный тем, что указанная деятельность продолжается, и такая же авария может повториться в будущем.

Суд констатирует, что первый заявитель безуспешно подавал множество обращений в административные инстанции и органы уголовного преследования, чтобы выяснить потенциальные риски, которым подверглись он и его семья в связи с экологической аварией, произошедшей в январе 2000 года, и что ответственные за этот инцидент должны понести наказание.

В связи с той же аварией в январе 2000 года, изучив материалы дела, Суд пришел к выводу, что национальные власти не выполнили свое обязательство по информированию населения города Бая-Маре и, в частности, заявителей. Последние не имеют возможности узнать меры, необходимые для предотвращения подобной аварии, или меры, которые должны быть приняты в случае повторения такой аварии. Этот аргумент также подтверждается Коммюнике Европейской комиссии о безопасности при проведении горных работ.

d) Право на защиту собственности и право на здоровую окружающую среду

В соответствии со ст. № 1 Протокола № 1 к Конвенции, люди имеют право на уважение их собственности, в том числе на защиту от незаконного лишения их собственности. Ст. № 1 Протокола № 1 допускает, что органы государственной власти вправе контролировать использование собственности в соответствии с общими интересами. В связи с этим Суд пришел к выводу, что состояние окружающей среды становится все более насущным вопросом. Всеобщий интерес к охране окружающей среды может оправдывать некоторые ограничения, применяемые органами государственной власти в отношении индивидуального права на уважение собственности. Ограничения такого рода должны быть легальными и соразмерными преследуемой законной цели. Органы государственной власти обладают достаточной свободой усмотрения, как при выборе средств принудительного исполнения, так и при определении того, насколько оправданы последствия принудительного исполнения с точки зрения общих интересов. Вместе с тем меры, принимаемые государственными органами, должны быть соразмерными и обеспечивать соблюдение справедливо-

го равновесия между интересами вовлеченных сторон, и в этом контексте охрана окружающей среды играет все более важную роль.

С другой стороны, защита индивидуального права на уважение собственности может потребовать от органов государственной власти обеспечивать соответствие определенным экологическим стандартам. Эффективное осуществление этого права зависит не только от обязанности органов государственной власти избегать вмешательств: оно может и потребовать от них принятия эффективных мер по защите указанного права, особенно в случаях, кода речь идет об экономической деятельности, могущей оказать отрицательное воздействие на окружающую среду.

Уникальным случаем защиты общего права на здоровую окружающую среду в ущерб личным интересам стало дело «Амер против Бельгии».[79]

[79] Амер против Бельгии,постановление ЕСПЧ от 27 ноября 2007 г.

Анализ примера из практики. ***Амер против Бельгии***

Фактические обстоятельства

В 1967 году родители заявительницы без разрешения построили на участке земли дом для отдыха, который Джудит Амер получила в наследство в 1993 году. Заявительница уплатила налоги на наследство и ежегодные налоги за это жилище. Она провела капитальный ремонт дома на сумму около 50 000 евро. Полугосударственная водопроводная компания провела работы по подключению дома к сети, какой-либо реакции со стороны государственных органов не последовало. В 1994 году полиция составила два протокола: один о вырубке деревьев на участке с нарушением регламента об охране лесов, а второй – о самовольном строительстве дома на лесистой территории, на которое не могло быть выдано никакое разрешение. В итоге суд Антверпена обязал заявительницу снести здание.

Юридические обстоятельства

Джудит Амер обратилась в Европейский суд по правам человека, ссылаясь на нарушение ее права собственности и утверждая, что являвшееся предметом спора здание существовало двадцать семь лет, и за это время власти никак не реагировали на его наличие. Заявительница также просила обратить внимание на то, что официальные документы, уплаченные пошлины и выполненные работы доказывают, что властям было известно о существовании постройки, являвшейся предметом спора. Несмотря на эти обстоятельства, власти мирились с ситуацией двадцать семь лет, и так продолжалось еще десять лет после того, как было установлено нарушение.

Суд считает, что, действительно, по истечении такого срока имущественный интерес заявительницы в использовании загородного дома был достаточно значительным и установившимся, чтобы приравниваться к существенному праву и, следовательно, «имуществу», и заявительница могла «правомерно ожидать», что она будет продолжать использовать свое имущество. При этом Суд отмечает, что право на окружающую среду является неотъемлемым правом, будь то экономического или индивидуального характера, в данном же случае речь идет об основном праве, таком как право собственности, и оно не должно иметь преимущественную силу по отношению к праву на окружающую среду, особенно когда в государстве применяется законодательство, регламентирующее этот вопрос. Государственные органы отвечают за своевременное вмешательство в целях защиты окружающей среды. Таким образом, право собственности может ограничиваться при условии, что всегда соблюдается справедливый баланс между индивидуальными и коллективными интересами.

Не сомневаясь в правомерности цели, для достижения которой была принята указанная мера – защиты лесной территории от застройки, – Суд пришел к выводу, что заявительница не пострадала от несоразмер-

ного вмешательства в ее право собственности, то есть нарушения совершено не было.

Этим решением Суд укрепляет принцип защиты окружающей среды, который не только принимается во внимание, но и преобладает над непосредственно гарантированными правами, такими как право на собственность.

Является ли право на здоровую окружающую среду абсолютным правом?

Следует отметить, что право человека на здоровую окружающую среду не является абсолютным правом. В некоторых случаях это право может ограничиваться в целях защиты общих интересов общества. К общим интересам общества, могущим привести к ограничению определенных прав, относятся интересы национальной безопасности, экономического благополучия страны, общественного порядка и др. Ограничение прав должно допускаться только в том случае, если это необходимо в демократическом обществе.

Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ), а также другие нормативные акты в области основных прав и свобод граждан предусматривают, что права человека могут ограничиваться только при условии, что ограничение преследует легитимную цель в том смысле, что оно может быть связано с мерами по защите общих интересов, а также с мерами по защите прав других лиц.

Что касается права человека на здоровую окружающую среду, из юрисдикционной практики ЕСПЧ следует, что право человека на окружающую среду может ограничиваться в целях обеспечения экономического благополучия страны.

Анализ примера из практики. ***Хаттон против Соединенного Королевства***

Заявители, проживающие в районе лондонского аэропорта Хитроу, жаловались на то, что с 1993 года шум, производимый взлетающими и приземляющимися самолетами в ночное время, стал значительно интенсивнее, что серьезно усложняет их жизнь. До 1993 года количество ночных рейсов в этом аэропорту было ограниченным. После публикации отчета в 1992 году, в котором указывалось, что увеличение количества ночных операций в аэропорту не отразится на жизни семей в этом районе, и по запросу авиакомпаний, серьезные экономические интересы которых были связаны с этим вопросом, в 1993 году была введена сложная система ограничений уровня шума, что привело к увеличению количества взлетов и посадок в аэропорту. Судебные инстанции, в которые обращались заявители, отклонили их иск, хотя и признали, что деятельность аэропорта значительно повлияла на их жизнь в ночное время.

В рассматриваемом случае оценка Суда касается двух аспектов. Во-первых, он может оценить материальное содержание государственного решения, чтобы проверить, насколько оно совместимо со ст. 8, во-вторых, Суд обязан проверить, учитывались ли интересы частных лиц при принятии решения. В том, что касается первого аспекта, государство обладает широкой свободой усмотрения. В том, что касается второго аспекта, Суд должен рассмотреть все процессуальные подробности, чтобы выяснить, в какой степени учитывались интересы частных лиц при определении государственной политики и приоритетов.

Суд констатирует, что из-за изменений, произошедших в 1993 году, повысился уровень шума, что отрицательно сказалось на частной жизни заявителей. Причиной шума послужила деятельность не государства, а частных компаний, однако Суд напоминает, что ответственность за состояние окружающей среды возложена на государство, так что можно считать, что вмешательство в частную жизнь заявителей произошло из-за действий государства. В то же время Суд констатирует, что цель плана 1993 года заключалась в том, чтобы уровень шума не превышал разумных пределов, вместе с тем позволяя осуществлять экономическую деятельность в аэропорту.

В этом контексте Суд признает, что государство ограничило уровень шума до более низкого, чем рекомендовано в проведенных по заказу исследованиях, и приняло

ряд мер для его уменьшения. На этом основании Суд считает, что государство не превысило пределы своего усмотрения. Суд установил, что заявители могли сформулировать возражения против результатов упомянутых исследований, а план 1993 года основывался на ряде опросов и исследований, при проведении которых также учитывались замечания заявителей. Кроме того, Суд постановил, что существование крупных международных аэропортов, в том числе в густонаселенных городских районах, и все более частое использование реактивных самолетов необходимы для экономического развития страны. Из этого следует, что эксплуатация аэропортов преследует законную цель, а «полностью устранить отрицательное воздействие на окружающую среду не представляется возможным».

Невозможно оспаривать тот факт, что власти обязаны принимать различные меры с тем, чтобы в определенной мере контролировать уровень шума, создаваемого самолетами. Однако в этом случае следует признать, что государствам предоставлена значительная свобода принятия решений, а в компетенцию органов, отвечающих за соблюдение Конвенции, не входит принятие решений вместо национальных органов власти и оценка того, какая политика была бы оптимальной в этой сложной социальной и технической сфере деятельности.

9. МЕХАНИЗМЫ ОХРАНЫ ЗАЩИТНИКОВ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ЗДОРОВУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Труд и активная деятельность правозащитников почти всегда сопряжены с рисками. В большинстве случаев осуществление такой деятельности предполагает противостояние противоборствующим силам, а именно, лицам, группам или организациям, обладающим определенной властью. Вероятность возникновения рисков возрастает, когда затрагиваются те или иные интересы. Кроме того, когда необходимо принимать меры в целях защиты признания или обеспечения соблюдения прав человека, и этот процесс не обходится без конфликтов, они часто проецируются на лицо/учреждение, выступающее в роли правозащитника, что делает его потенциальной мишенью для нападений.

Нарушения прав сообществ и отдельных лиц на здоровую окружающую среду все чаще происходят во всем мире. Это частично объясняется усилением конкуренции за природные ресурсы и тем, что экономический интерес превалирует над интересом общественным. С каждым годом все больше обычных людей вынуждены лично бороться за защиту своих экологических прав от нарушений со стороны корпораций или государственных учреждений, а также от нерациональной эксплуатации природных ресурсов. В числе правозащитников, отстаивающих право на здоровую окружающую среду и чаще всего сталкивающихся с проявлениями насилия и мести, – женщины, работники сельского хозяйства и представители коренных народов, борющиеся против вырубки лесов, добычи полезных ископаемых или утраты объектов культурного наследия.

По данным о гибели защитников Земли и окружающей среды с 2012 г., собранным глобальной правозащитной платформой Global Witness,[80] установлено, что по мере усугубления климатического кризиса все чаще регистрируются проявления насилия в отношении лиц, занимающихся защитой окружающей среды. По данным, опубликованным Global Witness в июле 2017 г., в среднем в неделю убивают трех защитников окружающей среды. Приблизительно 40-50% всех жертв – представители коренных и местных сообществ, защищающие свои земли и доступ к природным ресурсам. В 2020 г. на платформе Global Witness было зарегистрировано 227 нападений со смертельным исходом: в среднем в неделю им подвергались более четырех человек, защищавших свои дома, земли и средства к существованию, а также экосистемы, жизненно важные для сохранения биологического разнообразия и климата. Не менее 30% зарегистрированных нападений были связаны с эксплуатацией ресурсов – лесозаготовками, плотинами гидроэлектростанций и другой инфраструктурой, добычей полезных ископаемых и сельскохозяйственной промышленностью в целом. Отраслью, в связи с которой было совершено наибольшее количество преступлений, стала лесозаготовка: 23 нападения было

[80] Defending Tomorrow: The Climate Crisis and Threats Against Land and Environmental Defenders. Стр. 10. [Онлайн]: https://repository.gheli.harvard.edu/repository/13439/.

совершено в Бразилии, Никарагуа, Перу и на Филиппинах. По данным, предоставленным Global Witness, с 2012 по 2020 гг. во всем мире было убито 1539 защитников окружающей среды, причем эта статистика считается в значительной мере заниженной, поскольку далеко не обо всех подобных случаях сообщается, и происходит это повсеместно.

Общее число защитников земли и окружающей среды, убитых в 2019 г., по странам

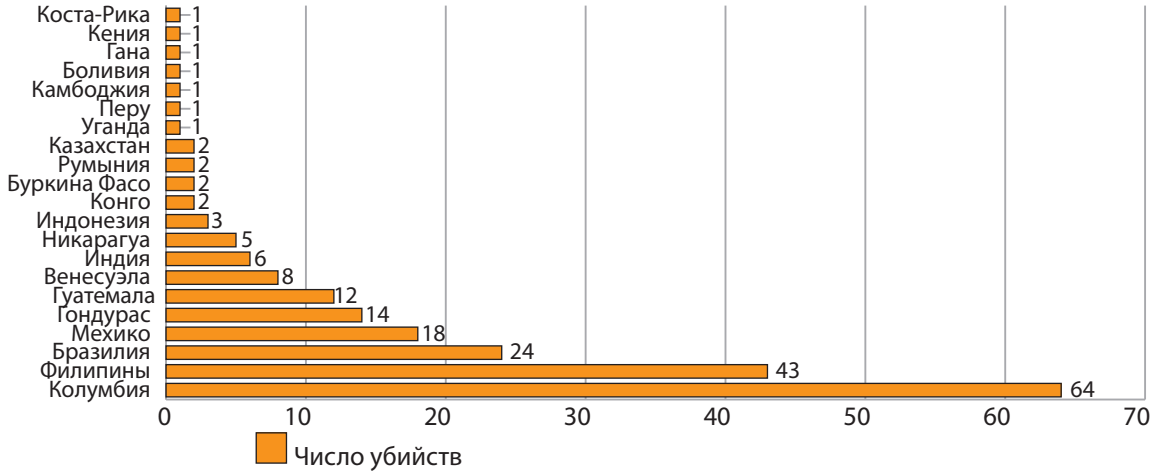

Схема № 21. **Статистические данные об общем числе защитников Земли и окружающей среды, убитых в 2019 г., по странам**

Источник: отчет Global Witness

В отчете Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Совету по правам человека указывается, что каждый второй правозащитник, убийство которого было зарегистрировано в 2019 г., работал с сообществами по вопросам, связанным с земельными участками, окружающей средой, влиянием коммерческой деятельности, бедностью и правами коренных народов, лиц африканского происхождения и прочих меньшинств. Среди участников Орхусской конвенции инциденты, связанные с преследованиями, наказаниями и притеснениями защитников окружающей среды, с января 2017 г. зарегистрированы в 16 странах.[81]

[81] Информационная записка о ситуации, связанной с положением защитников окружающей среды в странах — Сторонах Орхусской конвенции в период с 2017 года по настоящее время. https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/wgp/WGP_24/Inf.16_Situation_of_environmental_defenders_in_Parties_to_the_Convention.pdf

Анализ примера из практики. Румыния

Случаи насилия в отношении защитников окружающей среды в такой сфере, как лесозаготовки, отмечались и в соседнем государстве, в Румынии. Так, в конце 2019 г. в Бухаресте и других румынских городах прошли многотысячные акции протеста против незаконной вырубки лесов; участники протестов также требовали подробного расследования нападений.

Защита этих лесов жизненно важна для ограничения все усиливающихся изменений климата. Согласно результатам исследования, один 150-летний бук поглощает столько углерода, сколько вырабатывается автомобилем, проезжающим 56000 км, а буковые леса в Румынии занимают площадь около 2 млн га. В лесах также обитают некоторые редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды диких животных, в том числе треть европейской популяции бурых медведей и четверть популяции волков. Экологическая организация Agent Green была учреждена Габриелом Пауном для того, чтобы защитить эти жизненно важные лесные территории от угрожающей им незаконной вырубки.

Из-за своей деятельности Габриел не раз сталкивался с попытками запугать его и подвергался жестоким нападениям. В ноябре 2014 г. его облили из перцового баллончика, когда он снимал на видеокамеру, как грузовик с дровами из Национального Парка Ретезат въезжает на лесопилку. В мае 2015 г. он вместе с коллегой подвергся нападению большой группы мужчин, оба получили серьезные травмы. В следующем году Паун пострадал от целенаправленной кибератаки, в результате чего его компьютер вышел из строя, а данные за семь лет были уничтожены. В конце прошлого года в Национальном Парке Домоглед он выступал в качестве гида для команды Netflix, снимавшей эпизод документального сериала Broken, при этом им угрожали лица, занимавшиеся нелегальной вырубкой: они попытались перекрыть им дорогу поваленными деревьями.

«Нападения, связанные с незаконной торговлей древесиной, широко обсуждались в обществе в 2019 г., когда были убиты два лесника. Вечером 16 октября лесник Ливиу Поп получил анонимный звонок о незаконных вырубках деревьев в лесу, который ему было поручено охранять. Позвонив менеджеру и сообщив об этом, он пошел выяснить, в чем заключалась проблема. Что именно произошло потом, остается лишь предполагать, достоверно известно только то, что Ливиу был застрелен – он погиб, защищая лес, который так любил. Ливиу не стало всего через месяц после того, как Рэдуку Горчиоайя был найден мертвым в своей машине неподалеку от Ясс на востоке Румынии. Как писала пресса, Рэдуку, также работавший в государственном лесоводческом учреждении, столкнулся с тремя людьми, занимавшимися незаконной вырубкой деревьев в лесном районе Пашкань, и получил несколько смертельных ударов топором по голове. Эти преступления – не единичные случаи. По сведениям Румынского профсоюза работников лесного хозяйства, за последние годы еще четыре лесника были убиты в связи со своей работой, к тому же зарегистрировано более 650 различных инцидентов, связанных с физическим нападением на лесников, угрозами их убийства и уничтожением их имущества. Очевидно, что защита этих жизненно важных лесов – работа опасная, и румынским защитникам окружающей среды срочно нужна как можно более надежная защита».

Анализ примера из практики. Украина

Еще один не менее ужасающий случай нападения на защитников окружающей среды зарегистрирован в Украине. Екатерину Гандзюк, депутата Херсонского городского совета, советника мэра, 31 июля 2018 г. возле ее дома облили концентрированной серной кислотой. Гандзюк получила химические ожоги более 40% поверхности тела, а также серьезное повреждение глаз. Активистку срочно перевезли в Киев, где ей сделали операцию, однако 4 ноября 2018 г. она скончалась от последствий химических ожогов. Ей было всего 33 года. Гандзюк известна тем, что критиковала местные власти и сотрудников правоохранительных органов, особенно в связи с тем, что они не расследовали нападения на гражданских активистов. Она также обвиняла главу Херсонской областной администрации в причастности к нападениям на экологов, выступавших против вырубки леса в регионе. Полиция изначально квалифицировала нападение на Гандзюк как преступление («хулиганство»), затем, под давлением общественности, переквалифицировала его на «покушение на убийство». Власти, стремясь как можно быстрее успокоить общественное негодование, оперативно арестовали некого мужчину в качестве подозреваемого. Однако в результате журналистского расследования выяснилось, что он невиновен, что еще больше подорвало и без того слабое доверие общества к правоохранительным органам и их способности эффективно расследовать нападения на гражданских активистов. После смерти Екатерины Коалиция в защиту гражданского общества потребовала отправить в отставку руководство херсонской полиции, а также обратилась к тогдашнему генеральному прокурору Украины Юрию Луценко и министру внутренних дел Арсену Авакову, призывая их тоже подать в отставку. Общественное давление способствовало тому, что дальнейшее расследование этого дела получило широкую огласку.

Генеральная Ассамблея ООН неоднократно обращалась ко всем государствам, призывая их принимать все необходимые меры для обеспечения охраны правозащитников, как на местном, так и на национальном уровнях. Все эти меры должны быть надежно встроены в устойчивую систему и предназначены для создания и укрепления безопасной и благоприятной среды для правозащитной деятельности, позволяющей выявлять и устранять глубинные причины угроз и серьезных проблем, с которыми сталкиваются правозащитники.

Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников рекомендовал государствам разработать государственную политику и основать специальные учрежденческие механизмы для обеспечения физической и психологической охраны правозащитников, а в случае необходимости и для выделения материальных ресурсов в этих целях. Структура защитных механизмов должна предусматриваться законом и включать функцию раннего предупреждения для планирования и принятия защитных мер. В их число также должна входить оценка безопасности членов семей правозащитников, подвергающихся риску. Лица, обеспечивающие их безопасность, и сотрудники правоохранительных органов, участвующие в применении механизма защиты, должны пройти необходимую специальную подготовку, а меры физической защиты не должны предоставляться третьим лицам, не прошедшим надлежащее обучение. Кроме того, государство должно выделить достаточные финансовые ресурсы на создание и внедрение эффективного механизма охраны защитников окружающей среды.

В Республике Молдова не существует адаптированных механизмов для обеспечения мер охраны защитников окружающей среды, оказавшихся в опасности. Кроме того, ответные действия, предпринимаемые в связи с непосредственными угрозами безопасности правозащитников, часто оказываются несвоевременными и неэффективными. Недостаточная согласованность и длительные бюрократические процедуры по предоставлению мер защиты часто усугубляются нежеланием государственных служащих серьезно относиться к безопасности защитников окружающей среды и расследовать угрозы и акты насилия, с которыми они сталкиваются. К непониманию проблем, которые приходится решать защитникам окружающей среды, и обязанности государства защищать их, нередко добавляются непонимание важности их работы и, как правило, нехватка материальных ресурсов для обеспечения их защиты. По этим причинам защитники окружающей среды, находящиеся в непосредственной опасности, часто не получают адекватной помощи, в том числе остаются без физической и психологической защиты, помощи при поездке в безопасное место или другой необходимой поддержки.

Из-за рисков, которым подвергаются защитники окружающей среды при осуществлении своей деятельности, они нуждаются в особой и усиленной защите на местном, национальном и международном уровнях. Первым шагом к укреплению охраны защитников окружающей среды должно стать признание и подтверждение статуса и роли правозащитников, отстаивающих право на здоровую окружающую среду, и легитимности их деятельности, в том числе посредством публичных заявлений и незамедлительного осуждения соответствующими центральными и местными органами государственной власти любых нападений, угроз и прочих проявлений насилия.

На международном уровне прилагаются усилия и предпринимаются меры для признания важности правозащитников и их уязвимого положения. Инструментом, разработанным для упрощения охраны правозащитников, служит Резолюция 40/11 Совета по правам человека.[82] Посредством этой резолюции признается вклад правозащитников, действующих в области охраны окружающей среды, в осуществление прав человека, охрану окружающей среды и устойчивое развитие. Тем не менее, поскольку в последние годы отмечалось множество актов насилия в отношении за-

[82] Резолюция, принятая Советом по правам человека 21 марта 2019 г. 40/11. Признание вклада защитников экологических прав человека в осуществление прав человека, охрану окружающей среды и устойчивое развитие. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/088/48/PDF/G1908848.pdf?OpenElement

щитников окружающей среды, возникла необходимость создания механизма их охраны на международном уровне.

Так, чтобы государства относились к охране защитников окружающей среды ответственнее, до конца 2021 г. Стороны Орхусской конвенции договорились учредить механизм быстрого реагирования для охраны защитников окружающей среды.[83] Это решение стало одним из результатов седьмой сессии Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции).

Новый механизм учреждает должность специального докладчика по охране защитников окружающей среды. Занимающее эту должность лицо сможет оперативно реагировать на предполагаемые нарушения, защитив любого, кто:

a) сталкивается с актами преследования, наказания или притеснения, или

b) сталкивается с неизбежной угрозой преследования, наказания или притеснения в любой форме на том основании, что стремится осуществить свои права, предусмотренные Орхусской конвенцией. Такое преследование, наказание или притеснение может быть результатом действия или бездействия государственных или частных организаций или отдельных лиц.

Цель деятельности Специального докладчика заключается в том, чтобы предоставлять «быстрый ответ» для предотвращения или прекращения преследований, наказаний или притеснений, возникающих в связи с предполагаемыми нарушениями статьи 3 ч. (8) Орхусской конвенции. Таким образом, процедура, контролируемая Специальным докладчиком, дополняет процедуры Комитета по вопросам соблюдения, и ее создание никоим образом не меняет процедуры Комитета по рассмотрению сообщений, замечаний, уведомлений и запросов в соответствии с Решением I/7. Итак, жалоба может быть подана Специальному докладчику в то время, пока соответствующее дело находится на рассмотрении Комитета по вопросам соблюдения, и наоборот.

Адресованные Специальному докладчику жалобы, связанные с деятельностью защитников окружающей среды, могут подаваться любым представителем общественности, как от своего имени, так и от имени другого представителя общественности, одной из сторон Орхусской конвенции или Секретариатом. Специальный докладчик рассмотрит любую жалобу, если только не будет установлено, что жалоба:

a) является анонимной, хотя анонимные жалобы, содержащие правдоподобные заявления, в отношении которых можно провести независимую проверку, могут рассматриваться;

b) сопряжена со злоупотреблением правом на подачу такой жалобы;

c) явно необоснованная;

d) несовместима с положениями Решения об учреждении механизма быстрого реагирования или с положениями Конвенции;

e) соответствует правовому принципу de minimis.

Учитывая то, что Специальный докладчик предпринимает срочные действия, заявители не обязаны исчерпать внутренние средства правовой защиты до подачи жалобы. Следует подчеркнуть, что предоставленная Специальному докладчику информация, в том числе любая информация, могущая касаться личности заявителя, остается конфиденциальной, если только заявитель прямо не отказался от права на конфиденциальность.

Для защиты заявителя или любого другого упомянутого в жалобе лица от преследований, наказаний или притеснений Специальный докладчик может предпринять одну или несколько из следующих мер:

a) распорядиться о принятии незамедлительной меры защиты в отношении заинтересованной стороны. Незамед-

[83] Механизм быстрого реагирования для защиты защитников окружающей среды в рамках Орхусской конвенции. https://unece.org/climate-change/press/rapid-response-mechanism-protect-environmental-defenders-established-under

лительная мера защиты – это мера защиты, применяемая в срочном порядке до завершения рассмотрения вопроса Специальным докладчиком. В соответствии с предупредительным подходом Специальный докладчик может применить незамедлительную меру защиты в любой момент после объявления жалобы приемлемой. Специальный докладчик может распорядиться о принятии незамедлительной меры защиты, если у него есть веские основания полагать, что лицу угрожает опасность преследования, наказания или притеснения в связи с осуществлением его прав в соответствии с Конвенцией, либо что это лицо в настоящее время уже сталкивается с подобными ситуациями;

b) распорядиться о принятии постоянной меры защиты в отношении заинтересованной стороны. Постоянная мера защиты – это мера защиты, применяемая в отношении заинтересованной стороны после того, как докладчик пришел к выводу, что соответствующая сторона нарушила или могла нарушить положения ст. 3 ч. (8) Конвенции. Применяемая мера защиты будет оставаться в силе до тех пор, пока Специальным докладчиком не будет организовано Совещание Сторон.

Как в случае незамедлительных мер защиты, так и в случае постоянных мер защиты четкая суть меры защиты в каждом отдельном случае зависит от конкретной ситуации с учетом характера предполагаемого преследования, наказания и притеснения, ставших предметом жалобы. Мера защиты предусматривает конкретные действия, которые заинтересованной стороне предписано предпринять для обеспечения того, чтобы податель жалобы и любое другое лицо, к которому относится мера защиты, не подвергались дальнейшему преследованию, наказанию и притеснению. В некоторых случаях это означает, что меры защиты предусматривают ряд действий, которые заинтересованная сторона обязана предпринять для обеспечения того, чтобы лицо, к которому относится мера защиты, не подвергалось дальнейшему преследованию, наказанию и притеснению.

Специальный докладчик может применять меры защиты, предусматривающие следующие действия:

a) подготавливать публичные заявления и пресс-релизы и активно распространять их через сайт Специального докладчика, средства массовой информации и социальные сети;

b) использовать дипломатические каналы;

c) обратиться к Председателю Бюро Совещания Сторон с просьбой использовать дипломатические каналы, в том числе довести обсуждаемую проблему до сведения главы государства или правительства и/или другого высокопоставленного должностного лица заинтересованной Стороны;

d) довести жалобу до сведения других соответствующих органов, занимающихся защитой прав человека (например, специальных докладчиков, независимых национальных комиссий по защите прав человека и т. д.) и согласовывать усилия с этими другими органами в той мере, в которой это представляется возможным и уместным.

Помимо деятельности по рассмотрению запросов, требующих немедленного реагирования, Специальный докладчик играет проактивную роль в повышении осведомленности об обязательствах Сторон в соответствии с положениями ст. 3 ч. (8) Конвенции. Она включает повышение осведомленности в рамках соответствующих совещаний органов Конвенции и других международных мероприятий, а также с помощью других средств повышения осведомленности, в зависимости от обстоятельств, в том числе наращивания потенциала, рекомендаций, наборов инструментов, исследований, заметок, использования традиционных и социальных средств коммуникации, а также в рамках визитов Специального докладчика в соответствующие страны.

Мы глубоко убеждены в том, что, независимо от системы, применяемой государствами-участниками, в том числе Республикой Молдова, для обеспечения физической и психологической охраны оказавшихся в опасных ситуациях правозащитников, не-

обходимо обеспечить доступность механизмов защиты для тех, кто больше всего нуждается в защите и беспристрастном, независимом и прозрачном функционировании этих механизмов защиты. Любая принимаемая мера защиты должна согласовываться с соответствующим защитником окружающей среды. Кроме того, очень важно, чтобы государственные служащие, применяющие положения закона, и судебные чиновники, участвующие в судебном процессе, были в достаточной мере подготовлены и информированы, чтобы уметь выявлять угрозы безопасности защитников окружающей среды и предпринимать соответствующие меры для их устранения. Профессионализм и неподкупность должностных лиц, участвующих в действии таких механизмов, также важны для установления доверия между правозащитниками, отстаивающими право на здоровую окружающую среду, и соответствующими органами, так как доверие – предпосылка эффективного функционирования механизма защиты. В ситуациях, когда защитники окружающей среды сталкиваются с серьезными угрозами, в качестве меры, направленной на укрепление общей системы защиты, а также для обеспечения быстрого реагирования, незамедлительной защиты физической безопасности и других форм поддержки должна предоставляться специализированная помощь, для чего следует выделять соответствующие ресурсы. Для этого необходимо учредить специализированные подразделения, обеспеченные достаточными ресурсами, где действовал бы персонал, прошедший специальную подготовку в области охраны правозащитников, в том числе отстаивающих право на здоровую окружающую среду.

10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЗАЩИТНИКОВ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ЗДОРОВУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

В такой области, как защита прав человека, принятие мер и применение механизмов защиты и обеспечения безопасности не относятся к числу широко известных действий, к которым принято прибегать в непредвиденных ситуациях или исключительных обстоятельствах. Это необходимые привычки и условия, которые всегда следует соблюдать, и они должны быть неотъемлемой частью «должностной инструкции» или принципов, которыми правозащитники руководствуются в своей деятельности.

Хотя ответственность за обеспечение эффективной защиты несет государство, правозащитникам по-прежнему необходимо разрабатывать собственные меры и механизмы защиты и обеспечения безопасности, соответствующие местным условиям, а также условиям работы, с тем чтобы при необходимости можно было использовать и применять их.

Деятельность правозащитника, в том числе правозащитника, отстаивающего право человека на здоровую окружающую среду, может быть сопряжена с некоторыми опасностями и рисками, такими как посягательство на личную неприкосновенность, угрозы, предупреждения и ультиматумы, психологическое давление, взяточничество и вымогательство, сексуальные домогательства, непристойные замечания, клевета, обвинения и очернительство, выражение ненависти, сегрегация и изоляция, основанные на стигматизации, нарушение неприкосновенности частной жизни и личных отношений, нападения на членов семьи и сообщества и их притеснение.

Во избежание таких опасностей и рисков рекомендуется применять методы и стратегии защиты и обеспечения безопасности. В их число входят:

- признание деятельности ПЗ при посредстве всех возможных механизмов;
- разработка и внедрение различных протоколов действий, в том числе планов ответных действий на случай столкновения с различными типами посягательств на личную безопасность, информацию, документы и объекты;
- классификация мер обеспечения безопасности и защиты, в том числе персональной информации и данных;
- умение действовать адекватно даже в случае провокаций и при возникновении неприятных ситуаций;
- выполнение коллективных действий, что снижает риск подвергнуться угрозам/нападению;
- обращение в службы экстренной помощи в случаях, если на вас нападают или вас запугивают.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Adrian Bădillă, Anca Ciucă, Eliza Teodor, *Mediere aplicată în domeniul protecţiei mediului.* Бухарест: Editura Nouă, 2007;
2. Angelina Diaconescu. *Dreptul la un mediu sănătos este un drept fundamental.* Журнал Universul Juridic. № 11, ноябрь 2017 г.;
3. *Атанассоглу и другие против Швейцарии,* заявление № 27644/95, постановление от 6 апреля 2000 г.;
4. *Бэчилэ против Румынии*, заявление № 19234/04, постановление от30 марта 2010 г.;
5. *Бальмер-Шафрот и другие против Швейцарии,* заявление №22110/93, постановление от 26 августа 1997 г.;
6. Ciobanu V. M., *Tratat teoretic şi practic de procedură civilă, том I – Teoria generală.* Бухарест: издательство Naţional, 1997;
7. *Конституция Республики Молдова №1/1994.* Повторно опубликована в Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Monitorul Oficial №1 от 12.08.1994 г.;
8. *Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды,* подписанная в Орхусе, Дания, 23-25 июня 1998 г.;
9. *Орхусская конвенция. Руководство по осуществлению ООН,* Нью-Йорк и Женева, 2000;
10. Corneliu Bîrsan. *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole.* Том I. Drepturi și libertăți. Издательство All Beck, Бухарест, 2005;
11. Crasnobaev Adrian. *Protecția dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos.* Докторская диссертация. Кишинев, 2015;
12. *Административный кодекс Республики Молдова № 116 / 2018.* Monitorul Oficial № 309-320, ст. 466;
13. *Гражданский процессуальный кодекс Республики Молдова № 225/2003.* Monitorul Oficial № 111-115,ст. № 451;
14. *Кодекс Республики Молдова о правонарушениях № 218/2008.* Monitorul Oficial № 78-84, ст.100;
15. *Уголовный кодекс Республики Молдова № 985/2002.* Monitorul Oficial № 72-74, ст.195;
16. *Drept Internaţional Public. Издание 3-е (исправленное и дополненное).* Кишинев, 2009, стр. 234;
17. *Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г.* Резолюцией 217 Ана третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН;
18. *Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей среды,* состоявшейся в Стокгольме 5-16 июня 1972 г.;
19. *Декларация Конференции ООН по окружающей среде и развитию,* состоявшейся в Рио-де-Жанейро 3-14 июня 1992 г.;
20. *Drept Internaţional Public.* Издание 3-е (исправленное и дополненное). Кишинев, 2009;

21. *Амер против Бельгии,* заявление №21861/03, постановление от 27.11.2007;

22. *Хаттон против Соединенного Королевства,* заявление № 36022/97, постановление от 8 июля 2014 г.;

23. *Постановление Конституционного Суда «О толковании некоторых положений ст.4 Конституции. Республики Молдова»* №. 55 от 14.10.1999;

24. *Закон об отходах № 209 от 27.07.2016.* Monitorul Oficial № 459-471,ст. 916;

25. *Закон о химических веществах № 277 от 29.11.2017.* Monitorul Oficial № 49-58,ст. 109;

26. *Закон об охране окружающей средыN 1515/1993.* Monitorul Oficial № 10,ст. 283;

27. *Закон о воде № 272 от 23.12.2011.* Monitorul Oficial № 81,ст. 264;

28. *Закон об охране атмосферного воздухаN 1422/1997.*Monitorul Oficial № 44-46,ст. 312;

29. *Закон о народном адвокате (омбудсмене) № 52/2014.* Monitorul Oficial № 110-114,ст. 278;

30. *Закон о медиации № 134/2007.* Monitorul OficialN 188-191,ст. 730;

31. *Закон о доступе к информации № 982/2000.* Monitorul Oficial № 88-90 от 28.07.2000;

32. *Закон о прокуратуре № 294-XVI от 25.12.2008.* Monitorul Oficial № 55-56/155 от 17.03.2009;

33. *Лопез Остра против Испании,* заявление №16798/90, постановление от 9 декабря 1994 г.;

34. Marțian I. Niciu. Издание 3-е.Издательство Servo-Sat, Арад, 2001;

35. *Manual privind problemele accesului la justiție conform Convenției del Aarhus.* REC, Венгрия, 2003;

36. Mircea Duţu, *Dreptul mediului, curs universitar.* Бухарест: Издательство C.H. Back, 2010;

37. Monica-Elena Oțel, *Răspunderea internațională în Domeniul mediului.* Бухарест, 2003;

38. *Онерылдыз против Турции,* заявление №48939/99, постановление от 30 ноября 2004 г.;

39. Poalelungi Mihai. *Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.* Диссертация доктора хабилитата. Кишинев, 2015;

40. Trușcă Petrică, Trușcă Trandafir Andrada. *Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos în jurisprudența CEDO;*

41. *Тауира против Франции,* заявление № 28204/95, постановление от4 декабря 1995 г.;

42. *Тэтар против Румынии,* заявление № 67021/01, постановление от27 января 2009 г.;

43. *Парижское соглашение об изменении климата.* [Онлайн]: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement;

44. Ion Guceac. *Dreptul la apă – un nou drept fundamental al omului.* [Онлайн]: http://akademos.asm.md/files/Dreptul%20la%20apa%20un%20nou%20drept%20fundamental%20al%20omului.pdf;

45. www.globalwitness.org.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

ОБРАЗЕЦ ЗАПРОСА ИНФОРМАЦИИ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Кому _____

(Орган/Учреждение, которому адресован запрос)

Адрес:

Телефон:

E-mail:

От кого _____

(фамилия и имя лица, подающего запрос)

Адрес:

Телефон:

E-mail:

ЗАПРОС

Уважаемый господин/Уважаемая госпожа _____,

Настоящим я формулирую запрос в соответствии с Законом № 982/2000 о доступе к информации. Я желаю получить копии следующих документов (перечислить запрашиваемые документы или информацию как можно конкретнее): _____
_____

Я хотел бы, чтобы запрошенная мной информация была выслана мне в электронном формате по следующему адресу электронной почты (по желанию): _____

Я готов оплатить услуги по копированию запрашиваемых документов (если запрашиваются бумажные копии).

Дата Подпись

Приложение № 2

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

№	Область	Полномочия органов местного публичного управления
1.	Утилизация отходов	a) создание эффективной системы сбора, поэтапного обеспечения условий для раздельного сбора и транспортировки отходов и установление порядка ее функционирования в соответствии с положениями настоящего закона и других нормативных актов; b) выделение участков, необходимых для раздельного сбора отходов, в том числе сбора отходов продуктов, подпадающих под правила расширенной ответственности производителя, обеспечение их надежными в использовании контейнерами, соответствующими определенному виду отходов; c) обустройство участков необходимых размеров, предназначенных для складирования раздельно собранных отходов, в целях обеспечения охраны окружающей среды и здоровья населения; d) складирование муниципальных отходов только в специально обустроенных местах в соответствии с градостроительной документацией; e) учет официальной статистической и иной информации о муниципальных отходах и управлении такими отходами, собранными на основании договоров у населения, торговых предприятий и учреждений, с ежегодным представлением операторами управления муниципальными отходами этих данных Министерству окружающей среды в соответствии с утвержденной Правительством методологией ведения учета и передачи информации. Органы местного публичного управления содействуют в пределах компетенций, определенных настоящим законом, установлению комплексной системы управления отходами на региональном уровне и обеспечивают региональное сотрудничество в целях создания региональных ассоциаций по управлению отходами.
2.	Распоряжение водными ресурсами	a) содержит поверхностные водные объекты, водоохранные зоны и полосы в соответствии с ч. (3) ст. 50 Закона № 272/2011 ч. (4); b) делегирование своих представителей в комитет бассейнового округа; c) информирование гражданского общества и заинтересованных сторон об определенных аспектах в области водных ресурсов, в том числе об ограничениях и запретах на использование вод; d) создание в сотрудничестве с общественными объединениями подбассейновых комитетов малых рек.

№	Область	Полномочия органов местного публичного управления
3.	Распоряжение лесным фондом	a) осуществление контроля за состоянием, использованием, восстановлением, охраной и защитой лесного и охотничьего фондов; b) отвод земель лесного фонда; c) регистрация права ведения лесного хозяйства и права пользования землями лесного фонда; d) организация ведения государственного учета лесного фонда и государственного лесного кадастра; e) оказание помощи государственным органам лесного хозяйства в благоустройстве лесных участков в местах отдыха; f) ликвидация совместно с государственными органами лесного хозяйства лесных пожаров; g) ликвидация совместно с государственными органами лесного хозяйства последствий лесных пожаров и стихийных бедствий; h) разработка, координирование и организация выполнения совместно с государственными органами лесного хозяйства местных программ устойчивого развития, использования, восстановления, охраны и защиты лесов; i) выполнение других предусмотренных законодательством задач.
4.	Использование и защита недр	Компетенцией органов местного публичного управления первого уровня является: a) согласование выделения земельных участков, являющихся публичной собственностью административно-территориальной единицы, для геологического изучения и эксплуатации месторождений полезных ископаемых; b) участие в разработке программ воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевой базы на местном уровне и принятие мер по их реализации; c) контроль за соблюдением правил торговли твердыми полезными ископаемыми за пределами мест их добычи. Компетенцией органов местного публичного управления второго уровня является: d) разработка программ воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевой базы на местном уровне и обеспечение их реализации; e) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование; f) участие в разработке государственных программ геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

№	Область	Полномочия органов местного публичного управления
5.	Управлениеиспользованием объектов растительного мира	a) осуществление контроля за состоянием, охраной и использованием объектов растительного мира на местном уровне; b) организация учета и ведения местных регистров объектов растительного мира; c) обеспечение применения технических, экономических и юридических норм в целях соблюдения режима охраны и защиты объектов растительного мира; d) осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством.
6.	Охрана качества атмосферного воздуха	обеспечение составления на местном уровне планов качества атмосферного воздуха/планов поддержания качества атмосферного воздуха в соответствии с Методологией разработки планов качества воздуха, утвержденной Правительством; участие в планировании размещения станций мониторинга и разграничения прилегающих защитных зон совместно с органами власти и компетентными учреждениями в этой области для их включения в градостроительные планы.
7.	Зоотехника	разработка договоров об использовании пастбищ и планов работ по содержанию, улучшению и рациональной эксплуатации общественных пастбищ; установление площадей и периодов выпаса и сенокоса на землях, находящихся в публичной собственности административно-территориальных единиц.

Приложение № 3

ОБРАЗЕЦ ИСКОВОГО ЗАЯВЛЕНИЯ

Судебная инстанция

(*наименование инстанции*)
(*в случае, если исковое заявление входит в компетенцию суда*)

Апелляционный суд

(*наименование инстанции*)
(*в случае, если исковое заявление входит в компетенциюапялляционных судов*)

Истец

(*имя, фамилия или полное наименование в случае юридического лица) адрес (домашний) (место жительства или нахождения*; *для юридических лиц – адрес регистрации, фискальный код и банковский код, имя и адрес представителя)*

Ответчик

(*имя, фамилия или полное наименование в случае юридического лица) адрес (домашний)*
(*место жительства или нахождения; для юридических лиц – адрес регистрации, фискальный код и банковский код, имя и адрес представителя*)

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

по поводу_____

(предмет иска)

Фактически,_____

(описывается фактическое положение дел: приводится краткое изложение фактических обстоятельств, подтверждающих претензию)

_____

(указать предмет иска и его стоимость)

_____

(указать сведения о соблюдении процедуры предварительного урегулирования спора

во внесудебном порядке, если для такого спора выполнение процедуры предусмотрено законом или договором сторон)

Юридически, согласно ст. _____

(сослаться на тексты материального права, которые заявитель считает применимыми в связи с соответствующим делом, правовым основанием, а также нормы процессуального права, обосновывающие подачу искового заявления, ст. 166-167 Гражданского процессуального кодекса)

Требую

Удовлетворить исковое заявление и _____

(указать сформулированные претензии)

Иск основан на следующих доказательствах _____
_____

*(*привести доказательства, на которых основано каждое утверждение в заявлении: если истец использует документы в качестве доказательств, должно прилагаться столько их копий, сколько указано ответчиков, если истец ссылается на показания свидетелей, он должен указать имя, фамилию и место жительствасвидетелей, сведения, необходимые для их вызова в судебные инстанции*)*

Я формулирую следующие ходатайства _____
_____

К заявлению прилагаю:

– копии искового заявления и документов, заверенных в установленном порядке, в количестве, соответствующем числу ответчиков, а также копии для судебной инстанции;

– подтверждение уплаты государственной пошлины (квитанция № от ... на сумму ... леев)

– документы, подтверждающие соблюдение процедуры предварительного урегулирования спора (если соблюдение этой процедуры предусмотрено законом или договором сторон);

– доверенность или другой документ, удостоверяющий полномочия представителя.

Истец _____

(фамилия, имя или наименование)

или

Представитель истца _____

(фамилия, имя или наименование)

Дата Подпись

Приложение № 4

ОБРАЗЕЦ ПЕТИЦИИ

Кому _____

(Орган/Учреждение, которому адресовано заявление)

Адрес:

Телефон:

E-mail:

От _____

(имя и фамилия лица, обращающегося с заявлением)

Адрес:

Телефон:

E-mail:

ПЕТИЦИЯ

(_____ числа) _____, (далее описываются обстоятельства каждого отдельного случая).

_____

_____

Исходя из вышеизложенного, в соответствии со ст. 37 Конституции, ст. 30 Закона 1515/1993, ст. 17 Административного кодекса, требую: (требования указываются по ситуации, в зависимости от перечисленных в обращении обстоятельств)

_____

_____

В подтверждение настоящей петиции прилагаю копии документов, относящихся к вышеописанным проблемам (по желанию).

Дата Подпись

ПРИМЕЧАНИЯ