



Экспертное заключение

по результатам проведения экологической экспертизы
проекта Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики).

Дата: 19.11.2018

Вид экспертизы: экологическая

Адресат: г. Бишкек, 7 микрорайон, д.30, кв.1

Организация, проводившая экспертизу:

ОО «Независимая экологическая экспертиза»

18 октября 2018г. Министерство экономики КР вынесло на общественное обсуждение проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О проекте Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)»¹.

Основание экспертизы: Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241; Закон КР «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года N 54; «Инструкция по законодательной технике»²; Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики», Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики³.

¹ <http://www.gov.kg/?p=124544&lang=ru>

² утверждена постановлением Жогорку Кенеша КР от от 26 июня 2015 года № 5389-V

³ утверждена постановлением Правительства КР от 8 декабря 2010 года N 319

Объект экспертизы: проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)».

Предметом экспертизы являются:

- установление соответствия законопроекта нормам Конституции КР, международным договорам, участником которых является Кыргызская Республика;
- обеспечение лучшего понимания возможных или потенциальных воздействий планируемого закона на права человека на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

1. Сведения о нормативном правовом акте.

На сайте Правительства КР⁴ размещен следующий пакет документов к проекту Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)»:

1. Проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О проекте Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)».
2. Справка-обоснование к проекту постановления Правительства Кыргызской Республики «О проекте Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)».
3. Лист-согласование проекта постановления Правительства Кыргызской Республики «О проекте Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)».
4. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)».
5. Сравнительная таблица к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)».
6. Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах

⁴ <http://www.gov.kg/?p=124544&lang=ru>

градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики»).

2. Социально-экологический анализ

В Справке-обосновании предоставлена не достоверная информация, касающаяся таких моментов как:

1. Справка-обоснование подготовлена в нарушении законодательства Кыргызской Республики. Так в справке написано, что **«В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», настоящий законопроект не требует проведения общественного обсуждения»**. Статья 22 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года №241 гласит: «Проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность ... подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа». При реализации рассматриваемого законопроекта, в части поэтапного проектирования и строительства, будут затронуты интересы граждан на доступ к полной и достоверной информации на каждом этапе проектирования. Кроме этого будут затронуты интересы субъектов предпринимательства, что видно из представленных материалов в Справке-обосновании, где сказано, что проект Закона будет решать проблемы *«Юридических лиц, которые ведут деятельность в строительной отрасли при строительстве комплексов ТЭС, ТЭЦ, ГЭС, дымовых труб, башен, мостов, тоннелей, подземных и наземных переходов, магистральных трубопроводов и газопроводов, международных аэропортов, железнодорожных вокзалов, магистральных железных дорог»*, при *«строительстве объектов Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики»*, а также при реализации *«инвестиционных проектов имеющих значение на республиканском масштабе»*.
2. Представленная в справке-обосновании информация о том, что: *«Принятие данного законопроекта не приведет к социальным, экономическим, правовым, правозащитным, гендерным, экологическим и коррупционным последствиям»* противоречит Статье 20 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», согласно пункту 1 которой: «Проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта)».

Согласно пункту 3 статьи 22 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», субъект нормотворческой деятельности обязан обнародовать информацию, имеющую отношение к предмету обсуждения, в том числе и заключения проведенных экспертиз, а также прогноз возможных социальных, экономических, правовых и иных последствий действия подготовленного нормативного правового акта.

Проектом Закона затрагиваются права граждан на полную и достоверную информацию при принятии экологически значимых решений, а также на участие

общественности в принятии решений, предусмотренные Конвенцией ЕЭК/ООН «О доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»⁵ на стадии проектирования и строительства.

При отсутствии полной, достоверной информации затруднительно осуществить комплексную оценку воздействия (ОВОС) и последствий от крупных строительных объектов, что в свою очередь может привести к значительным негативным социальным и экономическим последствиям. Проведение общественных консультаций на стадии ОВОС является обязательным условием проведения государственной экологической экспертизы проектов намечаемой деятельности.

Реализация норм законопроекта, в том числе нормы *«по поэтапному проектированию и строительству»*, обязательно будет оказывать влияние на реализацию экологических прав граждан. Начало строительства без учета последствий намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду без оценки рисков и мероприятий по их минимизации, которые должны быть указаны в полном пакете проектной документации на строительство и эксплуатацию объекта, может привести к необратимым последствиям для окружающей среды и здоровья человека.

В соответствии со статьей 3 Закона КР «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года №54 проекты нормативных правовых актов являются объектами экологической экспертизы. В связи с этим не включение ГАООСЛХ, как уполномоченного государственного органа по экологической экспертизе, в Лист согласования рассматриваемого проекта постановления Правительства Кыргызской Республики, является нарушением Закона КР «Об экологической экспертизе». Причем, согласно статьи 21 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года №241: *«Проекты нормативных правовых актов перед их внесением Президенту, Правительству подлежат в обязательном порядке согласованию с Министерством юстиции Кыргызской Республики, по вопросам, предусматривающим сокращение доходов или увеличение расходов государства, - с Министерством финансов Кыргызской Республики, направленные на регулирование деятельности субъектов предпринимательства, - с уполномоченным государственным органом по развитию предпринимательства, с другими государственными органами, если в нормативном правовом акте содержатся нормы, касающиеся их компетенции.»*

3. Специально-правовой анализ

Предлагаемый *«Метод поэтапного проектирования и строительства»* противоречит национальному законодательству и международным обязательствам Кыргызской Республики в сфере охраны окружающей среды, а именно:

- a) Данная норма противоречит ст. 16, 17 Закона КР «Об охране окружающей среды»⁶, статьям 3, 4, 10, 23 Закона КР «Об экологической экспертизе»⁷, статьям 6,7,8,20 и Приложению 1 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в

⁵ Кыргызская Республика присоединилась к Орхусской конвенции в январе 2001 г. (Закон КР о присоединении от 12.01.2001г.№5)

⁶ Закон КР от 16 июня 1999 года N 53 «Об охране окружающей среды»

⁷ Закон КР от 16 июня 1999 года N 54 «Об экологической экспертизе»

Кыргызской Республике»⁸. *«Метод поэтапного проектирования и строительства»* противоречит основным принципам охраны окружающей среды:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- комплексной оценке воздействия и последствий экспертируемой деятельности на окружающую среду и учета требований экологической безопасности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экспертизы;
- нормирование, обоснованность и ограничение влияния хозяйственной деятельности и других воздействий на окружающую среду;
- строгое соблюдение требований законодательства об охране окружающей среды, неотвратимость ответственности за его нарушения, возмещение ущерба, причиненного окружающей среде предприятиями, учреждениями, организациями, хозяйствами и гражданами;
- достоверности и полноте информации, представляемой на государственную экологическую экспертизу
- гласности;
- учета общественного мнения.

- б) Проект Закона направлен на все объекты градостроительства и архитектуры, в том числе и на объекты⁹, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие, и которые подлежат обязательной экологической экспертизе, согласно Добавлению 1 Конвенции Эспо «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте»¹⁰, а также Приложению 1 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике». В статье 2 Конвенции Эспо указано, что: *«Сторона происхождения обеспечивает, чтобы оценка воздействия на окружающую среду, согласно положениям настоящей Конвенции, проводилась до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, включенного в Добавление I, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие».*
- в) В соответствии со статьей 4 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, документация об оценке воздействия на окружающую среду, которая должна быть представлена компетентному органу Стороны происхождения, содержит, как минимум, информацию, описанную в Добавлении II. А именно:
- а) описание планируемой деятельности и ее цели;*
 - б) описание, при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера) планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности;*
 - с) описание тех элементов окружающей среды, которые, вероятно, будут существенно затронуты планируемой деятельностью или ее альтернативными вариантами;*
 - д) описание возможных видов воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка их масштабов;*

⁸ Закон КР от 8 мая 2009 года N 151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»

⁹ Объекты, перечисленные в Справке –обосновании к рассматриваемому проекту Закона

¹⁰ Закон КР от 12 января 2001 года N 6 «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте»

- e) описание предохранительных мер, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду;
- f) конкретное указание на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде;
- g) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации;
- h) при необходимости, краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов после проектного анализа; и
- i) резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материала (карт, графиков и т.д.)».

Эту информацию возможно предоставить только при наличии полного пакета проектных документов. В свою очередь «Сторона происхождения представляет затрагиваемой Стороне соответствующим образом через совместный орган, если таковой существует, документацию об оценке воздействия на окружающую среду. Заинтересованные Стороны обеспечивают распространение этой документации среди органов и общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые, по всей вероятности, будут подвергнуты воздействию, а также представление замечаний компетентному органу Стороны происхождения, либо непосредственно, либо, когда это необходимо, через Сторону происхождения, в разумные сроки до принятия окончательного решения относительно планируемой деятельности.». Разделение проекта на этапы может повлечь за собой проведение трансграничных консультаций не по всему проекту, а на каждом этапе, что может существенно затянуть процесс проектирования и строительства.

- г) **«Метод поэтапного проектирования и строительства»** предполагает отказ от выполнения нашей страной своих обязательств по Конвенции «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния»¹¹. В соответствии со статьей 2 Конвенции «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния» государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Согласно статье 5, по соответствующему требованию на ранней стадии проводятся консультации между сторонами, на которые фактически распространяются неблагоприятные последствия трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния, или которые подвержены значительному риску наступления таких последствий, и со сторонами, в пределах которых и под юрисдикцией которых возникает или может возникнуть значительная доля трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния в связи с осуществляемой или предусматриваемой ими деятельностью.

Пример исключения пункта о параллельном проектировании из НПА по решению суда.

¹¹ Закон «О присоединении» от 14 января 2000г

Правительство Республики Кыргызстан издало постановление № 360 «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике» от 23 августа 2007, согласно которому, предложение ОсОО «Авиньен» о реализации проекта строительства в г.Таш-Кумыр Джалал-Абадской области ферросплавного завода проектной мощностью 200 000 тонн ферросиликоалюминия в год. Пункт 6 данного постановления разрешал обществу с ограниченной ответственностью «Авиньен» вести строительство параллельно с проектированием.

3 декабря 2007г., общественным объединением «Независимая экологическая экспертиза» подготовлено и отправлено в Межрайонный суд исковое заявление с просьбой признать постановление Правительства от 23 августа 2007 года за № 360 противоречащим закону и отменить действие данного постановления.

20 июня 2008 года, решением судьи¹² Межрайонного суда г. Бишкек Алымкулов М.С. было вынесено постановление об исключении из Постановления Правительства Кыргызской Республики «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике» от 23 августа 2007 №360 пункта - «вести строительство параллельно с проектированием».

1 июля 2008 года, постановлением Правительства КР за № 356, пункт о параллельном проектировании исключен из ПП КР от 23 августа 2007 №360, как не соответствующий законам Кыргызской Республики "Об экологической экспертизе" и "Об охране окружающей среды".

4. Выводы и рекомендации

Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)» противоречит национальному законодательству и международным соглашениям в области охраны окружающей среды, вступившим в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Реализация рассматриваемого законопроекта в части внедрения организации строительства **«Методом поэтапного проектирования и строительства»** может оказать негативное воздействие на реализацию прав на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Рекомендуется отклонить проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики», «О статусе столицы», «О статусе города Ош» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)».

Исполнительный директор



Л.Е. Сливченко

¹² Решение суда от 20 июня 2008 года по делу №ЭД-212/08мбс2