



Исх. №
от 26 февраля 2013г.

Заключение
по результатам проведения экспертизы проекта инструкции
о порядке проведения государственной экологической экспертизы предпроектных,
проектных и иных материалов и документов
в Кыргызской Республике

Экспертами общественного объединения «Независимая экологическая экспертиза» рассмотрен проект «Инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы предпроектных, проектных и иных материалов и документов в Кыргызской Республике» на предмет соответствия Конституции Кыргызской Республики и действующему законодательству, а также нормам, вступившим в установленном законом порядке в силу международных соглашений.

Вид проводимой экспертизы: комплексная экспертиза, включающая в себя правовую, правозащитную, экологическую, антикоррупционную, гендерную экспертизы.

Основание для проведения экспертизы: методологическим основанием работы является Законы КР «О нормативных правовых актах», «Об экологической экспертизе», Стандарты проведения специализированных видов экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше, Орхусская конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

Объект экспертизы: проект «Инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы предпроектных, проектных и иных материалов и документов в Кыргызской Республике».

Целью проведения экспертизы является оценка целей, задач, предмета правового регулирования проекта данного нормативного правового акта на соответствие законодательству Кыргызской Республики и требованиям нормотворческой техники.

Место и период проведения экспертизы: г. Бишкек, февраль 2013 г.

Экспертиза проведена на основе следующих нормативных правовых актов:

1. Конституция КР
2. Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»
3. Закон КР «Об охране окружающей среды»
4. Закон КР «Об экологической экспертизе»
5. Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности
6. Закон КР «О местном самоуправлении»
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319 2 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики»
8. Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы предпроектных, проектных и иных материалов и документов в Кыргызской Республике от 3 сентября 1997г.(утратила силу)

Экспертиза проводилась на основе указанных нормативных правовых актов в соответствии с их уровнем правового регулирования в системе правовых актов Кыргызской Республики.

Аналитическая часть

Комментарии общего порядка:

В соответствии со статьей 9 Закона КР «Об экологической экспертизе»: «Государственная экологическая экспертиза проводится в соответствии с **порядком, утвержденным специально уполномоченным государственным органом по экологической экспертизе**». Соответственно, необходимо предоставить «Порядок» проведения экологической экспертизы, который бы определял механизмы реализации норм закона. Данный проект инструкции не дает механизмов реализации норм закона, а напротив противоречит Закону, как НПА, имеющий более высокую юридическую силу. Так, данная инструкция должна была, но не дает механизмов реализации следующих норм закона:

Статья 1.

А) Отсутствует разграничение в каких случаях и по каким критериям можно разделить природоохранное проектирование на :

- разработку оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС);
- разработку раздела проектно-сметной документации «Охрана окружающей среды»;
- разработку экологического паспорта (нормативы предельно допустимых выбросов, предельно допустимых сбросов и др.);
- проведение экологического аудита.

От этого в дальнейшем будут зависеть сроки рассмотрения проектной документации.

Б) Что собой представляет и в каких случаях предусматривается предплановая, предпроектная и проектная документация.

Статья 3. Объекты экологической экспертизы

Различные объекты экологической экспертизы, предусмотренные статьей 3 закона, подразумевают различную компетенцию лиц принимающих решения, порядок их принятия и различные документы, предоставляемые на экспертизу. Необходимо разработать механизмы проведения экологической экспертизы разделив на Стратегическую экологическую оценку, ОВОС, материалы, обосновывающие выдачу разрешений и лицензий

Статья 4.

Отсутствуют механизмы обеспечения независимости экспертных органов и экспертов при осуществлении ими своих полномочий в сфере экологической экспертизы, а также не представлено каким образом будет обеспечиваться гласность и учет общественного мнения. Необходимо разработать механизмы размещения информации о поступлении проектной документации на государственную экологическую экспертизу, об инициаторе намечаемой деятельности, сроках прохождения государственной экологической экспертизы (подачи комментариев), механизмах обратной связи и учета общественного мнения.

Статья 7.

Отсутствуют нормы, регламентирующие:

– ведение банков данных о намечаемой деятельности, о реализации объекта экспертизы и о влиянии намечаемой хозяйственной деятельности на состояние окружающей среды;

- осуществление контроля за соблюдением настоящего Закона и других нормативных правовых актов в области государственной экологической экспертизы при ее организации и проведении;

- рассмотрение разногласий, возникающих в процессе экологической экспертизы между территориальными специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы;

- ведение государственных реестров экспертов, участвующих в проведении экологической экспертизы;

- взаимодействие в пределах своей компетенции с министерствами, административными ведомствами, организациями и их экспертными подразделениями;

- механизмы предварительного информирования местных государственных администраций и органов местного самоуправления о проведении заседаний экспертных комиссий государственной экологической экспертизы.

Не определены требования квалификационной комиссии к экспертам.

Статья 9.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты в полном объеме инициатором проекта в установленном порядке. Ранее оплата проводилась в пределах 136 сом за один человеко/ день. При этом эксперты определяли и обосновывали количество человеко/ дней, необходимых для проведения экологической экспертизы. Это позволяло снять коррупционные механизмы, связанные с искусственным затягиванием сроков проведения экспертизы, позволяло рационально использовать рабочее время государственных экспертов. Введение стандартов на проведение государственной экологической экспертизы позволит снизить коррупционность данной операции и определит реальное количество задействованных экспертов, позволит ввести персональную ответственность экспертов. Последние несколько лет в нарушение Закона государственные эксперты не взимают плату за проведение государственной экологической экспертизы. С одной стороны это приводит к ненадлежащему исполнению своих служебных обязанностей и халатности, влекущим за собой реальный ущерб государству. С другой стороны - отсутствие расчетов необходимых затрат времени экспертов не позволяют качественно определить необходимый штатный состав экспертов, их загруженность, что, в свою очередь, позволяет экспертам сознательно затягивать процесс прохождения государственной экологической экспертизы, и за счет манипуляции временем прохождения экспертизы использовать коррупционные механизмы при прохождении государственной экологической экспертизы.

Статья 10.

Не определен состав всех видов и стадий разработки проектной документации, которые являются обязательными и служит основой для принятия решения специально уполномоченным государственным органом по экологической экспертизе.

Статья 12.

Не определены сроки проведения государственной экологической экспертизы в зависимости от сложности объекта экспертизы.

Не прописаны механизмы регистрации объекта экспертизы.

Не прописано каким образом определяется количество человеко/часов (человеко/ дней), необходимых на проведение экологической экспертизы. Не определены сумма оплаты, а также стандарты предоставления госуслуги по проведению экологической экспертизы.

Статья 18, 20.

В данной инструкции не прописано каким образом инициаторы и разработчики проекта и иной документации смогут реализовать свое право:

- получать от органа, организующего проведение государственной экологической экспертизы, информацию о ходе проведения экологической экспертизы, инструктивно-методическую информацию о порядке проведения государственной экологической экспертизы;
- обращаться в органы, организующих проведение государственной экологической экспертизы, с требованиями об устранении нарушений установленного порядка проведения экологической экспертизы;
- предоставлять письменные или устные пояснения, замечания, предложения относительно экспертируемых объектов;
- знакомиться с выводами экологической экспертизы;
- передавать положительные заключения государственной экологической экспертизы в банковские учреждения для открытия финансирования;
- представлять в суд иски о возмещении ущерба, причиненного умышленным нарушением законодательства Кыргызской Республики в области экологической экспертизы;
- разрешать разногласия в области экологической экспертизы во внесудебном порядке.

Статья 23.

Не определены механизмы защиты, обеспечения независимости и привлечения к ответственности экспертов.

Не определена градация кто и за какие **виды** правонарушений в области экологической экспертизы привлекаются к уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности. Виды правонарушений и меры ответственности за их совершение устанавливаются соответственно Уголовным кодексом Кыргызской Республики, Кодексом Кыргызской Республики об административных правонарушениях, Трудовым кодексом Кыргызской Республики, Гражданским кодексом Кыргызской Республики.

Постатейные замечания:

Так как в КР нет НПА, регламентирующих технику разработки подзаконных актов, то эксперты ОО «НЭЭ» в качестве основы взяли Инструкцию по законодательной технике по аналогии с разработкой законодательных актов. Необходимо привести нумерацию частей, пунктов и подпунктов в соответствии с «Инструкцией по законодательной технике».

1. Часть 1 пункт 1 *«Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы предпроектных, проектных и иных материалов и документов в Кыргызской Республике»* вводит понятие «иных материалов и документов в КР», что является излишне общим понятием. Разночтение является коррупционной составляющей нормативного правового акта. Предлагаем изложить в следующей редакции: *«Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Кыргызской Республике»*.

2. Часть 2 *«инициатор деятельности - юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по реализации планируемой деятельности, в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности»*. Данное понятие не соответствует понятию данному в Законе КР «Об экологической экспертизе»: «Инициатор проекта - юридическое или физическое лицо, организатор деятельности, располагающий финансовыми ресурсами, необходимыми для подготовки и реализации намечаемых проектных решений».

3. В части 2 дать понятие «воздействие». В соответствии с конвенцией Эспоо «воздействие» означает любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь

между этими факторами; оно охватывает также последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, являющихся результатом изменения этих факторов.

4. В части 2 в понятии «консультации с общественностью» после слов «учета» добавить слова «общественного мнения», изложить в следующей редакции «консультации с общественностью - комплекс мероприятий, проводимых в рамках процедуры ОВОС, направленных на информирование общественности о планируемой деятельности, выявление предпочтений, определение всех аспектов возможного воздействия данной деятельности на окружающую среду с целью получения максимально объективной информации и учета **общественного мнения** в процессе оценки воздействия на окружающую среду»

5. Понятие «нормативы эмиссий загрязняющих веществ в окружающую среду» в национальном законодательстве отсутствует. В Законе «Об охране окружающей среды» имеются следующие понятия:

«нормирование качества окружающей среды - установление системы показателей качества окружающей среды;

нормативы предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду - показатели предельно допустимых норм воздействия хозяйственной, рекреационной и иной деятельности на состояние окружающей среды, обеспечивающие охрану окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, экологическую безопасность общества и здоровья человека;

нормативы качества окружающей среды - показатели, характеризующие критерии качественного состояния окружающей среды: нормативы предельно допустимой концентрации (ПДК) вредных веществ, выбросов, сбросов вредных веществ, предельно допустимые уровни (ПДУ) радиационного воздействия, уровней шума, вибрации, магнитных полей, предельно допустимые нормы химических веществ (ПДХВ), применяемых в сельском, лесном хозяйстве, предельно допустимые остаточные количества химических веществ в продуктах питания, предельно допустимые нормы нагрузки антропогенной деятельности на окружающую среду».

6. В целях единообразия понятийного аппарата в подзаконном акте понятия должны соответствовать аналогичному понятию, данному в законе, чтобы не допустить разночтений. Соответственно, понятие «оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)» должно быть изложено в следующей редакции: *«Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - выявление, анализ, оценка и учет в проектных решениях предполагаемого воздействия **намечаемой хозяйственной и иной деятельности**, вызываемых им изменений в окружающей среде.»*
7. Дать понятие *«хозяйственная и иная деятельность - процессы производства, хранения, перевозки, реализации, эксплуатации, утилизации, работы или услуги»;*
8. Дать понятие *«Природоохранное проектирование: разработка оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС); разработка раздела проектно-сметной документации «Охрана окружающей среды»; разработка экологического паспорта (нормативы предельно допустимых выбросов, предельно допустимых сбросов и др.); проведение экологического аудита.»*, соответствующее понятию данному в Законе КР «Об экологической экспертизе»
9. Дать редакцию определения понятиям «Экологическая безопасность» и «Требования экологической безопасности» в соответствии с Законами «Об охране окружающей среды» и «Общему техническому регламенту по обеспечению экологической безопасности в КР». *«Экологическая безопасность - состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, защищенности окружающей среды, как условия и средства существования человека и общества, от угроз, возникающих в результате*

антропогенных и природных воздействий на них.», «требования экологической безопасности - обязательные для исполнения требования, устанавливаемые в целях защиты от рисков, возникающих в процессе хозяйственной и иной деятельности, а также обязательные для исполнения требования и процедуры, устанавливаемые в целях предотвращения вреда окружающей среде или здоровью человека;»

10. Дать понятие «*Экологический риск - вероятность неблагоприятных для окружающей среды и здоровья населения последствий любых (преднамеренных или случайных, постепенных и катастрофических) антропогенных изменений природных объектов и факторов*», соответствующее данному понятию в Законе «Об охране окружающей среды».
11. Часть 3. пункт 1 перенести в пункт 2 и изложить в следующей редакции «*Государственная экологическая экспертиза – мероприятие, организуемое и проводимое уполномоченным органом в области экологической экспертизы*»
12. Часть 3 пункты 2,3. Цели и принципы экологической экспертизы даны в Законе «Об экологической экспертизе» и повторение в инструкции не целесообразно. Цели и принципы, которые даны в инструкции, отличаются от тех, которые прописаны в Законе.
13. Часть 4. Понятия «*объектов, имеющих межобластное, республиканское значение*», «*объектов, имеющих районное, областное значение*» имеют размытые, вариативные условия для принятия чиновником решения, что в свою очередь влечет за собой коррупцию. Принятие решения об отнесении к компетенции проведения экологической экспертизы (республиканское, областное, районное значение) целесообразнее обосновывать понятием «класс опасности», которое дается в «Общем техническом регламенте по обеспечению экологической безопасности в КР». «*Категория опасности объектов хозяйственной и иной деятельности определяется в зависимости от объемов загрязнения окружающей природной среды, количества и видового состава вредных веществ, выбрасываемых в атмосферу, сбрасываемых на рельеф местности или в водные объекты, а также размещаемых отходов. В зависимости от категории опасности устанавливается объем и содержание проектов нормирования природопользования, периодичность проведения проверок при осуществлении госконтроля за соблюдением природоохранного законодательства и установленных норм*» (Закон КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»).
Рекомендуется изложить в следующей редакции: «*Государственная экологическая экспертиза предпроектной и проектной документации (проект оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)) и проекты экологических паспортов (нормативы предельно допустимых выбросов (ПДВ), предельно допустимых сбросов (ПДС), отходов (ПДО) и др.) на виды деятельности отнесенные к I классу опасности, а так же объекты с возможными трансграничным воздействием проводится центральным (республиканским) структурным экспертным подразделением. Предпроектная и проектная документации объектов 2,3 класса опасности государственная экологическая экспертиза проводится территориальными экспертными подразделениями уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы)*»
14. Часть 5 пункт 1. Объекты экологической экспертизы даются в статье 3 Закона КР «Об экологической экспертизе» и повторение в инструкции не целесообразно. Альтернативность правовых норм приводит к ситуациям, в которых может возникать неопределенность, что в свою очередь приводит к коррупции.
15. Часть 6. В соответствии со статьей 9 Закона КР «Об экологической экспертизе» дается закрытый список документов, которые инициатор намечаемой деятельности обязан

предоставить на экспертизу. *«Инициатор проекта для проведения государственной экологической экспертизы обязан **представить следующую документацию:***

- материалы оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

- заключения и/или документы согласований соответствующих специально уполномоченных органов государственного контроля и органов местного самоуправления;

- заключение общественной экологической экспертизы, если она проводилась.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты в полном объеме инициатором проекта в установленном порядке.

16. Часть 6 пункт 1 подпункт «1) Сводная записка» = необходимо указать какую информацию должна содержать пояснительная записка.
17. Часть 6 пункт 1 подпункт «3) Документацию по ОВОС, оформленную в виде самостоятельных разделов», оставить в редакции Инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы, ...» от 3 сентября 1997г. **«3) материалы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), оформленные в виде документа, ...»**. Материалы оценки воздействия на окружающую среду для объектов 1 класса опасности - это отдельный самостоятельный документ к проектной документации (ТЭО), который может быть оформлен в двух, трех и более томах (например: ОВОС разработки медно-золоторудного месторождения «Андаш» 3 тома, ОВОС «Кумтора» 12 томов). Для объектов 2 и 3 класса опасности материалы оценки воздействия оформляются разделом к проектно-сметной документации «Охрана окружающей среды».
18. Часть 6 пункт 1 подпункт 4) добавить слово **«копии»**, так как в приложении 2 к данной инструкции отмечено, что к документации приложены копии. Изложить в следующей редакции: **«К документации должны быть приложены копии: заключений и разрешений вышеназванных органов; - результатов обсуждения ОВОС с населением и общественностью региона...»**
19. В части 6 пункта 1 добавить подпункт **«5) копии заключенных договоров с коммунальными предприятиями, если таковые имеются»**.
20. В части 6. «Объем и состав материалов, представляемых на государственную экологическую экспертизу» добавить пункты, касающиеся 1) объектов 2 и 3 класса опасности (раздел «Окружающая среда»), и 2) действующих объектов (Экологические паспорта).
21. В части 6 пункт 5 добавить подпункт **«материалы стратегической экологической оценки»**, в котором будет описан объем и состав материалов, представляемых на государственную экологическую экспертизу.
22. Название части 7 **«Порядок представления документации на государственную экологическую экспертизу»** не соответствует содержанию. В тексте пункта отсутствует определение **порядка** предоставления документации.
23. Часть 8 пункт 1. Порядок регистрации в данной инструкции отсутствует. Слова **«в уполномоченном государственном органе в области охраны окружающей среды»** заменить словами **«в уполномоченном государственном органе в области экологической экспертизы»**. На сегодняшний день государственную экологическую экспертизу организует и проводит два ведомства: Государственное агентство охраны окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР и Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР.
24. Часть 8 пункт 3 изложить в следующей редакции **«На предварительной стадии экспертизы оценка комплектности представленных на государственную экологическую**

экспертизу материалов проводится в соответствии с требованиями части б»

25. Часть 8 пункт 4 подпункт 2) На предварительной стадии невозможно определить соответствует ли документация *«установленным требованиям или содержат ошибочные данные»*, в соответствии с частью 8 пункта 2 подпункта 2) на предварительной стадии определяется только **комплектность**.
26. Часть 12 пункт 2 - необходимо указать сроки предварительной стадии.
27. Приложение 1. Необходимо пересмотреть перечень согласовывающих органов.
28. Приложение 2 пункт 4. В целях единообразия рекомендуем для заключения использовать формулировку, данную в Законе «Об экологической экспертизе» *«Заключение государственной экологической экспертизы может быть **положительным или отрицательным**». «1. положительное заключение является достаточным основанием для получения лицензии на природопользование и одним из обязательных условий для получения кредита. 2. отрицательное - запрещение функционирования процессов производства хозяйственной и иной деятельности, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к негативному воздействию на окружающую среду; (в соответствии с Общим техническим регламентом по обеспечению экологической безопасности). 3) документация требует доработки и повторной экспертизы».*
29. Инструкцию добавить частью 13 «Основные критерии, применяемые при подготовке экспертного заключения». С описанием критериев оценки проектной документации предоставленной на экологическую экспертизу.

Заключение

В соответствии с п.2 статьи 6 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики (по состоянию на 07.12.2012 г.)»: «Нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу». В соответствии с вышеперечисленным отправить проект Инструкции на доработку

Эксперт



И. Конохова

Председатель



О.Печенюк