



Исх. № 30
от 01.12.2018

Заключение
по результатам проведения экологической экспертизы
проекта постановления Правительства КР
«О введении временного запрета (мораторий) на проверки, проводимые
правоохранительными, налоговыми и другими уполномоченными органами, имеющими
право на проведение проверок субъектов предпринимательства»

Вид экспертизы: экологическая

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

Организация, проводившая экспертизу:

ОО «Независимая экологическая экспертиза»

1. Сведения о проекте.

Экспертами общественного объединения «Независимая экологическая экспертиза» проведена экологическая экспертиза проекта постановления Правительства КР «О введении временного запрета (мораторий) на проверки, проводимые правоохранительными, налоговыми и другими уполномоченными органами, имеющими право на проведение проверок субъектов предпринимательства». К проекту приложены:

- Справка-обоснование.

Основание экспертизы: Конвенция ЕЭК/ООН о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды¹; закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241; закон КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года №53; закон КР «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года №54; Правила оформления документов в Аппарате Правительства Кыргызской Республики (утверждены распоряжением Руководителя Аппарата Правительства КР от 13 августа 2015 года №122); Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики (утверждена постановлением Правительства КР от 8 декабря 2010 года №319).

Целью экспертизы являются:

¹ Закон КР о присоединении от 12.01.2001г.№5

- установление соответствия проекта подзаконного акта нормам Конституции КР и природоохранного законодательства КР, а также международным договорам, участником которых является Кыргызская Республика;
- установление соответствия проекта постановления Правительства КР нормам экологической безопасности;
- обеспечение лучшего понимания потенциальных последствий положений проекта, в случае их принятия, на окружающую среду и здоровье населения.

2. Общая часть.

Рассматриваемым проектом постановления Правительства КР вводится временный запрет (мораторий) на проведение плановых проверок субъектов предпринимательства до 01 января 2021 года. Данный проект разработан в соответствии с п.7. статьи 11 Закона Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»²: «в целях улучшения экономического положения, в исключительных случаях, Правительство Кыргызской Республики вправе ввести временный запрет (мораторий) на проведение проверок субъектов предпринимательства».

При этом отсутствует объяснение исключительности случая для введения временного запрета (моратория) на проведение проверок субъектов предпринимательства, связанные с обеспечением безопасности для жизни, здоровья и окружающей среды.

Согласно Справке-обоснования «целью введения моратория на проведение проверок является создание благоприятных условий для развития предпринимательства и привлечения инвестиций в экономику страны. Это один из комплекса институциональных, финансовых, экономических условий, направленных на улучшение возможностей предпринимателей вести бизнес в Кыргызской Республике». Перечень проверок, попадающих под исключения мораторий на проведение проверок достаточно узок.

Вместе с тем, планируется предусмотреть проведение мониторинга (без проведения проверок) субъектов предпринимательства государственными контролирующими органами и утверждение совместного плана мероприятий по устранению замечаний и предложений.

2.1. Оценка информации, изложенной в Справке-обосновании

Представленная в Справке-обосновании информация о том, что: *«Принятие данного законопроекта не приведет к социальным, экономическим, правовым, правозащитным, гендерным, экологическим и коррупционным последствиям»* экспертами ставится под сомнение.

Отказ на 2 года от плановых проверок, касающихся безопасности жизни, здоровья граждан и окружающей среды с высокой степенью риска может привести к крупным, необратимым последствиям для окружающей среды, здоровья и имущества граждан. Согласно пункту 3 статьи 22 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»³, 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.

Разработчиками проекта НПА в пункте 7 Справки-обосновании указано, что *«Поскольку проект не направлен на регулирование предпринимательской деятельности, в соответствии со статьей 19 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проект не подлежит анализу регулятивного воздействия»*. Данное утверждение является не достоверным. Исходя из норм Закона Кыргызской Республики «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности»⁴, «регулирование предпринимательской деятельности предполагает установление прав, обязанностей и требований в отношении предпринимателей и их деятельности, а также

² Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года №72

³ Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241

⁴ Закон КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» от 5 апреля 2008 года №55

регулирование отношений между органами государственной власти и предпринимателями». С введением временного моратория на проведение проверок будут установлены новые требования к деятельности предпринимателей, изменятся взаимоотношения между органами государственной власти и предпринимателями. Согласно пункту 3 статьи 19 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», «Проект нормативного правового акта подлежит отклонению в случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия».

В связи с вышеизложенным считаем, что процедура разработки рассматриваемого проекта постановления Правительства КР не соответствует процедурам нормотворческой деятельности.

3. Результаты оценки проекта на соответствие нормам Конституции Кыргызской Республики, законодательству:

Согласно Конституции КР к основным правам и свободам относятся: право на охрану здоровья (статья 47) и право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду (статья 48). Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина (абзац второй, пункта 2 статьи 20 Конституции КР). Положения указанных выше статей Конституции Кыргызской Республики обязывает государственные органы обеспечить реализацию данных прав, что и реализуются в стратегических документах Правительства КР:

В пункте 6.2.2. Программы развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. «Единство, доверие, созидание⁵» указано, что *«система оценки воздействия на окружающую среду должна стать постоянным компонентом общегосударственной политики, обеспечив стратегическую экологическую оценку планов, программ, законодательных актов, экономических и инвестиционных проектов. Экономическая и социальная целесообразность проектов не должна рассматриваться без исчерпывающего определения стоимости проектов развития, включающей в себя стоимостную оценку ущерба окружающей среде и применимые затраты на полноценную рекультивацию»*.

Одним из основных направлений в охране окружающей среды является реализация системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды через организацию проверок соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами экологических требований по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. Экологический контроль - важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функция государственного управления и правовой институт экологического права.

Исходя из статьи 3 закона КР «Об охране окружающей среды»⁶ реализация права граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду основана на принципах:

- 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;
- строгое соблюдение требований законодательства об охране окружающей среды,

⁵ утверждена постановлением Жогорку Кенеша КР от 20 апреля 2018 года N 2377-VI

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

неотвратимость ответственности за его нарушения, возмещение ущерба, причиненного окружающей среде предприятиями, учреждениями, организациями, хозяйствами и гражданами;

- нормирование, обоснованность и ограничение влияния хозяйственной деятельности и других воздействий на окружающую среду;
- достоверности и полноте информации, представляемой на государственную экологическую экспертизу
- гласности;
- учета общественного мнения.

Введение в национальное законодательство понятия **«Мониторинг деятельности субъектов предпринимательства»** является положительным моментом и расширяет нормы абзаца первого пункта 1 и абзаца первого пункта 2 статьи 11 закона КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»:

«1. Плановые и внеплановые проверки проводятся для контроля соблюдения субъектом проверки законодательства Кыргызской Республики и не имеют своей целью наложение финансовых или иных санкций на хозяйствующий субъект»;

«2. При выявлении в ходе проведения плановых проверок нарушений законодательства должностное лицо проверяющего органа обязано разъяснить субъекту проверки предмет и суть нарушения и вправе лишь вынести письменное предупреждение субъекту проверки с обязательством устранения последним нарушения в срок до 3 дней - в случае если устранение нарушения влияет на обеспечение безопасности по защите жизни и здоровья людей и до 30 дней - в остальных случаях».

Обязательные требования по обеспечению экологической, химической, радиационной, биологической, пищевой безопасности, промышленной безопасности опасных производственных объектов отражены в законах КР: «Об охране окружающей среды»; «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»⁷; «Об отходах производства и потребления»⁸; «Технический регламент «О радиационной безопасности»⁹; «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики»¹⁰; «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹¹ и др. законодательных актах. Зачастую для предотвращения негативных последствий контролирующим органам необходимо немедленное реагирование на нарушение обязательных требований законодательства. Согласно абзацу второму пункту 2 части 11 закона КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»¹²: **«В случае выявления в ходе плановой проверки нарушений, несущих прямую угрозу возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), аварий техногенного характера, допущенных субъектами проверки с высокой степенью риска, меры воздействия, предусмотренные законодательством об административной ответственности, могут применяться незамедлительно».**

Отказ от проведения плановых проверок касающиеся безопасности жизни, здоровья граждан и окружающей среды с высокой степенью риска может привести к нарушению

⁷ Закон КР от 8 мая 2009 года N 151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»

⁸ Закон КР от 13 ноября 2001 года N 89 «Об отходах производства и потребления»

⁹ Закон КР от 29 ноября 2011 года N 224 «Технический регламент «О радиационной безопасности»»

¹⁰ Закон КР от 17 июня 1999 года N 58 «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики»

¹¹ Закон КР от 2 августа 2016 года N 160 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

¹² Закон КР от 25 мая 2007 года N 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»

Конституционных прав граждан на охрану жизни и здоровья, а также на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду.

4. Результаты оценки проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика.

Обязательные требования в области охраны окружающей среды, здоровья человека, обеспечения экологической безопасности отражены в международных договорах, стороной которых является Кыргызская Республика:

- Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле¹³;
- Стокгольмская Конвенция о стойких органических загрязнителях¹⁴;
- Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением¹⁵;
- Венская конвенция об охране озонового слоя¹⁶;
- Конвенция о биологическом разнообразии¹⁷;
- Конвенция Организации Объединённых Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке¹⁸;
- Киотский протокол к Рамочной конвенции об изменении климата¹⁹;
- Картахенский протокол по биобезопасности к конвенции о биологическом разнообразии²⁰;
- Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой²¹;
- Международные соглашения, разработанные и заключенные государствами – членами МАГАТЭ²².
- и др.

Во всех этих международных договорах сказано, что каждая Сторона принимает законодательные или административные меры для обеспечения выполнения Стороной своих принятых международных обязательств.

18 апреля 2018г. на Совете Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) принято решение об одобрении проекта Соглашения о государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований технических регламентов Союза. Документ устанавливает принципы и подходы к осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований техрегламентов, что позволит гармонизировать правила контроля за безопасностью продукции.

Институт технического регулирования, включающий в себя три подсистемы – технические регламенты, стандартизацию, оценку соответствия, – направлен на защиту

¹³ Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 15 января 2000 г. № 15

¹⁴ Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 12 июля 2006 года № 114

¹⁵ Кыргызская Республика присоединилась постановлениями Законодательного Собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (ЖК) от 18 января 1996 года З № 304-1, Собрания Народных Представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 30 ноября 1995 года П N 225-1

¹⁶ Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 15 января 2000 года № 16

¹⁷ Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции в соответствии с Законом КР от 26 июля 1996 года № 40

¹⁸ Закон КР от 21 июля 1999 года N 85

¹⁹ Закон КР о ратификации от 15 января 2003 года N9

²⁰ Закон КР от 6 августа 2005 года № 140

²¹ Ратифицирован Законом Кыргызской Республики от 15 января 2000 года № 16

²² Международный договор «О нераспространении ядерного оружия». Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1415-ХП

публично- и частноправовых интересов. Данный вывод следует из целей принятия технических регламентов, целей стандартизации и целей подтверждения соответствия. Достижение данных целей обеспечивается системой правовых средств, к которым относятся в том числе государственный контроль (надзор) органов исполнительной власти за соблюдением требований технических регламентов, а также санкции за нарушение требований законодательства о техническом регулировании. На июнь 2018 года под контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов Союза попадают 39 технических регламентов, вступивших в силу.

Введения временного моратория на проведение проверок окажет негативное влияние на выполнение международных обязательств Кыргызской Республикой.

5. Специальная часть.

По данным представленным в Концепции зеленой экономики в Кыргызской Республике «Кыргызстан - страна зеленой экономики»²³: *«Негативное воздействие последствий экономической деятельности не прошло даром для здоровья населения, являющегося признанным индикатором ухудшения состояния окружающей среды в стране.*

За 2010-2015 годы в Кыргызстане на 31 процент увеличилось число вновь зарегистрированных больных с онкологическими новообразованиями, а общее количество таких больных выросло на 23 процента. При этом до 12 процентов выросла доля смертности кыргызстанцев от злокачественных новообразований в общем количества всех причин смерти в республике. В результате ухудшения состояния воздуха и в целом окружающей среды каждый 10 гражданин Кыргызстана подвержен заболеваниям органов дыхания.

Более того, от негативного воздействия загрязнения окружающей среды страдают дети - будущее Кыргызстана. В 2011-2015 годы на 64 процента увеличилось количество врожденных аномалий у новорожденных, а младенческая смертность от врожденных аномалий выросла на 20 процентов. Отмечается рост в 2 раза регистрации новых больных детей до 14 лет со злокачественными новообразованиями, а всего детей больных раком увеличилось на 20 процентов.

Ухудшение экологического состояния в республике негативно влияет и на женщин, у которых за 2010-2015 годы на 14 процентов увеличилось количество случаев бесплодия и на 18 процентов выросла регистрация новых случаев злокачественных новообразований у женщин.

Все эти статистические факты являются наиболее точными индикаторами, характеризующими значительное ухудшение экологического состояния в Кыргызстане».

Современный Кыргызстан переживает процесс перехода от централизованно-управляемой экономики к социально-рыночной, что порой сказывается на борьбе политических и экономических элит за ресурсы. Важным инструментом обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан, а также обеспечения благоприятной для жизни и здоровья экологической среды является проверка субъектов предпринимательства – выявление уклонений от требований законов и норм. Проведение проверок – это основа системы надзора. Основной целью проверок является не только выявление нарушений, но и предотвращение их появления, что в свою очередь обеспечивает безопасность здоровья населения, защиту окружающей среды. На проверки расходуется довольно значительная часть государственных средств и времени, однако они не идут в сравнение с затратами на устранение последствий от невыполнения обязательных требований.

²³ Концепция зеленой экономики в Кыргызской Республике «Кыргызстан - страна зеленой экономики» (утверждена постановлением Жогорку Кенеша КР от 28 июня 2018 года N 2532-VI)

Виды ущерба в случае аварии на производстве.

Вид ущерба*
Прямой ущерб
В том числе ущерб имуществу третьих лиц
Расходы на (ликвидацию) локализацию аварии
Социально-экономические потери (иски)
В том числе гибель (травмирование) третьих лиц
Косвенный ущерб (штрафы, недополученная прибыль и др.)
В том числе для третьих лиц
Экологический ущерб
Потери от выбытия трудовых ресурсов

*Ущерб - вред, наносимый деятельностью, действиями одного хозяйствующего субъекта другим субъектам или природе, окружающей среде, людям.

Одним из основных мотивационных стимулов для бизнеса, помимо имиджа экологически ориентированного бизнеса, является снижение уровня риска применения санкций за невыполнение природоохранного законодательства. К этому блоку относится сокращение платежей за эмиссию в окружающую среду, ущерба, сокращение количества проверок, конфликтов с местным населением и природоохранными органами.

6. Выводы и рекомендации.

Введение временного запрета (мораторий) на проверки субъектов предпринимательства могут повлечь за собой негативные последствия для окружающей среды, экологической безопасности, здоровья населения. Помимо отказа Правительства КР обеспечить защиту конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, мораторий на проверки влечет за собой риски больших финансовых расходов как для государства, так и для хозяйствующих субъектов в случае аварии на производстве.

Проект постановления Правительства КР «О введении временного запрета (мораторий) на проверки, проводимые правоохранительными, налоговыми и другими уполномоченными органами, имеющими право на проведение проверок субъектов предпринимательства» не соответствует нормам национального и международного законодательства более высокого порядка.

В соответствии с п.2 статьи 6 Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2014 г.): «Нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу».

На основании вышеизложенного рекомендуем исключить из проекта постановления Правительства КР «О введении временного запрета (мораторий) на проверки, проводимые правоохранительными, налоговыми и другими уполномоченными органами, имеющими право на проведение проверок субъектов предпринимательства» запрет на проверки субъектов

предпринимательства, хозяйственная деятельность которых имеет высокую степень риска для жизни и здоровья граждан, а также оказывает значительное воздействие на окружающую среду.

Ужесточить практику правоприменения, обеспечить механизмы мониторинга и опротестования действий, либо бездействий государственных контрольно-надзорных органов, влекущих за собой нарушение законодательства о проверках и необоснованное вмешательство в деятельность субъектов предпринимательства.

Проект постановления Правительства КР привести в соответствие с законодательством Кыргызской Республики и процедурами нормотворческой деятельности.



Председатель

О. В. Печенюк