

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ О
МЕХАНИЗМАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ

УДК

ББК

Печенюк О.В.

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ О МЕХАНИЗМАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ / Отв. Редактор:
[ФИО] - Бишкек, 2023 - 86 с.**

ISBN

Данный Аналитический отчет рассматривает механизмы защиты экологических прав в Кыргызской Республике, способствует повышению осведомленности и восприятию экологических проблем с точки зрения регулирования вопросов реализации экологических прав в соответствии с международными документами и национальным законодательством. В аналитическом отчете также даны рекомендации по внедрению конкретных мер по вовлечению представителей гражданского общества к участию в принятии экологически значимых решений, улучшению доступа к информации и регулированию экологических прав в Кыргызской Республике.

Аналитический отчет издан в рамках проекта, финансируемого Европейским Союзом «Мониторинг юстиции - повышение потенциала гражданского общества по мониторингу и защите прав человека в Кыргызской Республике». Проект реализуется консорциумом во главе с Фондом им. К. Аденауэра в партнерстве с ЭД «БИОМ», ОФ «АЛГА» и Фондом им. Макса Планка в поддержку международного мира и правового государства.

Данный аналитический отчет опубликован при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание публикации может не отражать точку зрения Европейского Союза.

ISBN

ББК

УДК

ОГЛАВЛЕНИЕ

Методы исследования	2
Введение	2
Экологические права граждан	2
Инструментарий внедрения механизмов участия общественности в принятии значимых решений:	3
Международные договоры по вопросам защиты экологических прав и экологической безопасности граждан, стороной которых является Кыргызская Республика	7
Выводы	11
Экологическая и социальная политика международных финансовых институтов	12
Национальные механизмы защиты	17
Законодательство в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности	17
Государственный учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов	18
Нормирование качества окружающей среды	22
Экономические механизмы природопользования	24
Система экологической оценки	29
Правовые основы экологического мониторинга	32
Правовые основы экологического контроля	39
Экологические правоотношения: права и обязанности общественности	42
Ответственность за совершение экологических правонарушений и преступлений	50
Выводы и рекомендации	52
Участие общественности в процессе правотворчества	60
Экспертиза проектов нормативных правовых актов	62
Существующая практика защиты экологических прав	69
Выводы и рекомендации	72
Приложения	73
Приложение 1.	73
Приложение 2	77

Методы исследования

Базовые методы, предлагаемые для реализации выбранной методологии проекта, включают в себя как кабинетные методы - сбор информации из вторичных открытых источников (внешних и внутренних источников), обобщение информации и ее анализ, подготовка аналитических документов и рекомендаций, метод сбора первичных данных (интервью, наблюдение).

Общая характеристика кабинетных методов, применяемые при работе:

- Традиционный (классический) анализ - анализ сути материалов с заданной точки зрения: выделяет основные идеи, отслеживает логику связей, противоречия, зависимость контекста материала и обстоятельств его появления.
- Контент-анализ документов - анализ наличия в содержании материалов определенных смысловых категорий – возможность статистической обработки.

Введение

Экологические права граждан

Приобретение независимости Кыргызской Республикой не только качественно поменяло ее статус в мире, но и наложило определенные обязательства, вытекающие из данного статуса. Подтверждая собственный суверенитет, Кыргызская Республика активно включилась в международные процессы, в том числе и участвуя в работе международных конвенций. Будучи членом Организации Объединенных Наций¹, Кыргызстан в соответствии с Уставом ООН имеет определенные права и обязанности², включая механизмы, направленные на международное финансирование по реализации своих обязанностей в области устойчивого развития, включая реализацию международных соглашений в области охраны окружающей среды и обеспечения прав и свобод, ратифицированных Кыргызстаном в установленном законом порядке.

На правотворчество как на международном, так и на национальном уровне оказывают существенное влияние два, подчас противоборствующих процесса:

- введение ограничений и запретов для обеспечения экологической безопасности, сохранения и восстановления окружающей среды, которые в различной степени «жесткости» влияют на принятие решений о допустимости намечаемой деятельности, торговли товарами и услугами;
- глобальная либерализация экономики, которая оказывает существенное влияние на упрощение процедур торговли товарами и услугами, снятия излишних требований законодательства, введение ограничений для проверок.

Таким образом, необходимо всегда помнить, что на процесс принятия решений в области обеспечения экологической безопасности (химической, биологической, радиационной), помимо международных соглашений в области охраны окружающей среды, всегда будут оказывать влияние международные торговые соглашения, например, в рамках ВТО, ЕАЭС, Шанхайской организации и т.д. Необходимо отслеживать тенденции по техническим барьерам в торговле и прежде всего в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер, нетарифного регулирования.

Так или иначе, но обеспечение экологической безопасности возможно лишь при взаимодействии всех секторов общества и очень важно учитывать принцип предосторожности при принятии решений, а

¹ Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года

² <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205286>

само решение подкреплять хорошим обоснованием, основанном на оценке рисков и последующем мониторинге последствий принимаемых решений.

Обеспечение безопасной для жизни и здоровья окружающей среды, охрана природы, рациональное использование природных ресурсов являются главными целями экологического законодательства.

Осуществляя принципы народовластия в интересах нынешнего и будущих поколений, общественное участие рассматривается нами достаточно широко - от обеспечения прозрачности и выявления коррупционных механизмов в процессе принятия экологически значимых решений, до непосредственного участия общественности в обеспечении национальной безопасности (политической, экономической, экологической, энергетической и т. д.) и обеспечения конституционных прав граждан.

Инструментарий внедрения механизмов участия общественности в принятии значимых решений:

- Участие в разработке стратегий, политик и программ.
- Проведение Стратегической экологической оценки.
- Участие в процессе правотворчества.
- Согласование с общественностью при принятии управленческих решений.
- Участие в процедуре оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), включая трансграничный ОВОС.
- Проведение общественных экспертиз и участие в государственной экологической экспертизе.
- Участие в системе экологического контроля: общественный мониторинг и контроль за изменением состояния окружающей среды.
- Общественный мониторинг и контроль за состоянием общественного участия на всех стадиях процесса принятия и реализации принятых решений.
- Защита права на участие в принятии значимых решений.
- Защита окружающей среды во внесудебном порядке и через суд (опротестование не правомерных управленческих решений).
- Создание правоприменительной практики по соблюдению национального законодательства (общественная адвокатура).
- Участие в реализации проектов, планов, программ.
- Лобби в защиту общественных экологических интересов.
- Обеспечение прозрачности всего процесса.

Право на благоприятную окружающую среду - неотъемлемое право человека на существование в такой окружающей среде, качественная сторона которой благоприятна для человека как биологического вида и человека как социального существа.

Обеспечение и защита права на благоприятную окружающую среду является важнейшим принципом государственной политики в области охраны природы.

Пункт 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики, принятой референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года³ гласит: *Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом.*

Согласно статьи 16 Конституции:

³ Конвенция ЕЭК ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»

1. Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, пастбища, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики.

2. Земля и природные ресурсы используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызской Республики; для сохранения единой экологической системы и устойчивого развития они находятся под контролем и особой охраной государства.

При этом статья 23 признает права и свободы человека неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было. Права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

Статья 35 предписывает право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей, а статья 37 дает гражданам право «участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей», «участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения», «право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок».

Право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду, на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования, а также предусмотрено обязательство охранять и бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру предусмотрено статьей 49 Конституции.

В соответствии с Законом КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики»⁴ - международные договоры КР являются правовой основой международных отношений Кыргызской Республики. Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Согласно ст. 57. Закона КР «Об охране окружающей среды» в целях обеспечения всеобщей экологической безопасности в интересах настоящего и будущего поколений людей Кыргызская Республика осуществляет международное природоохранное сотрудничество и руководствуется следующими принципами:

- каждый человек имеет право на жизнь в благоприятных экологических условиях;
- государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов для целей развития обеспечения нужд своих граждан;
- экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов;
- деятельность государства не должна наносить ущерб окружающей среде;
- проведение систематического анализа природно-экологического аспекта развития внешнего сотрудничества, соблюдение основополагающего принципа взаимной выгоды;
- установление взаимоконтроля за состоянием и изменением окружающей среды и ее

⁴ https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr22_e/wtr22_e.pdf,

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr22_e.htm

ресурсов на основе международно признанных критериев и параметров;
-международный обмен научно-технической информацией по проблемам окружающей среды; создание банков экологической информации, подготовка специалистов-экологов;
-взаимопомощь государств в чрезвычайных экологических ситуациях;
-мирное разрешение споров в области охраны окружающей среды;
-сочетание деятельности международных организаций с национальными интересами Кыргызской Республики.

Международные отношения должны строиться с учетом:

- экологических последствий и оценки экономического ущерба от вывоза за рубеж природных ресурсов;
 - коммерческих потерь от реализации природных ресурсов на мировом рынке по низким ценам;
 - недополученных доходов от поставки природных ресурсов в необработанном или слабообработанном виде;
 - оценки экологического ущерба, возникающего в результате добычи природных ресурсов;
 - требования использования экологически чистой и малоотходной технологии в создаваемых совместных предприятиях;
 - сотрудничества между общественными природоохранными организациями;
 - гласности внешнеэкономических связей. В соответствии со ст. 58. этого же закона, если международным договором, участником которого является Кыргызская Республика, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Кыргызской Республики по охране окружающей среды, то применяются правила международного договора.
- В соответствии со статьей 9.3 Орхусской Конвенции ⁵ и национальным законодательством Кыргызской Республики, доступ общественности к правосудию охватывает дела по заявлениям и искам, связанным с нарушением следующих прав:
- Право на благоприятную окружающую среду.
 - Право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды.
 - Право собственности на природные ресурсы.
 - Право пользования природными ресурсами.
 - Право на полное возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу в результате нарушения экологического законодательства.
 - Право требовать возмещение ущерба, причиненного окружающей среде в результате нарушения экологического законодательства.
 - Право на объединение.
 - Право обращаться непосредственно или через организации, партии, движения, ассоциации в органы охраны среды, административные или судебные органы с требованием о прекращении деятельности, наносящей вред природной среде.
 - Право на обращение в государственные органы с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны среды, вредного воздействия на среду и получать своевременные и обоснованные ответы.
 - Право на экологическое образование и воспитание.

На реализацию вышеперечисленных прав граждан и направлено данное исследование.

⁵ https://www.economy.gov.ru/material/file/897abb7144b7a86eccb9b91c31aa9511/WT_MIN21_6_R2.pdf

Международные договоры по вопросам защиты экологических прав и экологической безопасности граждан, стороной которых является Кыргызская Республика

Кыргызская Республика является участницей следующих многосторонних природоохранных соглашений:

1. Конвенция ЕЭК ООН «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния»;
2. Конвенция ЕЭК ООН «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте»;
3. Венская конвенция «Об охране озонового слоя»;
4. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой;
-Лондонская поправка
-Копенгагенская поправка
-Монреальская поправка
-Пекинская поправка
-Кигалийская поправка
5. Конвенция о биологическом разнообразии;
-Картахенский протокол по биобезопасности к конвенции о биологическом разнообразии;
-Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения;
6. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц;
7. Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС);
8. Боннская Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных;
9. Рамочная конвенция организации объединенных наций об изменении климата;
-Парижское соглашение по Рамочной конвенции ООН об изменении климата (заменило Киотский протокол к рамочной конвенции ООН об изменении климата);
10. Конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке;
11. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением;
12. Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле;
13. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях;
14. Орхусская Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
15. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия;
16. Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, подписанной 5 сентября 1997 года в городе Вена;
17. Конвенция о физической защите ядерного материала и Поправка к Конвенции о физической защите ядерного материала;

Также Кыргызская Республика участвует в работе Международного агентства по атомной энергетике (МАГАТЭ), включая Дополнительный протокол к Соглашению между Кыргызской Республикой и МАГАТЭ о применении гарантий в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия, подписанного 29 января 2007 года в городе Вена.

Национальное экологическое законодательство изначально развивается в русле принципов и норм международного права окружающей среды. Базовые правовые идеи, лежащие в основе эколого-правового регулирования, основаны на принципах международного права.

Международные обязательства Кыргызской Республики оказывают существенное влияние на национальное экологическое законодательство. Но, к сожалению, реализация положений международных соглашений происходит достаточно дискретно. В первую очередь, это связано с тем, что предпринимаемые меры, напрямую зависят от экспертного потенциала субъектов правоотношений, наличия ресурсов, направленных на их реализацию. В связи с этим, важным представляется осуществление постоянного общественного мониторинга и контроля по исполнению международных договоров ведомствами, на которые возлагается ответственность за исполнение обязательств по международным договорам, и реализации мер по исполнению взятых на себя международных обязательств.

Часть природоохранных Конвенций можно рассматривать как систему сдержек и противовесов, направленных на снижение нагрузки на природу, в результате либерализации торговой и инвестиционной деятельности. С другой стороны, в расчете на климатические изменения, которые также влияют на увеличение экологических рисков и обеспечение экологической безопасности, такое положение вещей может являться серьезной стимуляцией отечественного производителя, ориентированного на экологически чистые виды продукции и ресурсосбережение.

По результатам проведенного обзора международных природоохранных соглашений очевидны следующие тенденции - совершенствование национального экологического законодательства посредством усиления по ряду позиций национальных экологических требований в соответствии с международными обязательствами, а именно:

- в области сохранения биоразнообразия - внедрение оценки экосистемных услуг и мониторинга состояния биоразнообразия, внедрение практики поддержки реализации методов «зеленой экономики» и др.;
- ужесточение санкций за нарушение природоохранного законодательства;
- ужесточение требований в области обращения со стойкими органическими загрязнителями и в обращении с опасными химическими веществами;
- регламентация национальных положений, касающихся трансграничных перевозок опасных отходов;
- совершенствование правовых механизмов экологической оценки посредством включения в национальное законодательство положений по проведению стратегической экологической оценки.

Необходимо отметить, что Кыргызская Республика с декабря 1998 года является членом Всемирной Торговой Организации (ВТО) и в 2014 г. присоединилась к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

При вступлении во ВТО Кыргызская Республика приняла на себя обязательство по свободному передвижению товаров, платежей и капитала. Также было принято обязательство, что со дня вступления Кыргызстана во ВТО, он гарантирует, что все ее законы и положения, относящиеся к праву на торговлю товарами, ко всем сборам, пошлинам, налоговым сборам с такого права, будут полностью соответствовать ее обязательствам по ВТО, а также он будет исполнять такие законы и положения в полном соответствии с этими обязательствами.

ВТО опубликовала свой Доклад о мировой торговле за 2022 год⁶. Среди прочих выводов, в нем подчеркивается прямая связь между международной торговлей и изменением климата/окружающей средой. Ключевые выводы доклада синхронизированы с текущими процессами в Кыргызстане.

Во введении к докладу утверждается, что изменение климата оказывает глубокое влияние на жизнь людей по всему миру. Смягчение последствий изменения климата и адаптация к нему потребуют

⁶ https://www.economy.gov.ru/material/file/8306622657b7964a83377ba0c9b9480e/WT_MIN21_8_R2.pdf

крупных экономических инвестиций и скоординированных действий для перехода к устойчивой низкоуглеродной экономике.

В нем говорится, что торговля может сыграть важную роль в оказании помощи странам в сокращении выбросов путем повышения доступности экологических товаров, услуг и технологий. Международная торговля также может помочь странам адаптироваться к последствиям изменения климата и повысить устойчивость к ним в будущем.

Во введении к докладу также утверждается: обеспечение того, чтобы политика в области торговли и изменения климата была взаимоподдерживающей, требует глобальной координации и прозрачности правительственных мер. ВТО уже играет важную роль в оказании содействия странам в борьбе с изменением климата, поддерживая предсказуемую торговую среду, основанную на правилах ВТО, которые позволяют осуществлять международную торговлю товарами и услугами, необходимыми для преодоления последствий изменения климата. Однако взаимная поддержка политики в области торговли и изменения климата может быть усилена за счет дальнейшего международного сотрудничества в ВТО.

Забота об охране окружающей среды и изменении климата в настоящее время является неотъемлемой частью технико-экономических обоснований всех новых крупных проектов. Существующие объекты также подвергаются процедуре ОВОС и аудиту на предмет их соответствия экологическим соображениям и обязательствам. Члены ВТО подготовили Совместное заявление Министров ВТО о торговле и устойчивости окружающей среды⁷ и Совместное заявление Министров ВТО о загрязнении окружающей среды и экологически устойчивой торговле пластиком⁸.

Обеспечение экологической безопасности в условиях изменения климата будет менять структуру международной торговли. Страны с большей открытостью торговли менее уязвимы к климатическим потрясениям, приводящим к сбоям цепочек поставок. Более того, открытая торговля способствует зеленому переходу за счет распространения технологий⁹.

Отдельного внимания среди источников экологического права заслуживают межгосударственные соглашения Евразийского экономического союза (ЕАЭС), имеющие прямое действие на территории государств-членов ЕАЭС и заменившие действовавшие до этого национальные нормативные правовые акты. Так, на основании Договора о ЕАЭС, Коллегией Евразийской экономической комиссии введены единые меры нетарифного регулирования в отношении ряда товаров, в числе которых, например, озоноразрушающие вещества, опасные отходы, дикие животные, отдельные дикорастущие растения, коллекционные материалы по минералогии, палеонтологии, информация о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья.

В связи с вступлением Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) страна взяла на себя обязательства по улучшению соответствия нормативной правовой базы Кыргызской Республики и Договора о присоединении Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года.

В рамках Договора о ЕАЭС предусмотрено:

- формирование единого перечня потенциально опасной продукции, в отношении которой разрабатываются и принимаются единые технические регламенты, единые межгосударственные стандарты;
- определение обязательных требований в отношении продукции, включенной в указанный перечень, а также правил идентификации, формы, схемы и процедуры оценки (подтверждения) соответствия. При этом одновременно запрещается установление в национальных законодательствах стран-участниц Союза обязательных требований к продукции, не вошедшей в единый перечень;

⁷ <https://econs.online/articles/opinions/kak-klimaticheskij-krizis-vliyaet-na-mirovuyu-torgovlyu-a-ona-na-klimat/>

⁸ <https://eec.eaeunion.org/comission/departament/dotp/klimaticheskaya-povestka/>

⁹ <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/ec0/Zayavlenie-ramka-.pdf>, <https://eec.eaeunion.org/news/zayavlenie-ob-ekonomicheskom-sotrudnichestve-gosudarstv-chlenov-%20evrazijskogo-ekonomicheskogo-soyuza-v-ramkah-klimaticheskoy-povestki/>

-применение санитарных мер в отношении лиц, транспортных средств, а также подконтрольной санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товаров), включенной в соответствии с актами Евразийской экономической комиссии в единый перечень продукции (товаров), подлежащей государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю).

-к продукции (товарам), подлежащей государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), устанавливаются единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования и процедуры.

Технические регламенты ЕАЭС являются нормативными правовыми актами и имеют прямое действие на территории Кыргызской Республики в соответствии с пунктом 2 статьи 52 Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 года.

Согласно пункту 4 Приложения 9 к Договору о ЕАЭС в целях выполнения требований технических регламентов ЕАЭС Евразийская экономическая комиссия утверждает перечень международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия - национальных (государственных) стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента ЕАЭС. В случае неприменения стандартов, включенных в указанный перечень, оценка соответствия осуществляется на основе анализа рисков.

В рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) была создана Рабочая группа высокого уровня по выработке предложений по сближению позиций государств – членов ЕАЭС в рамках климатической повестки (далее – РГВУ) в соответствии с Распоряжением Коллегии Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) от 28 сентября 2021 года № 150 во исполнение Распоряжения Евразийского межправительственного совета от 20 августа 2021 года № 10. На основании предложений, поступивших от государств – членов ЕАЭС, утвержден состав РГВУ на уровне заместителей руководителей уполномоченных органов¹⁰.

14 октября 2021 года на заседании Высшего Евразийского экономического совета принято заявление об экономическом сотрудничестве государств – членов ЕАЭС в рамках климатической повестки, проект которого был подготовлен РГВУ¹¹. Данный документ, подписанный в преддверии 26-й сессии Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в Глазго, отражает позицию государств – членов ЕАЭС по глобальной климатической повестке и задает вектор для формирования согласованных подходов по этому направлению в рамках интеграционного объединения.

21 октября 2022 года на заседании Евразийского межправительственного совета был принят Первый пакет мероприятий (Дорожная карта) по сотрудничеству государств-членов ЕАЭС в рамках климатической повестки, в который вошли следующие направления:

- анализ национального законодательного регулирования в климатической сфере и подготовка предложений по развитию общих подходов в данной сфере;
- разработка предложений по формированию совместных рыночных и нерыночных механизмов углеродного регулирования для достижения целей Парижского соглашения;
- определение мер стимулирования низкоэмиссионной трансформации в следующих отраслях с учетом компетенции: транспорт, энергетика, металлургия, химическая промышленность, строительство, сельское хозяйство;
- Евразийские инициативы низкоуглеродного развития;
- зеленое финансирование;
- формирование Банка климатических технологий и цифровых инициатив;
- координация в сфере международных торговых отношений по вопросам климатической повестки и иное взаимодействие в целях продвижения интересов государств – членов ЕАЭС в климатической сфере на международной арене.

¹⁰ <https://eec.eaeunion.org/commission/departments/dotp/klimaticheskaya-povestka/bank/>

¹¹ https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/df7/Kriterii-dlya-opublikovaniya-_Modelnaya-taksonomiya_.pdf

Важными являются согласованные базы по Наилучшим доступным технологиям ЕАЭС в сфере борьбы с изменениями климата и цифровизации¹² и Критерии зеленых проектов государств-членов ЕАЭС (модельная таксономия ЕАЭС)¹³.

Помимо вышеперечисленных международных механизмов, способствующих защите прав общественности на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, нельзя не напомнить о социальных и экологических политиках, предусмотренных международными финансовыми институтами (МФИ).

Экологическая и социальная политика международных финансовых институтов

Проектное финансирование играет важную роль в развитии финансирования во всем мире. При подготовке финансирования, особенно на новых, развивающихся рынках, финансисты проектов часто сталкиваются с вопросами экологической и социальной политики. В течение многих лет банки, работающие в секторе проектного финансирования, искали пути создания единых правил, отражающих социальные и экологические аспекты, применимые во всех странах мира к проектам во всех отраслях промышленности. В октябре 2002 года для обсуждения этой проблемы в Лондоне собралась инициативная группа, в состав которой вошли представители нескольких банков, а также Международной финансовой корпорации (IFC) группы Всемирного банка.

Участники совещания приняли решение разработать свод стандартов, которые могут быть применимы в банковской сфере для отражения экологических и социальных аспектов при осуществлении проектного финансирования. В результате проведенной работы появилась первая редакция «Принципов Экватора», которая была принята 4 июня 2003 года на собрании банков, проходящим в Вашингтоне, округ Колумбия.

Десять крупнейших мировых банков, аккумулирующих примерно треть всех кредитов для мирового производства на развитых и развивающихся рынках, 4 июня 2003 года договорились соблюдать так называемые «**Принципы Экватора**» при выборе приоритетов финансовой поддержки в различных сферах экономической активности.

«Принципы Экватора»¹⁴ — это комплекс добровольных принципов, разработанных и принятых банками для оценки экологических и социальных рисков при предоставлении проектного финансирования. Концепция «Принципов Экватора» базируется на природоохранных и социальных стандартах, применяемых Международной финансовой корпорацией (IFC) - членом группы Всемирного банка, осуществляющей финансирование в частном секторе. Эти принципы применялись в глобальном масштабе для кредитов в сфере банковского проектного финансирования с общей суммой капитальных затрат не менее \$50 млн.

Сделав такой шаг, банки приняли на себя ответственность за устойчивость проектов, которым они предоставляют финансирование. В основе взятых обязательств лежит трансформация роли финансовых институтов на рынке проектного финансирования. В прошлом обеспечение экологически и социально ответственного развития оставалось исключительно уделом заемщиков. От позиции невмешательства, банки постепенно пришли к осознанию своей роли и ответственности в области рационального природопользования и регулирования социальных аспектов.

При применении «Принципов Экватора» в рамках конкретного проекта исходным пунктом для банка является изучение уровня экологических и социальных рисков, возникающих в связи с данным проектом, и присвоение ему той или иной категории с точки зрения рисков. В случае проекта с повышенным уровнем риска от заемщика потребуется оценка воздействий на окружающую среду с

¹² <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=20786>, <https://www.fd.ru/articles/160797-printsipy-ekvatora-opredelenie-naznachenie-soderzhanie>

¹³ <https://bankwatch.org/?lang=ru>

¹⁴ <https://www.undp.org/publications/secu-investigation-guidelines-0>

использованием количественных экологических показателей и базового требования открытия информации для местных сообществ. Условия предоставления кредитных средств предусматривают постоянную отчетность и контроль соответствия.

Принимая «Принципы Экватора», банк берет на себя обязательство предоставлять займы только для тех проектов, спонсоры которых смогут удовлетворительным для банка образом доказать способность и готовность соблюдать требования комплексных мер, направленных на обеспечение социальных норм и требований защиты окружающей среды

При применении «Принципов Экватора» проекты отбираются на основе предварительной экологической и социальной оценки проектов, разработанной IFC. Банки присваивают проектам категорию А, В или С (высокий, средний или низкий уровень экологического или социального риска) с использованием общепринятой терминологии. Для проектов категорий А и В (высокий и средний уровень риска) заёмщику предстоит пройти специальную экспертизу, в рамках которой будут решаться экологические и социальные вопросы, выявленные при присвоении проекту той или иной категории. После соответствующих консультаций с заинтересованными лицами в регионах, в которых расположен данный проект, для проектов категории А, а при необходимости и проектов категории В, будут подготовлены «Планы действий в области охраны окружающей среды» для решения вопросов смягчения экологических и социальных рисков и контроля за ними.

Заёмщик должен будет доказать банку, что проект соответствует законодательству принимающей страны, а также разработанному Всемирным банком и IFC Справочнику по предотвращению и сокращению загрязнения для соответствующей отрасли промышленности. В проектах, предназначенных для реализации в странах с развивающейся рыночной экономикой, заёмщик должен будет также доказать банку, что при проведении экологической экспертизы учитывались разработанные IFC «Меры по обеспечению безопасности», в которых содержатся установки, касающиеся естественной среды обитания, коренного населения, вынужденного переселения, безопасности плотин, лесного хозяйства и культурного достояния.

Основные Принципы:

«Мы обязуемся давать кредиты на проекты только при следующих обстоятельствах:

- 1. Определена категория риска проекта в соответствии с нашими внутренними руководствами, базирующимися на критериях экологической и социальной экспертизы МФИ при отселе проектов, приведенных в приложении к данным принципам (Приложение I).*
- 2. Для проектов категорий А и В заёмщик проводит экологическую экспертизу - оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС), в процессе подготовки которой необходимо учитывать категорию проекта и подробно проанализировать все основные экологические и социальные проблемы, выявленные на стадии определения категории.*
- 3. В контексте выполнения проекта, если необходимо, в отчете по ОВОС должны быть учтены и рассмотрены следующие разделы:*
 - a) оценка основных экологических и социальных условий;*
 - b) требования законов и правил страны нахождения разрабатываемого объекта, а также соответствующие международные соглашения и договора;*
 - c) экологически неустойчивое освоение и использование возобновляемых природных ресурсов;*
 - d) охрана здоровья населения, его культуры и биоразнообразия, в том числе редких и исчезающих видов и уязвимых экосистем;*
 - e) использование опасных веществ;*
 - f) возможные угрозы основных стихийных и других бедствий;*
 - g) здоровье и безопасность людей, занятых на производстве в данном проекте;*
 - h) меры противопожарной и другой безопасности;*
 - i) социально-экономические результаты и последствия проекта;*
 - j) приобретение и использование земель;*
 - k) насильственное перемещение населения;*
 - l) воздействие проекта на коренных жителей и местные поселки;*
 - m) кумулятивное воздействие от существующих проектов, предлагаемых проектов и ожидаемых в будущем;*
 - n) участие в проектировании, экспертизе и выполнении проекта всех затрагиваемых проектом сторон;*
 - o) рассмотрение экологически выполнимых и социально предпочтительных альтернатив;*
 - p) эффективное производство, доставка и использование энергии;*

q) предотвращение загрязнения и минимизация отходов, контроль за загрязнением (жидких отходов и атмосферных эмиссий) и меры по управлению твердыми отходами и отходами химических веществ.

Примечание: В каждом конкретном случае ОВОС должен учитывать соответствующие законы, правила и разрешения страны нахождения проекта, требуемые по проекту. Кроме того, работы по проекту должны быть приведены в соответствие с минимальными стандартами, изложенными в Положениях Всемирного Банка и МФИ по предотвращению и сокращению загрязнения (Приложение III), а для проектов, проводящихся в странах с малообеспеченным и среднеобеспеченным населением в соответствии с Данными по индикаторам освоения Всемирного Банка, ОВОС должна также учитывать применяемые там Положения по руководству МФИ (Приложение II). В каждом случае ОВОС должна доказывать, убедительно для кредиторов, общее соответствие проекта (или оправданные отклонения от него) с соответствующими вышеуказанными руководствами и положениями.

4. Для всех проектов категории А, и если считается приемлемым, к проектам категории В, заемщик или эксперт третьей стороны готовит План по экологическому управлению (ПЭУ), базирующийся на выводах ОВОС. В ПЭУ содержатся меры по смягчению негативных последствий, планы и календарные графики работ, формы мониторинга и управления рисками.

5. Для всех проектов категории А, и если считается приемлемым, по проектам категории В, мы должны быть убеждены, что заемщик или эксперт третьей стороны консультировался со всеми группами, затрагиваемыми проектом, в том числе с коренными жителями и местными НКО, что оформлено структурно, и проведено соответствующим данной культуре способом. ОВОС или ее резюме должны быть обнародованы на местном языке и открыты перед общественностью соответствующим данной культуре способом за как можно более короткий период. Все эти консультации должны учитываться при подготовке ОВОС и ПЭУ, а для проектов категории А эти документы должны подвергаться независимой экспертизе.

6. Заемщик должен быть связан следующими обязательствами:

a) соблюдать ПЭУ при проектировании и выполнении проекта;

b) соблюдать отчетность, регулярно и в соответствии с ПЭУ готовить отчеты с помощью своих сотрудников или специалистов третьей стороны;

c) если необходимо, демонтировать или консервировать сооружения и установки в соответствии с принятым Планом по декомиссии.

7. Если необходимо, для проведения дополнительного мониторинга и слежения за отчетностью кредиторы назначают организацию, ответственную за независимую экологическую экспертизу.

8. Если заемщик не выполняет свои экологические и социальные обязательства, и при этом ему отказывают в любом долговом финансировании, мы будем поощрять заемщика провести работы по разрешению этих проблем и приведению своих работ в соответствие с принятыми обязательствами.

9. Данные принципы применяются к проектам с общими капиталовложениями в 50 миллионов долларов и выше.

Хотелось бы отметить, что Евразийский банк развития (Управляющий средствами Евразийского фонда стабилизации и развития) осуществляет финансирование в соответствии с требованиями операционной политики Азиатского банка развития «Положение о политике по защитным мерам», июнь 2009 года.

Некоторые кыргызстанские НПО активно сотрудничают с сетью Bankwatch¹⁵ участвуют в мониторинге деятельности МФИ и имеют небольшой опыт по защите экологических прав, используя данный механизм.

С механизмами защиты экологических прав, используя механизмы рассмотрения жалоб можно ознакомиться по следующим ссылкам:

1) ЕБРР

<https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2016/04/guide-EBRD-PCM-RU-web.pdf>

<https://bankwatch.org/blog/kak-obespechit-obshchestvennyj-kontrol-nad-proektami-finansiruemyimi-bankami-razvitiya-v-nedemokraticeskih-stranah?lang=ru>

<https://www.ebrd.com/integrity-and-compliance.html>

15

<https://click.mail.ru/redir?u=https%3A%2F%2Feur03.safelinks.protection.outlook.com%2F%3Furl%3Dhttps%253A%252F%252Finfo.undp.org%252Fsites%252Fregistry%252Fsecu%252FSECUPages%252FCASEFile.aspx%253FItemID%253D33%26data%3D05%2527C01%2527Cpaul.goodwin%2540undp.org%2527Ce6d26179852744aa0ac208daf33a6a43%2527Cb3e5db5e2944483799f57488ace54319%2527C0%2527C0%2527C638089729709259304%2527CUnknown%2527CTWFpbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLjBtIl6ik1haWwiLCJXVCi6Mn0%253D%2527C3000%2527C%2527C%2527C%26sdata%3D0nbDm1bR3L6WzlvzgJnlws7ONwoZM1TasdYOSbRwNO0%253D%26reserved%3D0&c=swm&r=http&o=mail&v=3&s=551cd390297f5b06>

2) АБР

<https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/main#>

<https://www.adb.org/who-we-are/professional-ethics-and-conduct>

<https://www.adb.org/who-we-are/integrity/main>

3) Всемирный банк

<https://www.inspectionpanel.org/>

<https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency>

МФК и МИГА

<https://www.cao-ombudsman.org/>

<https://www.cao-ombudsman.org/policies-guidelines>

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/581991628007384370/pdf/IFC-MIGA-Independent-Accountability-Mechanism-CAO-Policy.pdf>

Аналогичные механизмы рассмотрения жалоб общественности предусмотрены и в структурах ООН: ФАО, ПРООН и т.д.

Так, например, в рамках проекта ПРООН «Социально-экономическое развитие сообществ вокруг радиоактивных объектов в Кыргызстане» в 2015-2017 годах был построен водосборный пункт, состоящий из двух скважин и водозабора в селе Каджи-Сай. После завершения реабилитационных работ в 2017 году водозабор принят в эксплуатацию Государственной инспекцией по эколого-технической безопасности и сельской администрацией Каджи-Сай (Акт приема-сдачи готового объекта в эксплуатацию, серия ГЭТИ 39 No. 129-17 от 19 декабря 2017 г.).

В августе 2020 года от имени жителей Каджи-Сай в ПРООН поступило обращение о том, что из-за некачественно выполненного ремонта системы водоснабжения грязная вода поступает в дома жителей села. После проведения независимого мониторинга, было принято решение Администратора по делу SECU № SECU0015, касающемуся деятельности ПРООН в контексте проекта «Социально-экономическое развитие населенных пунктов, расположенных вокруг радиоактивных объектов в Кыргызстане».

Согласно пунктам 50–52 раздела 12 Руководящих принципов проведения расследований SECU¹⁶, SECU проанализирует решение Администратора, с тем чтобы определить, какие мониторинговые меры необходимы. Все соответствующие заключения и отчеты о мониторинге загружены в реестр SECU и были разосланы заинтересованным сторонам. С решением можно ознакомиться в реестре дел SECU¹⁷.

Выводы

При наличии большого количества ратифицированных конвенций, подписанных международных соглашений и инициатив, разработанных стратегий и программ, ответственные лица ключевых министерств и ведомств не всегда имеют полную информацию о содержании самих международных и региональных обязательствах страны, ни о четком делении функциональных обязанностей при межведомственном и межсекторальном взаимодействии. Необходимо отметить, что интерес этих лиц не всегда соотносится с выполнением их функциональных обязанностей. Ситуация относительно государственных структур, вовлеченных в реализацию международных обязательств, характеризуется отсутствием четких механизмов межведомственного и межсекторального

¹⁶ <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2019/07/Book-CK-PXB.pdf>

¹⁷ <https://unece.org/info/Environmental-Policy/Public-Participation/events/375491>

взаимодействия, ориентированного на общий результат, регламентирующих и регулирующих деятельность системы на международном уровне, слабая подотчетность перед гражданским обществом. Мониторинг выполнения страной международных обязательств также может быть полем деятельности для общественности.¹⁸

Общественное участие в принятии решений в международных форумах¹⁹, предусмотрено также Орхусской конвенцией²⁰. Так, в соответствии с Алма-Атинским Руководством²¹ периодически готовятся доклады Целевой группой по участию общественности в международных форумах.²²

Несмотря на формальную возможность для участия общественности в международных процессах в качестве наблюдателей, тем не менее такое участие ограничено финансовой обеспеченностью для общественных организаций. Именно поэтому общественности важно на национальном уровне активно участвовать в подготовке позиции страны в международных процессах и по возможности стараться донести позицию общественности до делегатов от стран на самих мероприятиях²³.

Обеспечение экологических прав граждан в той или иной степени можно проследить в решениях и планах практически всех международных соглашений в области охраны окружающей среды, что требует мультисекторального подхода и координации, а также повышению потенциала всех заинтересованных сторон на международном и национальном уровне.

Тем не менее, наиболее интересными на наш взгляд являются механизмы соблюдения Орхусской конвенции и конвенции Эспо²⁴, поскольку они, в отличие от многих международных соглашений в области охраны окружающей среды, предоставляют возможность для общественности напрямую направлять свои жалобы в Комитеты по соблюдению. На сайте конвенций также размещено Руководство по участию общественности в трансграничной ОВОС²⁵. Процедура проведения оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте для стран Центральной Азии размещена на сайте ОО «Независимая экологическая экспертиза» в разделе «Публикации»²⁶.

В соответствии с решением VII/9 Совещания Сторон Орхусской конвенции о создании механизма быстрого реагирования для защиты защитников окружающей среды, которое было принято Совещанием Сторон Орхусской конвенции на его седьмой сессии в Женеве, 21 октября 2021 года, на своей третьей внеочередной сессии (Женева, 23–24 июня 2022 г.) Совещание Сторон Орхусской конвенции консенсусом избрало г-на Мишеля Форста Специальным докладчиком по вопросу о защитниках окружающей среды²⁷. Роль Специального докладчика заключается в принятии мер по защите любого лица, которое подвергается наказанию, преследованию или притеснению, или

¹⁸ https://cloud.mail.ru/attaches/16831104760810457843%3B0%3B1?folder-id=500000&x-email=op_67%40mail.ru&cvg=f

¹⁹ https://unece.org/DAM/env/pp/ppif/Leaflet_PPIF_final_RU.pdf#:~:text=%EF%80%B4%20%D0%A3%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%85%20%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%BE%D0%B2%20%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B6%D0%BD%D0%BE,%D0%B2%20%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B5%D0%B9%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B5%20%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%8C%20%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%B%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D1%8B

https://unece.org/DAM/env/pp/mop4/Documents/ece_mp_pp_2011_6_r.pdf

²⁰ https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/ece_mp_pp_wg_1_2008_3_r.pdf

²¹ <https://www.youtube.com/watch?v=VuH2GtyRX-4>, https://www.youtube.com/watch?v=w5y1_kiNnU0

²² <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment>

²³ <https://unece.org/public-participation-1>

²⁴ <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/espo.pdf>

²⁵ <https://unece.org/env/pp/aarhus-convention/special-rapporteur>

²⁶ утверждено ППКР от 17 марта 2014 года № 137

²⁷ утверждены Приказом государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования КР от 2018 года 3 апреля №01–7/158

подвергается непосредственной угрозе за то, что оно пытается осуществить свои права в соответствии с Орхусской конвенцией.

Это первый международный механизм, специально предназначенный для обеспечения безопасности защитников окружающей среды, который создан в рамках юридически обязывающей структуры, либо в рамках системы Организации Объединенных Наций, либо в рамках другой межправительственной структуры. Это решение знаменует собой важный шаг в продвижении экологической демократии, помогая отстаивать всеобщее право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду, которое недавно было признано Советом по правам человека и Генеральной Ассамблеей ООН.

Национальные механизмы защиты

Анализу природоохранного законодательства в данном исследовании уделено достаточно большое внимание, поскольку пробелы в системе национального права напрямую влияют на общую способность государства обеспечить реализацию прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду с одной стороны и на возможность общественности защитить свои экологические права в рамках существующей системы права во внесудебном и судебном порядке.

Законодательство в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности

Закон КР «Об охране окружающей среды» является базовым законом, на основании которого строится природоохранное национальное законодательство.

Согласно данному закону «Природоохранное законодательство - совокупность нормативных правовых актов, устанавливающих порядок охраны природы, рационального использования природных ресурсов, защиты окружающей среды в целях обеспечения научно обоснованного сочетания экономических интересов и достижения оптимального качества окружающей среды».

Национальное природоохранное законодательство регулирует отношения в области:

- охраны окружающей среды;
- использования природных ресурсов;
- экологической безопасности.

В соответствии со ст. 6. Закона КР «Об охране окружающей среды» в Кыргызской Республике в целях охраны окружающей среды осуществляются следующие меры:

- *государственный учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов;*
- *нормирование качества окружающей среды (предельно допустимые концентрации вредных веществ в атмосферном воздухе, воде, почве, недрах и других природных объектах);*
- *комплексное регулирование хозяйственных и экологических отношений;*
- *установление экологических требований к хозяйственной или иной деятельности, связанной с воздействием на природу;*
- *установление нормативов платы за использование природных ресурсов, сбросы, выбросы загрязняющих веществ, физические и иные вредные воздействия, размещение отходов в окружающей среде;*
- *государственная поддержка при внедрении природопользователями безотходных и малоотходных технологий;*
- *внедрение экологического предпринимательства;*
- *проведение экологической экспертизы при проектировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду;*
- *особая охрана заповедников, заказников, национальных парков, редких видов животных, растений и иных объектов, создание для этих целей специальных экологических правоприменительных служб;*
- *возмещение виновным ущерба, причиненного окружающей среде, и проведение мероприятий по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды;*
- *установление экологических правонарушений и мер ответственности за их совершение;*
- *привлечение к ответственности правонарушителей в области охраны окружающей среды и др.*

Правовые отношения в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности, определены в действующих законодательных актах Кыргызской Республики, количество которых составляет более 110 НПА, для реализации положений

законодательных актов разработаны и утверждены целый ряд подзаконных актов и инструктивно-методическая документация.

Учитывая большой массив НПА в правовой системе Кыргызской Республики, определяющих экологические правоотношения, для проведения данного обзора были проанализированы несколько блоков, которые являются базовыми составляющими экологического законодательства:

- ⇒ государственный учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов;
- ⇒ нормирование качества окружающей среды;
- ⇒ экономические механизмы природопользования;
- ⇒ система экологической оценки;
- ⇒ правовые основы экологического мониторинга;
- ⇒ правовые основы экологического контроля;
- ⇒ экологические правоотношения: права и обязанности общественности;
- ⇒ ответственность за совершение экологических правонарушений и преступлений.

В каждом блоке были рассмотрены законодательные акты, регулирующие отношения в этой области, выявлены имеющиеся недостатки и пробелы, представлены предложения по их устранению, посредством, обновления НПА и регламентации недостающих правовых механизмов для обеспечения надлежащего регулирования в области экологических правоотношений и обеспечения экологической безопасности граждан.

Государственный учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов

Государственный учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов ведется в соответствии со ст. 14. Закона КР «Об охране окружающей среды». В национальном законодательстве заложены следующие виды государственного учета природных ресурсов:

- государственные кадастры природных ресурсов, а также соответствующие регистры и реестры;
- формы государственной статистической отчетности для природопользователей;
- паспорта природных и техногенных объектов, а также территорий.

Государственные кадастры

Одной из главных форм учета и социально-экономической оценки природных ресурсов являются их кадастры, под которыми понимается совокупность сведений о количественном и качественном состоянии этих ресурсов, их экологической и экономической цене.

Согласно Закону «Об охране окружающей среды», **кадастры природных ресурсов** - совокупность сведений о количественном и качественном состоянии природных ресурсов, их экологической, экономической (в том числе и лечебно-оздоровительной) оценке.

Различают кадастры: земельный, водный, лесной, месторождений полезных ископаемых, животного мира (отдельно по рыбам и по наземным животным), природно-заповедных объектов, лечебно-оздоровительных ресурсов природы, отходам. Структуру и порядок ведения кадастров устанавливают компетентные органы государства.

Правовой основой их ведения являются Кодексы: Земельный, Водный, Лесной, а также ряд законов: «О недрах», «Об охране и использовании растительного мира», «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об отходах производства и потребления» и др.

Государственные кадастры природных объектов и их ресурсов ведутся по отдельным видам природных ресурсов и по территориям. Их ведение возлагается на соответствующие государственные природоохранные и иные органы.

Виды кадастров:

▫ **Государственный земельный кадастр** ведется в соответствии со ст. 101–116 Земельного кодекса КР от 2 июня 1999 года № 45, с «Положением о государственном земельном учете (земельном кадастре)»²⁸.

▫ **Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых** ведется в соответствии со ст. 10 Закона КР «О недрах» от 19 мая 2018 года № 49; с «Правилами ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых»²⁹.

▫ **Государственный водный кадастр** – ст. 94 Водного кодекса КР от 12 января 2005 года № 8, ст. 56. Закон КР «О воде» от 14 января 1994 года № 1422-XII, Положение о порядке ведения Государственного водного кадастра Кыргызской Республики³⁰. Водный кадастр является составляющей Единой информационной системы о воде, которая также должна состоять из реестра разрешений на сброс отходов и загрязняющих веществ в водные объекты, водохозяйственные сооружения и земли водного фонда и из другой информации, определяемой Правительством.

▫ **Лесной кадастр** – ведется согласно ст. 83 Лесного кодекса КР от 8 июля 1999 года № 66, Единый порядок ведения учета лесного фонда³¹.

▫ **Государственный кадастр объектов растительного мира** – ст. 28. Закон КР от 20 июня 2001 года № 53 «Об охране и использовании растительного мира». Согласно данной статье закона порядок ведения государственного кадастра объектов растительного мира устанавливается Правительством Кыргызской Республики. На сегодняшний день, в национальной правовой базе КР нет документа, обеспечивающего ведение кадастра объектов растительного мира, что усложняет защиту прав граждан на доступ к растительным природным ресурсам и предотвращение не законного изъятия/уничтожения редких и исчезающих видов растений.

▫ **Государственный кадастр объектов животного мира** - ведется в соответствии со ст. 12 закона КР «О животном мире» от 17 июня 1999 года № 59 и Порядке ведения государственного учета, кадастра и мониторинга объектов животного мира в Кыргызской Республике³².

▫ **Кадастр охотничьих животных** ведется в соответствии со ст. 16 Закона КР «Об охоте и охотничьем хозяйстве» от 13 марта 2014 года № 41 и Порядка ведения государственного учета, кадастра и мониторинга объектов животного мира в Кыргызской Республике³³.

▫ **Красная книга** является составной частью кадастра животного и растительного мира Кыргызской Республики в соответствии с Положением о Красной книге Кыргызской Республики³⁴. Согласно закону КР «Об охране окружающей среды», в Красной книге представлен свод сведений о биологии, состоянии популяций и среды обитания внесенных в нее редких, исчезающих или находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира и грибов, существующих и рекомендуемых мерах по их сохранению, восстановлению и устойчивому использованию.

▫ **Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий** ведется в соответствии со ст. 11 Закон КР от 3 мая 2011 года № 18 «Об особо охраняемых природных территориях». Постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 3 марта 2023 года №117 был утвержден Порядок ведения государственного кадастра особо

²⁸ утверждено ППКР от 25 января 1995 года N 19

²⁹ утвержден ППКР от 11 марта 2015 года № 111

³⁰ утверждён ППКР от 7 сентября 2018 года № 421

³¹ утверждён ППКР от 7 сентября 2018 года № 421

³² утверждено ППКР от 11 апреля 2016 года № 189

³³ утверждено ППКР от 19 августа 2005 года N 389

³⁴ <http://eco-expertise.org/sovershenstvovanie-ekologicheskoy-pol/stranovye/2/>

охраняемых природных территорий в Кыргызской Республике, что облегчает ведение общественного мониторинга и контроля за сохранностью естественных экосистем.

□ **Государственный кадастр отходов** ст. 19 Закона КР Об отходах производства и потребления от 13 ноября 2001 года № 89; Положение о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов³⁵. На практике Кадастр отходов не ведется, что вызывает многочисленные нарекания со стороны общественности.

Формы государственной статистической отчетности

Объектом статистического наблюдения в сфере охраны окружающей среды, так называемой «экологической статистики», являются окружающая среда в целом, ее природные и антропогенные компоненты, оказывающие неблагоприятное воздействие на природу и человека. Цель экологической статистики - обеспечить государственные органы экологического управления, всех юридических лиц (хозяйствующих субъектов), общественных объединений и граждан достоверной и систематизированной информацией экологического характера для принятия соответствующих решений.

Для достижения этой цели необходимо решение комплекса задач: определение способов и организация получения учитываемой информации (ее сбор, обработка и анализ); разработка системы показателей и методов их исчисления; характеристика наличия, качества, состояния, размещения (территориальная привязка) природных ресурсов, источников воздействия на ОС и ущербов, ей наносимых, эффективности природоохранных мероприятий, а также прямых и косвенных последствий антропогенной деятельности для природы и здоровья жизнедеятельности людей.

Государственное статистическое наблюдение ведется под руководством Национального статистического комитета (НСК) КР, осуществляющего межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики совместно с государственным уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, которым учитываемую информацию предоставляют как юридические лица - природопользователи, так и государственные органы по принадлежности.

НСК и его территориальные подразделения собирают экологически значимую информацию по утверждаемым комитетом формам статистического наблюдения, которых в сфере природопользования и охраны окружающей среды в настоящее время насчитывается 14 форм.

Так, например, при изучении сайта НСК, ОО «Независимая экологическая экспертиза» выявило трансграничное перемещение опасных отходов (пластик, электронные отходы, отработанные свинцовые аккумуляторы) о которых нет информации на сайте Базельской конвенции.

Паспорта природных и техногенных объектов, а также территорий

В соответствии с требованиями национального природоохранного законодательства на территории страны составляются (должны составляться) следующие паспорта:

Паспорт особо охраняемой природной территорий (ООПТ) - документ, включающий информацию о создании, наименовании, местонахождении, функциональных зонах, виде режима защиты особо охраняемой природной территории и перечень находящихся на ней объектов государственного природно-заповедного фонда с их количественной и качественной характеристикой. Согласно ст. 12. Закона КР «Об ООПТ» на особо охраняемые природные территории составляется паспорт установленного образца. Заполнение паспорта особо охраняемой природной территории осуществляется в порядке, определенном уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды. В национальной правовой базе КР существуют пробелы, связанные с регулированием использования земель природных парков. Данная ситуация усложняет ведение общественного мониторинга эффективности охраны в ООПТ³⁶.

³⁵ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/160321>

³⁶ <https://cbd.minjust.gov.kg/219679>

В течении 2023 года было несколько инициатив Кабинета министров, направленных на сокращение ООПТ без особого обсуждения с общественностью:

1. Постановлением правительства от 12 июля 2023 года № 359 «О переводе (трансформации) земель, расположенных в айылном аймаке Каныш-Кыя Чаткальского района Джалал-Абадской области Кыргызской Республики на северо-востоке участка (Беш-Аральского заповедника и объекта Всемирного наследия «Западный Тянь-Шань») «Сандалаш», общей площадью 19396 га из категории «Земли особо охраняемых природных территорий» в категорию «Земли запаса»³⁷. Изменения вводятся «в целях привлечения инвестиций в горнодобывающую отрасль и развития геологоразведочных работ». Фактически текст постановления ликвидирует весь участок заповедника площадью 25 800 га, оставляя территорию объекта Всемирного наследия «Западный Тянь-Шань» без охраны.

2. Распоряжением Кабинета Министров КР от 24 июля 2023 года № 431-р в целях удовлетворения государственных нужд в стратегических видах минерального сырья для развития минерально-сырьевой базы Кыргызской Республики, меняются границы территорий двух ООПТ-Сарычат Эрташского и Нарынского заповедников.³⁸

Паспорт опасных отходов - документ, удостоверяющий количественную и качественную характеристику отходов. Правовой основой для составления паспорта опасных отходов являются Закон КР «Об отходах производства и потребления», а также Положение о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов.

Источниками информации для составления паспорта на опасные отходы служат:

- статистический отчет об образовании, использовании и размещении отходов;
- экологический паспорт предприятия;
- проект предельно-допустимых норм образования и размещения отходов.

На сегодняшний день требуется обновление «Положения о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов, так как в соответствии с Законом КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» для объектов I и II категорий опасности по отходам требуется разработка и ведение экологического паспорта предприятия. Это требование необходимо включить в вышеуказанное Положение.

Экологический паспорт предприятия - нормативно-технический документ, включающий сведения о предприятии, использовании предприятием ресурсов (природных, вторичных и других). Экологический паспорт используется для определения степени воздействия производства предприятия на окружающую среду. Данные экологического паспорта должны поддерживаться в режиме постоянной корректировки. Согласно Приложению 3. Закона КР от 8 мая 2009 года № 151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике», экологический паспорт предприятия входит в Перечень обязательной документации для действующих объектов хозяйственной и иной деятельности, необходимой для контроля наличия документации. Экологический паспорт составляется в соответствии с Порядком составления экологического паспорта для объектов хозяйственной и иной деятельности³⁹ и может являться основой для проведения экологического мониторинга и контроля предприятия со стороны общественности.

³⁷ утверждено ППКР от 19 июня 2013 года № 357.

³⁸ Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению в Кыргызской Республике на 2021–2030 гг., который утвержден приказом Министра сельского, водного хозяйства и развития регионов КР от 21 июня 2021 года № 1 дп.

³⁹ Утверждены Решением Комиссии таможенного союза от 28 мая 2010 года № 299

Резюме

Материалы государственного учета природных ресурсов и их социально-экономическая оценка имеют огромное значение, так как являются базовыми данными для осуществления общественного мониторинга государственного регулирования экологических отношений, обеспечения экологической безопасности граждан, а также используются при планировании эколого-экономической деятельности. Именно поэтому необходимо создание единой, доступной для общественности базы данных по учету и состоянию природных ресурсов.

На сегодняшний день с целью совершенствования системы государственного учета природных ресурсов на законодательном уровне требуется следующее:

- Обеспечение НПА механизмами, которые обеспечивают порядок ведения устойчивого учета тех или иных природных ресурсов.
- Разработка и утверждение НПА, обеспечивающее ведение государственного кадастра объектов растительного мира (согласно ст. 28 Закона КР от 20 июня 2001 года № 53 «Об охране и использовании растительного мира»).
- Необходимо обновление «Положения о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов, так как в соответствии с Законом КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» для объектов I и II категорий опасности по отходам требуется разработка и ведение экологического паспорта предприятия. Это требование необходимо включить в вышеуказанное Положение.
- Обеспечение публичности данных учета и использования природных ресурсов, состояния окружающей среды и осуществляемых эмиссий в окружающую среду.

Нормирование качества окружающей среды

Нормирование осуществляется в целях установления предельно допустимых масштабов воздействия на окружающую среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности.

Согласно ст. 8 Закона «Об охране окружающей среды» система нормативов и стандартов качества окружающей среды включает в себя:

- нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в атмосферном воздухе, воде, почве и недрах;
- нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ;
- нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия;
- нормативы предельно допустимых уровней нагрузки на окружающую среду;
- нормативы санитарных и защитных зон;
- стандарты на используемые природные ресурсы;
- нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, электромагнитных полей и иных вредных физических воздействий;
- предельно допустимые нормы применения химикатов в сельском хозяйстве;
- нормативы предельно допустимых концентраций химических, токсичных, канцерогенных веществ и биологических добавок в продуктах питания.

Экологические нормативы, регламентированные в национальном законодательстве

нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в атмосферном воздухе, воде, почве и недрах	- Гигиенические нормативы «Предельно допустимые концентрации химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования» согласно приложению 16*; - Гигиенические нормативы «Предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест» согласно приложению 17*; - Гигиенические нормативы «Предельно допустимые концентрации вредных веществ в воздухе рабочей зоны» согласно приложению 18*;
--	--

	-Гигиенические нормативы «Предельно допустимые концентрации и ориентировочно допустимые количества химических веществ в почве» согласно приложению 21*. *ППКР от 11 апреля 2016 года № 201 «Об утверждении актов в области общественного здравоохранения».
нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия	-Статьи 7 и 8 Закона КР от 29 ноября 2011 года № 224 «Технический регламент «О радиационной безопасности» -Значения дозовых коэффициентов, пределов годового поступления с воздухом и пищей, допустимой объемной активности во вдыхаемом воздухе и уровни вмешательства при поступлении с водой отдельных радионуклидов для населения - Приложение 3 Закона КР от 29 ноября 2011 года № 224 «Технический регламент «О радиационной безопасности» -Санитарные правила и нормативы «Определение индивидуальных эффективных доз облучения пациентов при рентгенологических исследованиях с использованием измерителей произведения дозы на площадь» согласно приложению 12 ППКР от 11 апреля 2016 года № 201 «Об утверждении актов в области общественного здравоохранения»
нормативы предельно допустимых уровней нагрузки на окружающую среду	-Гигиенические нормативы «Ориентировочные безопасные уровни воздействия загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест» согласно приложению 15*; -Гигиенические нормативы «Ориентировочные безопасные уровни воздействия вредных веществ в воздухе рабочей зоны» согласно приложению 19*; -Гигиенические нормативы «Ориентировочные допустимые уровни химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования» согласно приложению 20*; -Гигиенические нормативы «Предельно допустимые концентрации и ориентировочно допустимые количества химических веществ в почве» согласно приложению 21*М» оформления и содержания проекта нормативов предельно допустимых и временно согласованных выбросов в атмосферу утверждена постановлением ППКР от 2 сентября 2016 г. № 479. -Положение по охране атмосферного воздуха в Кыргызской Республике утверждено ППКР от 13 февраля 2015 г. № 59. -Методика по установлению нормативов предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты от 13 февраля 2017 года N 102 *ППКР от 11 апреля 2016 года № 201 «Об утверждении актов в области общественного здравоохранения»
нормативы санитарных и защитных зон;	Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов согласно приложению 3 ППКР от 11 апреля 2016 года № 201 «Об утверждении актов в области общественного здравоохранения»
стандарты на используемые природные ресурсы;	На сегодняшний день используемые стандарты в области ООС и рационального природопользования в Кыргызской Республике носят рекомендательный характер, так как согласно Закону «О нормативных правовых актах КР» - акты иных наименований (инструкции, положения, правила и другие) утверждаются предусмотренными настоящим Законом нормативными правовыми актами, то есть стандарты должны быть утверждены постановлением, законом или др., тогда они будут частью обязательных требований национального законодательства и будут включены в нормативную правовую базу КР.
нормативы предельно допустимых уровней (НПДУ) шума, вибрации, электромагнитных полей и иных вредных физических воздействий;	-Санитарные правила и нормативы «Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки» согласно приложению 14. ППКР от 11 апреля 2016 года № 201 «Об утверждении актов в области общественного здравоохранения». -Подзаконных актов, определяющих НПДУ вибрации, электромагнитных полей и иных вредных воздействий в нормативной правовой базе КР нет.

предельно допустимые нормы применения химикатов в сельском хозяйстве;	В Государственный Каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории КР ⁴⁰ включены Гигиенические нормативы для веществ, по которым осуществляется контроль. Гигиенические нормативы прописаны для следующих показателей: - ДСД - допустимая суточная доза (мг/кг массы тела человека) - ПДК/ОДК - предельно допустимая концентрация/ориентировочно допустимая концентрация в почве (мг/кг) - ПДК/ОДУ - предельно допустимая концентрация/ориентировочно допустимый уровень в воде водоемов (мг/дм³) - ПДК/ОБУВ - предельно допустимая концентрация/ориентировочно безопасный уровень воздействия в воздухе рабочей зоны при применении (мг/м³) - ПДК/ОБУВ - предельно допустимая концентрация/ориентировочно безопасный уровень в воздухе атмосферы при применении (мг/м³) - МДУ - максимально допустимый уровень в продукции (мг/кг) Перечень пестицидов, по которым осуществляется контроль, состоит из 66 веществ.
нормативы предельно допустимых концентраций химических, токсичных, канцерогенных веществ и биологических добавок в продуктах питания	Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), Глава II, Раздел 1. Требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов⁴¹

Резюме

Нормирование и стандартизация используются в качестве одной из основных мер охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и является основой для общественного контроля и защиты общественных экологических интересов.

На сегодняшний день в национальной системе нормативов и стандартов качества окружающей среды отсутствуют:

-нормативы предельно допустимых уровней (НПДУ) вибрации, электромагнитных полей и иных вредных физических воздействий.

Также необходимо отметить, что Гигиенические нормативы для химикатов в сельском хозяйстве, по которым осуществляется контроль согласно Государственному Каталогу пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории КР на 2021-2030 гг.⁴², включены только 66 веществ, из которых 27 являются активными ингредиентами особо опасных пестицидов согласно перечню PAN – Международного списка особо опасных пестицидов ⁴³. В настоящее время в Государственном каталоге обнаружено 74 активных ингредиента особо опасных пестицидов, в числе пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к использованию на территории КР. Соответственно по остальным 47 активным ингредиентам особо опасных пестицидов - контроль не осуществляется. В связи с этим требуется разработка и регламентация гигиенических нормативов по этим 47 веществам.

Экономические механизмы природопользования

⁴⁰ Утвержден приказом Министра сельского, водного хозяйства и развития регионов КР от 21 июня 2021 года № 1 дп.

⁴¹ https://pan-international.org/wp-content/uploads/PAN_HHP_List.pdf

⁴² <http://eco-expertise.org/ekologicheskaya-informatsiya/aktsii/>

⁴³ Распоряжение Кабинета министров КР от 24 сентября 2021 года № 201-р

В настоящее время вопрос об использовании экономических инструментов в охране окружающей среды и обеспечении рационального природопользования относится к числу наиболее сложных и наименее разработанных.

Среди мер по обеспечению охраны окружающей среды статьи 7 Закона КР «Об охране окружающей среды» перечислены:

- установление нормативов платы за использование природных ресурсов, сбросы, выбросы загрязняющих веществ, физические и иные вредные воздействия, размещение отходов в окружающей среде;
- государственная поддержка при внедрении природопользователями безотходных и малоотходных технологий;
- внедрение экологического предпринимательства.

Эти меры являются одними из многих, экономических инструментов в области природопользования⁴⁴. Согласно ст. 10–15 Закона КР «Об охране окружающей среды» природопользование осуществляется в виде общего и специального природопользования.

Общее природопользование в стране не требует какого-либо специального разрешения, осуществляется гражданами в силу естественных прав, возникающих и существующих как результат его рождения и существования.

Специальное природопользование осуществляется на платной основе.

Специальное природопользование по видам используемых объектов подразделяется на землепользование, пользование недрами, лесопользование, водопользование, пользование растительным и животным миром, использование атмосферного воздуха.

Платежи за природопользование состоят из платы за использование природных ресурсов, платы за загрязнение окружающей среды и другие негативные воздействия на природу.

Экономические механизмы природопользования служат двум целям: получению средств для финансирования природоохранной деятельности и созданию стимулов для сокращения загрязнения. Для общественности одинаково важно отслеживать как сокращение эмиссий в окружающую среду, так и целевое эффективное использование на природоохранные мероприятия полученных средств. Согласно Кодексу КР «О неналоговых доходах» от 10 августа 2018 года № 90, сбором является взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий осуществления юридически значимых действий в отношении плательщиков сбора государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности.

Законодательство, регулирующее осуществление платежей за использование ресурсов

Плата за пользование землей	Согласно ст. 8 Земельного кодекса КР Землепользование в КР является платным для всех юридических и физических лиц, за исключением государственных и муниципальных землепользователей, финансируемых из бюджета и в порядке, определяемом Правительством КР. Плата за землю вносится в виде арендной платы за пользование землей, за исключением пастбищ. Земельный налог уплачивается в соответствии с налоговым законодательством КР. Уплата земельного налога осуществляется согласно ст. 372–380 Налогового кодекса КР от 18 января 2022 года № 3. Арендная плата за пользование землей осуществляется в соответствии с договором об аренде.
------------------------------------	--

⁴⁴ <http://eco-expertise.org/ekologicheskaya-informatsiya/aktsii/>

	Земельный налог и арендная плата за пользование земельным участком, предоставленным уполномоченным органом, направляются на улучшение земель, повышение плодородия почв, проведение почвенных, геоботанических обследований и мониторинга земель и размещение хозяйствующих субъектов с организацией их территории в порядке землеустройства (ст. 8 Земельного кодекса КР).
Плата за пользование пастбищами, кроме пастбищ государственного лесного фонда и ООПТ	Плата за использование пастбищ осуществляется в виде налога на землю в соответствии со ст. 372-380 Налогового кодекса КР от 18 января 2022 года № 3 и сбора за пользование пастбищными угодьями согласно главе 30 Кодекса КР О неналоговых доходах и ст. 10 Закона КР от 26 января 2009 года № 30 «О пастбищах». Типовое положение о порядке установления платы за использование пастбищ утвержденное ППКР от 19 июня 2009 года N 386 определяет порядок установления платы за использование пастбищ (кроме пастбищ государственного лесного фонда и особо охраняемых природных территорий), находящихся в государственной собственности. Размер оплаты за пользование пастбищами устанавливается ежегодно с учетом оптимальной нагрузки на единицу площади пастбищ, состояния их инфраструктуры, а также их продуктивности, удаленности и других факторов, включается в ежегодные планы по использованию пастбищ и утверждается соответствующими местными кенешами. Размер оплаты за право пользования пастбищными угодьями устанавливается ежегодно для каждой пастбищной системы и для каждого вида пользования пастбищ не ниже базовой ставки земельного налога.
Плата за пользование недрами	Плата за пользование недрами осуществляется в виде сбора за предоставление права пользования недрами в соответствии с -главой 26 Кодекса КР О неналоговых доходах; -ст. 23, 24 Закона КР «О недрах»; -ППКР от 14 декабря 2012 года № 834 Об утверждении нормативных правовых актов в сфере недропользования; а также в виде налогов за пользование недрами согласно ст.348. Налогового кодекса КР от 18 января 2022 года № 3. Налоги за пользование недрами включают: 1) бонусы - разовые платежи за право пользования недрами с целью поисков, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых; 2) роялти - текущие платежи за пользование недрами с целью разработки месторождений полезных ископаемых и/или отбора (извлечения из недр) подземных вод.
Плата за водопользование	Плата за пользование водой как за природный ресурс осуществляется в соответствии со ст. 48 Водного кодекса КР для каждого главного бассейна на основе фактических затрат по изучению, оценке и охране водных ресурсов, а также затрат на мероприятия по функционированию Государственной водной администрации в виде сбора за пользование водными ресурсами и водными объектами согласно главе 29 Кодекса КР О неналоговых доходах. Порядок определения и взимания сбора за использование поверхностных водных ресурсов осуществляется в соответствии с ППКР от 18 октября 2021 года № 222 «Об утверждении Порядка определения и взимания сбора за пользование поверхностными водными ресурсами в Кыргызской Республике».
Плата за пользование государственным лесным фондом	Главой 28 Кодекса о неналоговых доходах регламентирован сбор за пользование природными объектами растительного, животного мира, грибами и государственным лесным фондом. Согласно ст. 50. Лесного кодекса КР лесные пользования в КР осуществляются за плату в виде лесных такс и арендной платы, а также платы за ордера на право пользования общераспространенными полезными ископаемыми и другими природными ресурсами, находящимися на землях государственного лесного фонда.

	Арендная плата определяется исходя из предусмотренных договором аренды видов и объемов лесных пользований и устанавливается по соглашению сторон в соответствии с законодательством КР. Лесные таксы и размеры платы за ордера определяются по представлению республиканского государственного органа управления лесным хозяйством в установленном законодательством КР порядке. Согласно ППКР от 10 апреля 2018 года № 192 «Об утверждении Порядка пользования и распоряжения государственным лесным фондом» пользование участками государственного лесного фонда лесопользователями осуществляется за плату, расчет которой проводится ежегодно территориальным государственным органом управления лесным хозяйством.
Плата за пользование объектами растительного мира	Платежи за пользование объектами растительного мира осуществляются в соответствии с -главой 28 Кодекса о неналоговых доходах -ст. 7 Закона КР от 20 июня 2001 года № 53 Об охране и использовании растительного мира -ППКР от 14 сентября 2015 года № 631 «Об утверждении ставок платы за пользование объектами растительного мира КР и Порядка взимания и использования платы за пользование объектами растительного мира КР.
Плата за пользование объектами животного мира	Плата за пользование объектами животного мира осуществляются в соответствии с -главой 28 Кодекса о неналоговых доходах -законами КР «О животном мире», «Об охоте и охотничьем хозяйстве» и «О рыбном хозяйстве» -ППКР от 20 октября 2015 года № 715 «Об утверждении ставок платы и Порядка взимания и использования платы за специальное пользование объектами животного мира в КР»

Платежи за загрязнение окружающей среды

Платежи за загрязнение окружающей среды являются одним из основных экономических инструментов, используемых в природоохранных целях в Кыргызской Республике. Платежами за загрязнение окружающей среды облагается большое число загрязняющих воздух и воду веществ, а также твердые отходы. Эти платежи связаны с системой предельно-допустимых выбросов/сбросов для каждого предприятия, указанных в природоохранных разрешениях.

Платежи за загрязнение окружающей природной среды, за размещение отходов, другие виды вредного воздействия, относятся к фискальным сборам, обеспечивающим право осуществления какой-либо деятельности, в данном случае - право загрязнять окружающую среду. Платежи носят компенсационный характер и направляются в республиканский бюджет, в соответствии со статьей 47 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики и используются на природоохранные мероприятия.

Сборы за загрязнение окружающей среды осуществляются в соответствии с:

- ст. 83, 84 главы 27 Кодекса КР о неналоговых доходах от 10 августа 2018 года № 90;
- Методикой определения платы за загрязнение окружающей среды в КР; утвержденной ППКР от 19 сентября 2011 года № 559;
- ППКР от 10 сентября 2015 года № 625 «Об утверждении ставок платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике».

Плата за загрязнение окружающей среды взимается за следующие виды воздействия на окружающую среду:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников;
- сбросы загрязняющих веществ со сточными водами (очищенными и не очищенными)

в окружающую среду (водные объекты естественного и искусственного происхождения, поверхностные и подземные, коллекторно-дренажные системы, поля орошения, фильтрации и испарения; рельеф местности (балки, овраги, котлованы, сухие русла рек и т.п.);

□ размещение отходов и горных отвалов в окружающей среде, включая места (объекты), специально предназначенные и (или) обустроенные для складирования (хранения, захоронения) всех видов отходов.

В стране плата за загрязнение окружающей среды взимается с юридических и физических лиц независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, на которых они основаны, включая совместные предприятия с участием иностранных юридических и физических лиц, которым предоставлено право ведения хозяйственной деятельности, которая влечет воздействие на окружающую среду, за исключением учреждений и организаций, финансируемых из республиканского или местного бюджетов.

Введение принципов расширенной ответственности производителя (РОП) и поддержка экологического предпринимательства

В 2019 году Законом КР от 12 апреля 2019 года № 47 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» были внесены изменения в Кодекс КР о неналоговых доходах (ст. 84-1 и 84-2) и Закон КР «Об отходах производства и потребления» (ст. 20), в результате которых в национальном законодательстве появился термин «утилизационный сбор» и заложены принципы Расширенной ответственности производителя в области регулирования ртутьсодержащих изделий и отходов.

В 2021 г. Законом КР от 6 мая 2021 года № 61 «О внесении изменения в Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах» статьи 84–1 и 84–2 были дополнены требованиями на уплату утилизационного сбора для полимерных и пластиковых пакетов, бутылок и посуды с соответствующими кодами ТНВЭД.

В национальном законодательстве отсутствуют правовые механизмы для выполнения этих требований. В связи с этим необходимо разработать и регламентировать на уровне законодательства порядок, размеры и сроки внесения утилизационного сбора на переработку этих видов отходов, а также в Кодексе КР о неналоговых доходах» дать определение термину «утилизационный сбор».

Необходимо отметить, что под давлением общественности, положительные подвижки в эту сторону были сделаны через принятие Плана мероприятий⁴⁵ по реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по обеспечению экологической безопасности и климатической устойчивости Кыргызской Республики» от 19 марта 2021 года № 77. В настоящем плане прописаны мероприятия по пересмотру системы регулирования в области обращения с отходами, введение современных механизмов обращения с отходами (вторичное использование, малоотходные технологии, принцип расширенной ответственности производителей), согласованность с нормами ЕАЭС и международными требованиями, которые необходимо было реализовать в III квартале 2022 года.

Также в этом плане заложены мероприятия по развитию экологического предпринимательства в области обращения с отходами посредством предоставления преференций, налоговых льгот, внедрения государственно-частного партнерства. К сожалению, данные планы не были осуществлены, а сектор переработки отходов находится в тени.

Мониторинг за исполнением планов Кабинета министров также является полем деятельности для гражданских активистов.

⁴⁵ <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/okiee2.pdf>

В новой редакции закона КР «Об отходах производства и потребления» от 15 августа 2023 года № 181 нормы по внедрению экономических механизмов переработки отходов были расширены, но о по прежнему не разработаны механизмы правоприменения. При этом, статья 23 закона вводит понятие «общественный контроль за обращением с отходами»:

Общественный контроль за обращением с отходами осуществляется общественными объединениями в соответствии с их уставами, трудовыми коллективами или гражданами - в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики, и включает в себя проверку соблюдения требований настоящего Закона органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими и физическими лицами.

Закон Кыргызской Республики от 9 августа 2023 года № 177 «Об ограничении оборота пакетов из полимерной пленки и пластиковых изделий на территории Кыргызской Республики направлен на сокращение вредного воздействия полимерных материалов на здоровье и окружающую среду на территории Республики. В целом, идея разработчиков в основном касалась полиэтиленовых пакетов и части пластиковых изделий, запрещенных к обороту, согласно статье 3 и ее можно рассматривать как обеспечение права на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, обеспечение химической безопасности нынешних и будущих поколений.

Но статья 5 уже вводит запрет на все виды пластиковых изделий: *На территории курортно-рекреационной зоны Иссык-Кульской области, парково-пляжной зоны и береговой зоны озера Иссык-Куль запрещается абсолютный оборот пакетов из полимерной пленки и всех видов пластиковых изделий.*

При этом, разработчики не подумали о том, что под пластиковые изделия попадает большой объем товаров, включая одежду, строительные материалы, медицинское оборудование и вспомогательный материал (шприцы, системы и т.д.) и т.д. К сожалению, не был определен список пластиковых изделий, от которых пока не возможно отказаться и предложить альтернативу. Если учесть то, что в Каджи- Сае отсутствует доступ населения к чистой поливной воде, соответствующей требованиям технического регламента и население вынуждено покупать бутилированную воду, то данный закон, при всей его позитивности, может повлиять на реализацию право на доступ к питьевой воде.

Резюме

На данный момент в стране система государственного экологического регулирования основана на репрессивных мерах. Механизмы «положительного» государственного экономического стимулирования (снижение налогов на экологически чистую продукцию, предоставление приоритета при осуществлении государственных закупок такой продукции и др.) экологоориентированного бизнеса практически отсутствуют.

В национальном законодательстве заложены лишь положения декларативного характера. Так, например, ст. 25. Закона об использовании и охране растительного мира закрепляет экономическое стимулирование мероприятий по охране и рациональному использованию объектов растительного мира посредством выделения средств, предоставление кредитов, грантов, компенсации из средств бюджета пользователям для сохранения, воспроизводства и восстановления объектов растительного мира. Но, к сожалению, сам порядок осуществления мер, связанных с экономическим стимулированием, в национальном законодательстве не регламентирован.

Анализ показывает дискретность принимаемых решений и несогласованность в вопросах внедрения и использования уже существующих правовых положений в области эколого-экономического регулирования. В связи с этим нужен комплексный и последовательный подход для внедрения действительно работающей системы экологического стимулирования для рационального

природопользования и охраны окружающей среды. Сложность решения этих задач, с одной стороны, заключается в том, что это требует разработки научных основ экологического стимулирования, а с другой стороны - существенных инвестиций в природоохранную и природовосстановительную деятельность. На сегодняшний день эти мероприятия финансируются по остаточному принципу.

Поэтому первоочередной задачей является разработка стратегии и плана действий по поэтапному внедрению экономических механизмов в области природопользования, основанной на научных разработках, рассмотрения всех объектов природопользования в комплексе с учетом экономического развития страны при соблюдении требований экологической безопасности. Требуется разработка целого пакета НПА, которые обеспечат внедрение в производство малоотходных технологий, переход на энерго- и ресурсосберегающий тип производства, ввод в действие новых технологических процессов по использованию вторичных материальных ресурсов и отходов.

Основными принципами экологического стимулирования должны стать:

- Комплексность стимулирования, означающая обязательность стимулирования как операции ресурсосберегающих процессов, так и природоохранных мероприятий.
- Соблюдение баланса между экономическим стимулированием и экономическими санкциями, т.е. между методами воздействия на природопользователей с целью обеспечения безопасной для жизни и здоровья окружающей среды.
- Сочетание материального и морального стимулирования предприятий, основывающих эффективную природоохранную политику⁴⁶.
- Прозрачность и подотчетность.

Система экологической оценки

Система экологической оценки в КР основана на экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Национальным законодательством установлены основные требования к процедурам ОВОС и проведению экологической экспертизы (ЭЭ) как государственной, так и общественной.

Согласно ст. 16. Закона КР Об охране окружающей среды:

- Экологическая экспертиза проводится с целью предупреждения возможного неблагоприятного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.
- Экологическая экспертиза осуществляется на принципах обязательности ее проведения до принятия хозяйственного решения, обоснованности, независимости, объективности, законности ее выводов и гласности.
- Запрещается финансирование и реализация проектов, связанных с природопользованием, без положительного заключения государственной экологической экспертизы. В соответствии со ст.17 этого же закона при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, вводе в эксплуатацию объектов и видов деятельности, оказывающих прямое либо косвенное влияние на состояние окружающей среды, должны предусматриваться и выполняться мероприятия по охране природы, рациональному использованию, воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды в соответствии с экологическими нормами и осуществляться **оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду (ОВОС).**

В соответствии с Законом КР «Общий технический регламент об экологической безопасности» **одним из средств обеспечения экологической безопасности является проведение оценки воздействия на окружающую среду** объекта планируемой хозяйственной и иной деятельности до

⁴⁶ Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, статья 2, параграф 6. <http://www.unece.org/env/sea/>.

принятия решения об осуществлении указанной деятельности с учетом требований экологической безопасности (пункт 3. ст. 7).

Проведение ОВОС осуществляется согласно «Положению о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике», утвержденному ППКР от 13 февраля 2015 года № 60.

Правовые отношения в области экологической экспертизы регулируются Законом КР «Об экологической экспертизе». Государственная экологическая экспертиза проводится в соответствии с «Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Кыргызской Республике» утвержденным ППКР от 7 мая 2014 года, № 248.

Виды экономической деятельности, подлежащие обязательной государственной экологической экспертизе, приведены в Приложении 1 к Закону КР «Общий технический регламент об экологической безопасности».

Для проведения государственной экологической экспертизы инициатор наряду с другими документами обязан предоставить материалы оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, в составе которых должно быть учтено социальное и экологическое воздействие планируемого объекта.

Независимо от государственной экологической экспертизы может проводиться общественная экологическая экспертиза. В соответствии с Законом КР «Об экологической экспертизе» общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан, органов местного самоуправления и общественных объединений (ст. 14).

Общественные объединения и граждане, осуществляющие проведение общественной экологической экспертизы⁴⁷, имеют право:

- на получение от инициатора проекта документации, подлежащей экологической экспертизе, в полном объеме;
- на ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации. (ст. 15).

Заключение общественной экологической экспертизы направляется органу, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, а также органу, принимающему решение о реализации объектов экспертизы. Заключение общественной экологической экспертизы является рекомендательным. Оно может публиковаться в средствах массовой информации, передаваться местным государственным администрациям и органам местного самоуправления, инициаторам проекта, разработчикам и другим заинтересованным лицам (ст. 16).

Таким образом в стране правовой механизм экологической оценки основан, главным образом, на разрешительной системе государственной экологической экспертизы, дополненной процедурой ОВОС и общественной экологической экспертизой.

Сложившаяся политическая ситуация в стране связана с частой сменой правительства, и в результате возобновления разработки новых стратегических документов без должного обсуждения с общественностью, неизбежно тормозит экономическое развитие и отрицательно сказывается на социально-экологической ситуации в республике. Так в процессе стратегического планирования практически никогда не учитывается воздействие и последствия стратегических решений на окружающую среду и здоровье населения, что является главной составляющей устойчивого развития государства, то принимаемые решения не всегда находят поддержку населения, что в свою очередь приводит к социально-экологическим конфликтам.

⁴⁷ Утверждена постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 28 июня 2018 года № 2532-VI

С этой точки зрения **стратегическая экологическая оценка** может стать тем инструментом, который поможет вывести разработку стратегических документов на качественно новый уровень.

Стратегическая экологическая оценка (СЭО) - оценка возможных экологических последствий, включая воздействие на здоровье, которая предполагает определение сферы охвата оценки и подготовку экологического отчета, вовлечение общественности и проведение консультаций, принятие во внимание экологического отчета и результатов участия общественности и консультаций при разработке плана или программы⁴⁸.

Упоминание о стратегической экологической оценке есть в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы (экологическая оценка политик, программ, планов) и Концепции зеленой экономики в Кыргызской Республике «Кыргызстан - страна зеленой экономики»⁴⁹. В главе 6 данной Концепции одним из направлений «озеленения» экономической политики является внедрение механизмов стратегической экологической оценки проектов секторальных стратегий, политик, программ, планов.

Основой для проведения стратегической экологической оценки в стране являются следующие нормативные правовые акты:

- Орхусская конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»;
- Закон КР «О нормативных правовых актах»;
- Закон КР «Об экологической экспертизе»;
- Закон КР «Об охране окружающей среды»;
- «Стандарты проведения специализированных видов экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше»;
- Инструкция по законодательной технике (утверждена постановлением ЖК от 8 июня 2006 года №1064-III).
- «Методика анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства», утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики №603 от 20 декабря 2007 года.

Трудности перенесения принципов стратегической экологической оценки проектов на стратегический уровень носят процедурный и методологический характер.

В связи с этим, для развития реализации СЭО в стране необходимо внедрение в национальное законодательство механизмов и процедур, способствующих ее практическому применению.

Резюме

Система экологической оценки предполагаемой деятельности используется как необходимый упреждающий инструмент экологической политики. Экологическая оценка основана на простом принципе: легче выявить и предотвратить негативные для окружающей среды и населения последствия деятельности на стадии планирования, чем обнаружить и исправлять их на стадии осуществления. Экологическая оценка должна быть сосредоточена на всестороннем анализе возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и население, а также использовании результатов этого анализа для предотвращения или смягчения экологического ущерба. Такой подход позволяет учитывать наряду с экономическими, социальные и экологические факторы уже на стадии формирования целей планирования и принятия решений по осуществлению той или иной деятельности.

Для эффективных систем экологической оценки характерно расширение понимания превентивности - экологическая оценка должна проводиться не только до принятия решения о возможности осуществления намечаемой деятельности, но и до принятия важнейших проектных решений. Такая последовательная реализация принципа превентивности приводит к необходимости СЭО, предметом

⁴⁸ Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года

⁴⁹ Ст.48 Конституции КР

которой является решение более высокого уровня, предшествующее планированию конкретных проектов.

Национальное законодательство не проводит принципиального различия между инициативами стратегического и проектного уровня, устанавливая для них единую процедуру экологической оценки. Предполагается, что планы или программы, подобно проектам конкретных хозяйственных объектов, должны проходить оценку (ОВОС) и получать положительное заключение экологической экспертизы перед принятием или утверждением соответствующим уполномоченным органом. Этот процесс может быть также дополнен носящей рекомендательный характер общественной экологической экспертизой.

Несмотря на наличие национальных законодательных требований о проведении экологической оценки планов и программ, на практике гармонизация систем ОВОС и экологической экспертизы с признанными международным сообществом принципами СЭО представляет серьезную проблему. Как следствие, в Кыргызской Республике отсутствуют ясные и применимые на практике рекомендации или руководящие указания по проведению СЭО.

Основываясь на вышеизложенном, для развития системы Стратегической экологической оценки в стране **требуется разработка и утверждение пакета НПА, обеспечивающих правовые механизмы и процедуры проведения стратегической экологической оценки в процессе принятия экологически значимых решений.**

Правовые основы экологического мониторинга

Согласно Конституции Кыргызской Республики⁵⁰ каждый гражданин Кыргызстана имеет право «на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду»⁵¹, «на охрану здоровья»⁵². Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства⁵³. Длительный мораторий на проверку субъектов предпринимательства (с 2019 года) сказался на нарушении экологических прав и привёл к частым конфликтам между природопользователями и местными сообществами. Анализ конфликтов выявил в том числе и проблемы, связанные с экологическими нарушениями – отсутствует правовая основа для оценки экологического ущерба. Так, на сегодняшний день нет утвержденных методик по отбору проб, методик расчетов эмиссий в окружающую среду, методики образования отходов и т.д., что ведет к субъективизму при взимании оплаты за природопользование, ставит под сомнение легитимность обоснования при подсчете экологического ущерба. В связи с вышесказанным осуществление оценки отрицательного воздействия на окружающую среду не представляется возможным, что сказывается на эффективности общественного контроля, возможности быстрого реагирования на аварии и чрезвычайные ситуации, приводит к возможным коррупционным действиям и негативно сказывается на реализации прав на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Один из главных принципов мониторинга - непрерывность наблюдения. Экологический мониторинг является начальным этапом системы обеспечения экологической безопасности.

Согласно Закону КР «Об охране окружающей среды», мониторинг окружающей среды - это проведение наблюдений за параметрами окружающей среды, оценка ее состояния и прогноз ожидаемых изменений. В соответствии со ст. 29 данного закона в целях обеспечения наблюдений,

⁵⁰ Ст.47 Конституции КР

⁵¹ П.5 ст 12 Конституции КР

⁵² «Об утверждении Положения о порядке предоставления информации в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды уполномоченным государственным органом в сфере гидрометеорологии»

⁵³ <http://eco-expertise.org/sovershenstvovanie-ekologicheskoy-pol/stranovye/>

учета, оценки, прогноза, контроля и управления за состоянием и изменением окружающей среды и её ресурсов на территории Кыргызской Республики создается система государственного мониторинга окружающей среды.

Структура, содержание и порядок осуществления государственного мониторинга окружающей среды устанавливаются Правительством Кыргызской Республики.

Наблюдение за состоянием окружающей среды, в том числе за трансграничным переносом загрязнений, использованием природных ресурсов, осуществляется специально уполномоченными органами на всей территории республики через систему наблюдений в городах, промышленных центрах, на природных объектах и отдельных территориях, а также предприятиями, организациями и учреждениями, деятельность которых приводит или может привести к ухудшению состояния окружающей среды.

Специально уполномоченные органы, а также предприятия, организации и учреждения обязаны бесплатно передавать соответствующим государственным органам, осуществляющим мониторинг окружающей среды и здоровья населения, материалы своих наблюдений.

Согласно законодательству, в республике осуществляются следующие виды мониторинга:

- Мониторинг за изменением состояния окружающей природной среды;
- Мониторинг атмосферного воздуха;
- Мониторинг водных ресурсов;
- Мониторинг животного мира;
- Мониторинг растительного мира, включая лесные ресурсы;
- Мониторинг особоохраняемых природных территорий;
- Мониторинг земель;
- Мониторинг за состоянием хвостохранилищ и горных отвалов;
- Мониторинг геологической среды и грунтовых вод;
- Мониторинг воздействий факторов среды обитания на здоровье населения.

Согласно ст. 9 Закона КР от 8 августа 2006 года № 154 «О гидрометеорологической деятельности в Кыргызской Республике» осуществление мониторинга окружающей природной среды для защиты населения от стихийных гидрометеорологических явлений, предотвращения или снижения ущерба, который может быть ими нанесен, а также осуществление государственного мониторинга и учета ледников, снежных лавин и ведение их кадастров относятся к полномочиям уполномоченного органа в гидрометеорологической деятельности.

В соответствии с ППКР от 16 июля 2018 года № 328⁵⁴ уполномоченным государственным органом в сфере гидрометеорологии государственным органам предоставляется следующая информация в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды:

- Фактические данные о выявленных случаях экстремально высокого загрязнения природной среды;
- Данные о водных объектах Кыргызской Республики и их водных ресурсах;
- Характеристика погодных условий, оценка влияния агрометеорологических условий на проведение полевых работ, рост, развитие и формирование урожая основных сельскохозяйственных культур;
- Обобщенные за год данные агрометеорологических наблюдений;
- Данные о количестве стихийных явлений погоды, интенсивности и продолжительности стихийных гидрометеорологических явлений на территории Кыргызской Республики;
- Обобщенные данные о загрязнении природной среды в Кыргызской Республике;

⁵⁴ <http://eco-expertise.org/>

<http://eco-expertise.org/2022/06/21/v-ramkah-proekta-upravlenie-zhiznennym-tsiklom-pestitsidov-i-likvidatsiya-soz-pestitsidov-v-stranah-tsentralnoj-azii-i-turtsii-gcp-sec-011-gff-osushhestvlenno-go-oo-nezavisimaya-ekologicheskaya-ekspert/>
<http://eco-expertise.org/2018/12/27/otchet-ob-ekologicheskom-sostoyanii-ozera-son-kul-2017-2018-gody/>
<https://ecomap.kg/>

- Обобщенные данные о загрязнении поверхностных вод;
- Обобщенные данные о загрязнении атмосферного воздуха городов Кыргызской Республики;
- Обобщенные данные о радиоактивном загрязнении природной среды на территории Кыргызской Республики;
- Данные о качестве природной среды по запросам потребителей.

Проведение мониторинга атмосферного воздуха закреплено в ст. 37 Закона КР «Об охране атмосферного воздуха» согласно которому наблюдение, сбор, обобщение, анализ информации и прогноз состояния атмосферного воздуха осуществляются системой государственного мониторинга окружающей среды в порядке, установленном законодательством об охране окружающей среды. Уполномоченный государственный орган, определяемый Правительством Кыргызской Республики, обеспечивает органы местного самоуправления и население республики фактической и прогностической информацией о состоянии атмосферного воздуха, включая экстренную информацию об опасных уровнях его загрязнения. На сегодняшний день отсутствует правоустанавливающий документ, обеспечивающий порядок проведения мониторинга атмосферного воздуха.

Мониторинг водных ресурсов в стране осуществляется в соответствии со следующими НПА:

- Водный кодекс КР;
- Закон КР «О воде»;
- Положение о мониторинге водного фонда в КР, утвержденное ППКР от 25 января 1995 года N 19 требует обновлений в связи с тем, что в тексте положения используются отсылочные нормы на НПА, утратившие силу, например, на Закон «Об охране природы» и др.;
- Положение об охране подземных вод в Кыргызской Республике, утвержденное ППКР от 2 марта 2015 года № 92;
- Положение о водоохраных зонах и полосах водных объектов в КР, утвержденное ППКР от 7 июля 1995 года N 271.

Согласно ст. 17 Водного кодекса по предложению Национального совета по воде Правительство КР устанавливает эффективную систему мониторинга водных ресурсов, дающую возможность Национальному совету по воде, Государственной водной администрации, уполномоченному государственному органу по охране окружающей среды и уполномоченному государственному органу по гидрогеологии выполнять свои задачи в соответствии с настоящим Кодексом.

Правительство Кыргызской Республики регулирует деятельность Государственной водной администрации, уполномоченного государственного органа по охране окружающей среды, уполномоченного государственного органа по гидрометеорологии, уполномоченного государственного органа по гидрогеологии и других государственных органов при осуществлении мониторинга, сбора, анализа и передачи данных, относящихся:

- к количеству водных ресурсов в КР;
- к качеству водных ресурсов КР;
- к использованию водных ресурсов в КР;
- к соответствию стандартам качества вод;
- к возможным наводнениям, селям и засухе;
- к состоянию водных экосистем;
- к атмосферным характеристикам, влияющим на состояние водных объектов и водных ресурсов.

По предложению Национального совета по воде Правительство КР утверждает положения:

- о процедурах, стандартах и методах мониторинга водных ресурсов;
- о периодичности и составе данных, представляемых Государственной водной администрации и уполномоченному государственному органу по охране окружающей среды.

Информация по мониторингу, собранная в соответствии с настоящей статьей, является частью государственного водного кадастра.

Указом президента КР от 24 ноября 2021 года УП № 532 «О Национальном совете по водным и земельным ресурсам» организован национальный совет по водным и земельным ресурсам в соответствии с которым данным советом осуществляется координация деятельности министерств, административных ведомств и других государственных органов по управлению водными и земельными ресурсами, их использованию и охране. Остается не совсем ясным осуществление взаимодействия между Национальным советом по воде и Национальным советом по водным и земельным ресурсам. В связи с этим требуется уточнения и обновления положений Водного кодекса и других сопутствующих НПА в данной области.

Проведение государственного мониторинга объектов животного мира закреплено в ст. 11 Закона КР от 17 июня 1999 года № 59 «О животном мире» и ст. 15 Закона КР от 13 марта 2014 года № 41 «Об охоте и охотничьем хозяйстве». Мониторинг объектов животного мира осуществляется в соответствии с Порядком ведения государственного учета, кадастра и мониторинга объектов животного мира в Кыргызской Республике, утвержденным ППКР от 7 сентября 2018 года № 421.

Согласно настоящему Порядку ведение государственных учета и мониторинга объектов животного мира осуществляется в целях установления изменений их ареалов, областей и плотности обитания, численности, биологических особенностей видов/подвидов, состояния их популяций и среды обитания, предупреждения и устранения негативных воздействий на экологические системы и биологическое разнообразие, обеспечения охраны, воспроизводства и научно обоснованного, сбалансированного и устойчивого использования объектов животного мира.

Учет и мониторинг подразделяются на государственный, ведомственный (производственный) и общественный (независимый) виды, далее именуемые соответственно государственным, ведомственным и общественным учетом и мониторингом.

К государственным учету и мониторингу относятся соответствующие мероприятия, проводимые в установленном порядке ответственными государственными органами, субъектами особо охраняемых природных территорий (далее - субъекты ООПТ), охотпользователями по приказам (указаниям, решениям) ответственных государственных органов, в совместно с НАН установленные периоды и сроки, по разработанным и утвержденным единым инструктивно-методическим материалам (рекомендациям) и формам необходимой бланочной продукции.

Сведения по ведению государственных учета и мониторинга аккумулируются в уполномоченном государственном органе в сфере охраны окружающей среды, который на их основе совместно с НАН ведет кадастр объектов животного мира. При необходимости, уполномоченный государственный орган в сфере охраны окружающей среды и НАН осуществляют безвозмездно взаимный обмен имеющейся информацией, связанной с учетом и мониторингом.

Согласно п. 6. ст. 11 Закона «Об охоте и охотничьем хозяйстве» - информация о планируемом государственном мониторинге, результаты государственного и производственных мониторингов являются доступными для общественности и размещаются на сайте уполномоченного государственного органа в сфере охоты и охотничьего хозяйства.

Осуществление мониторинга за состоянием растительного мира регламентировано ст. 30. Закона от 20 июня 2001 года № 53 «Об охране и использовании растительного мира». Согласно данному закону мониторинг растительного мира представляет собой систему наблюдений за состоянием объектов растительного мира для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов для объектов растительного мира.

Также в соответствии с этим документом структура, содержание и порядок осуществления мониторинга растительного мира устанавливаются правилами ведения мониторинга за состоянием растительного мира в республике, утвержденными Правительством Кыргызской Республики. На данный момент нет нормативного правового акта, устанавливающего порядок проведения мониторинга растительного мира. Исходя из того можно утверждать, что такого рода мониторинг не осуществляется.

Наряду с этим в национальном законодательстве закреплены положения, обеспечивающие проведение мониторинга лесов. Согласно ст. 82 Лесного кодекса КР мониторинг лесов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики изменения лесного фонда в целях эффективной охраны, защиты, воспроизводства и рационального использования лесов. Порядок проведения мониторинга лесов КР утвержден ППКР от 3 июня 2009 года №335.

Мониторинг лесов является составной частью системы государственного мониторинга окружающей среды и системы лесохозяйственных работ. Объектом мониторинга лесов является государственный лесной фонд, особо охраняемые природные территории, муниципальные и частные леса. Система мониторинга лесов включает мониторинг состояния лесов и лесохозяйственных мероприятий. Мониторинг состояния лесов включает информацию о качественной и количественной характеристике лесов. Мониторинг лесохозяйственных мероприятий включает мониторинг посадки лесных культур, несомкнувшихся лесных культур, питомников, плантации, рубки леса, лесопатологический мониторинг, лесопожарный мониторинг, мониторинг лесонарушений, мониторинг аренды лесных участков и др.

Ответственность за достоверность информации по результатам мониторинга лесов несут юридические лица, на которых возложено осуществление мониторинга лесов. Мониторинг лесов проводится на основе материалов национальной инвентаризации лесов, учета лесного фонда, лесного кадастра, лесохозяйственных проектов и др. Мониторинг лесов проводится за счет республиканского бюджета в пределах средств, предусмотренных на соответствующий финансовый год, а также иных источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.

Согласно ст. 7 Закона КР «Об ООПТ» должен осуществляться государственный мониторинг соблюдения установленного режима в особо охраняемых природных территориях, который проводится в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики. В НПА документа, регламентирующего порядок осуществления такого вида мониторинга, нет.

В Земельном кодексе КР ст. 117 регламентировано ведение мониторинга земель. Согласно данной статье:

- Мониторинг земель представляет собой систему постоянного наблюдения за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов.
- Мониторинг земель ведется государственным органом по использованию земельных ресурсов, государственным органом по охране окружающей среды за счет средств государственного бюджета.
- Структура, содержание и порядок осуществления мониторинга земель устанавливаются Правительством Кыргызской Республики.
- В настоящее время в национальном законодательстве НПА, обеспечивающего порядок осуществления мониторинга земель не существует.

До 2018 г. существовало Положение о мониторинге земель сельскохозяйственного назначения КР (ППКР от 1 марта 1999 года N 115) которое утратило силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 22 января 2018 года N 49, которое на сегодняшний день также утратило силу. Других документов, которые бы заменили данное положение по осуществлению мониторинга земель сельскохозяйственного назначения также в НПА КР не обнаружено.

В ст. 7 Закона «О хвостохранилищах и горных отвалах» утверждается, что в течение всего времени хранения и захоронения отходов осуществляется мониторинг за состоянием хвостохранилищ и горных отвалов. На сегодняшний день в нормативно-правовой базе КР есть лишь один документ, который обеспечивает проведение мониторинга вокруг хранилищ радиоактивных отходов – Руководство по мониторингу окружающей среды вокруг хранилищ радиоактивных отходов, утвержденное ППКР от 5 августа 2015 года № 558. Других правоустанавливающих документов по проведению мониторинга хвостохранилищ и горных отвалов в Кыргызстане нет.

На сегодняшний день никоим образом не регламентирована система мониторинга отходов. Несмотря на то, что данные об образовании твердых отходов и обращении с ними – как по общим уровням, так и по основным категориям, – как правило, имеются, качество этих данных не является удовлетворительным для анализа.

Хозяйствующие субъекты осуществляют первичный учет в области обращения с отходами в соответствии с законами Кыргызской Республики «О государственной статистике», «Об отходах производства и потребления» по единой системе, установленной Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики.

Государственная статистическая отчетность включает в себя:

1. «Отчет об образовании и обращении с отходами производства и потребления» - Форма № 1-отходы : данный отчет сдают все хозяйствующие субъекты, независимо от формы собственности, осуществляющие деятельность в области образования и обращения с отходами производства и потребления, кроме отходов радиоактивных и медицинских, а также предприятия и организации, на которых образуются, складируются, используются, обезвреживаются (уничтожаются) токсичные промышленные отходы; в данной Форме № 1 - отходы отсутствует учет медицинских отходов и отходов электрического и электронного оборудования, в связи с этим Нацстатком не осуществляет государственную статистику образования данных видов отходов.

2. «Отчет о размещении отходов производства и потребления» Форма № 2 - отходы: отчет сдают предприятия и организации, деятельность которых связана с размещением отходов производства и потребления.

На основе предоставленных отчетов НСК Кыргызской Республики осуществляется государственная статистика и координация деятельности в области учета и статистики на всей территории Кыргызской Республики. Ежегодно выпускаются статистические сборники на пятилетний период «Окружающая среда в Кыргызской Республике», который включает раздел «Отходы производства и потребления». В разделе представлены агрегированные данные по обращению с отходами.

В связи с этим, для создания и ведения мониторинга отходов⁵⁵ важно выявлять в общегосударственном масштабе тенденции образования и накопления отходов разного класса опасности, объемов их утилизации, обезвреживания, складирования и захоронения. Важно показать изменения в отводе земель под складирование отходов и установить степень надежности такого рода хранилищ, их влияние на качество подземных и поверхностных вод.

Мониторинг воздействий факторов среды обитания на здоровье населения

Для оценки, выявления изменений и прогноза состояния здоровья населения и среды обитания, установления и устранения вредного воздействия на человека факторов среды обитания осуществляется **социально-гигиенический мониторинг**.

В ст. 22–1 Закона КР «Об Общественном здравоохранении» указано, что санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается посредством обеспечения социально-гигиенического мониторинга. Однако правовых основ для осуществления данного вида мониторинга в национальном законодательстве нет.

⁵⁵ http://proverka.gov.kg/media/uploads/files/gko/22_prikaz112_30.06.22ecotechslujba.pdf

Резюме

Деятельность систем мониторинга опирается на основу, которая включает:

- законодательную базу и нормативы, устанавливающие цели и требования мониторинга, включая его технические стандарты;
- учреждения, уполномоченные осуществлять мониторинг и деятельность по сбору, обработке и передаче информации;
- механизмы сотрудничества и координации между этими учреждениями;
- и механизмы финансирования.

Проведенный обзор правовых основ системы государственного мониторинга окружающей среды в стране выявил значительные пробелы в правовой базе.

Несмотря на то, что практически во всех законодательных актах в области природопользования и охраны окружающей среды предусматривается проведение мониторинга, большинство из них не подкреплено правовыми механизмами, обеспечивающими порядок осуществления мониторинга, и имеют декларативный характер. В КР нет документов, регламентирующих порядок проведения мониторинга:

- атмосферного воздуха;
- земель;
- объектов растительного мира;
- особоохраняемых территорий;
- отходов, горных отвалов и хвостохранилищ;
- социально-гигиенического.

Так как одной из основных задач систем мониторинга является предоставление как лицам, принимающим решения, так и общественности информации по проведению природоохранной, ресурсовосстановительной и обеспечивающей экологическую безопасность политики в масштабах страны, в настоящее время необходимы меры по созданию и восстановлению уже имеющихся систем мониторинга. Необходимо собрать воедино определения, классификации и протоколы по мониторингу в соответствии с международными стандартами и внедрить их в национальное законодательство.

Также необходимо разработать и утвердить Положение о государственном мониторинге окружающей среды (ОС), которое определит порядок осуществления государственного мониторинга ОС, порядок организации и функционирования единой системы государственного мониторинга ОС, порядок создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного мониторинга ОС, перечень видов информации, включаемой в государственный фонд, порядок и условия предоставления включаемой в него информации, а также порядок обмена такой информацией.

Учитывая, что мониторингом занимается (должен заниматься) широкий круг ведомств и учреждений, важно в данном положении регламентировать координацию и сотрудничество между этими органами. И соответственно к этому документу разработать пакет НПА обеспечивающих порядок проведения различного вида мониторингов, которых в данный момент в КР нет, а именно порядок проведения мониторинга:

- атмосферного воздуха;
- земель;
- объектов растительного мира;
- особоохраняемых территорий;
- отходов, горных отвалов и хвостохранилищ;
- социально-гигиенического мониторинга.

В республике накоплен определенный опыт общественного мониторинга за состоянием окружающей среды⁵⁶, но он, как правило носит разовый характер, что связано в первую очередь с недостатком квалификации и ресурсов.

Правовые основы экологического контроля

Контроль по соблюдению требований законодательства по охране окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности осуществляется в соответствии с требованиями Законов КР «Об охране окружающей среды», «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике», Законом КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», «Об отходах производства и потребления» и «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» и др.

Согласно ст. 30 Закона КР «Об охране окружающей среды» задачами контроля в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов является наблюдение за состоянием и изменением окружающей среды под влиянием хозяйственной и иной деятельности, проверка выполнения мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды, соблюдение требований природоохранного законодательства и нормативов качества окружающей среды.

Система контроля за охраной окружающей среды включает государственный, ведомственный и общественный контроль.

Государственный, надведомственный контроль за состоянием охраны окружающей среды и использованием природных ресурсов осуществляют республиканский и территориальные государственные органы охраны окружающей среды Кыргызской Республики. Порядок осуществления государственного контроля за состоянием охраны окружающей среды и использованием природных ресурсов определяется Правительством Кыргызской Республики.

На сегодняшний день правового документа, определяющего порядок осуществления контроля в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и экологической безопасности в НПА КР нет, что, в свою очередь, усложняет работу контролирующих органов и общественности.

Законом «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» предусмотрено осуществление государственного экологического надзора, который осуществляется для действующих объектов в форме государственного экологического контроля, для планируемых объектов - в форме государственной экологической экспертизы.

Экологический контроль для действующих объектов осуществляется в следующих формах: (1) визуальный контроль; (2) инструментальный контроль; (3) контроль наличия документации.

Оценка соответствия экологической безопасности объектов хозяйственной и иной деятельности в форме государственной экологической экспертизы осуществляется в целях охраны окружающей среды и населения от потенциального негативного воздействия планируемой деятельности и в иных случаях, предусмотренных законодательством КР.

Периодичность проведения проверок при осуществлении государственного контроля осуществляется в зависимости от категории опасности объекта.

В соответствии с разделом 5 Приложения 2 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике», степень риска объектов хозяйственной и иной деятельности устанавливается исходя из характера деятельности и на основании нескольких критериев.

В соответствии с Законом КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» при проведении проверок уполномоченными органами применяются критерии оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности.

⁵⁶ Указ президента Кыргызской Республики «О введении временного запрета (моратория) на проведение проверок субъектов предпринимательства до 31 декабря 2023 года»

Критерии оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности, включая критерии оценки в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности государства, утверждены постановлением Правительства КР от 18 февраля 2012 года №108.

Периодичность плановых проверок субъекта предпринимательства определяется в соответствии с присвоенной ему степенью риска.

С учетом величины риска все подлежащие проверке субъекты предпринимательства относятся к одной из трех степеней риска: высокой, средней, незначительной.

Степень риска в сфере охраны окружающей среды 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 количества размещаемых отходов.

В зависимости от степени риска устанавливаются объем и содержание проектов нормирования природопользования, периодичность проведения проверок при осуществлении госконтроля за соблюдением природоохранного законодательства и установленных норм.

Плановые мероприятия контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов осуществляются со следующей периодичностью: с высокой степенью риска — не чаще одного раза в году (для объектов I категории опасности), со средней степенью риска — не чаще одного раза в три года (для объектов II категории опасности), а с незначительной степенью риска — не чаще одного раза в 5 лет (для объектов III категории опасности).

При проведении проверок субъектов предпринимательства контролирующий орган руководствуется проверочными листами, утвержденными приказами Министерства экономики и торговли КР и МПРЭТН⁵⁷.

Требуется обновление требований и НПА, в соответствии с которыми проводятся проверки в связи с имеющимися изменениями в национальном законодательстве.

Кроме этого, необходимо отметить, что в соответствии с Законом КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», уполномоченный орган контроля и надзора должен согласовывать с уполномоченным органом по развитию предпринимательства о проведении проверки. Уполномоченный орган контроля может произвести плановую проверку при условии письменного уведомления субъекта проверки о проведении проверки не позднее чем за 10 календарных дней до дня ее осуществления.

Субъект проверки имеет право не допускать должностное лицо уполномоченного органа к осуществлению плановой проверки в случае неполучения уведомления об осуществлении плановой проверки. То есть, до осуществления проверки субъектам предпринимательства предоставляется возможность устранить имеющиеся нарушения, тем самым отсутствует необходимость в постоянном соблюдении требований экологической безопасности на должном уровне.

К тому же, в Кыргызской Республике действует Закон «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике», где свободная экономическая зона (далее - СЭЗ) определена как часть территории КР, на которой действует особый (специальный правовой) режим осуществления экономической деятельности субъектами СЭЗ. Особый режим — это совокупность правовых норм, устанавливающих режим регулирования более благоприятный, чем общеустановленный режим осуществления экономической деятельности.

На территории СЭЗ запрещается производство, переработка, хранение, обезвреживание, реализация радиоактивных, ядерных и иных опасных материалов.

На СЭЗ применяются таможенная процедура, при которой субъекты СЭЗ размещают и используют иностранные товары в пределах территории СЭЗ без применения мер тарифного и нетарифного регулирования в отношении иностранных товаров и без применения запретов и ограничений в отношении товаров Евразийского союза.

⁵⁷ Принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года

Вмешательство в хозяйственную деятельность субъектов СЭЗ со стороны любого государственного органа не допускается, за исключением случаев, определяемых законодательством Кыргызской Республики.

Министерства, государственные комитеты, административные ведомства и иные государственные органы Кыргызской Республики при разрешении отнесенных к их компетенции вопросов, если они затрагивают интересы СЭЗ, действуют по согласованию с генеральной дирекцией СЭЗ. В случае возникновения противоречий они разрешаются Правительством Кыргызской Республики.

Однако в соответствии с Гражданским кодексом КР и природоохранным законодательством КР все юридические и физические лица, в том числе иностранные, причинившие ущерб окружающей среде, здоровью граждан обязаны возместить его в полном объеме и несут ответственность.

На территориях СЭЗ практически не осуществляются государственный контроль в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, проверка соблюдения требований природоохранного законодательства КР, не пресекаются экологические правонарушения и не применяются меры ответственности за их совершение и т.д.

Контролирующие органы не всегда обладают информацией о том, какие предприятия и как осуществляется их деятельность на территории СЭЗ, а также каким образом производится управление отходами.

Предполагается, что на СЭЗ существуют предприятия по сборке электронного оборудования, производству пластмассовых и пластиковых изделий и т.д., при осуществлении которых образуются опасные отходы.

Таким образом предприятия, находящиеся на территории СЭЗ выпадают из сферы правового регулирования.

В связи с этим стоит пересмотреть нормативные правовые акты, на предмет осуществления контроля СЭЗ в части обеспечения охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности.

Также при проведении обзора законодательных актов в области осуществления контроля выявлено, что контроль за обращением с отходами производства и потребления регламентирован только для осуществления контроля хозяйствующих субъектов и органов местного самоуправления.

В связи с этим, контроль за обращением с отходами на всей территории республики приобрел формальный характер. В основном в конце года контролирующие органы сверяют данные предприятия о фактических объемах размещенных отходов с данными в разработанных проектах нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Данные с объектов переработки отходов не запрашиваются и не анализируются. Предприятия показывает контролирующим органам выгодные для себя объёмы, а не реальную ситуацию с их образованием и обращением.

В силу своей малочисленности, контролирующие структуры власти на местах не в состоянии собрать достоверную информацию со всех предприятий, расположенных на территории, проанализировать её и сделать соответствующие выводы.

Необходимо отметить, что с постановлением Правительства КР от 17 декабря 2018 года № 586 «О введении временного запрета (моратория) на проведение проверок субъектов предпринимательства» проведение проверок соблюдения природоохранного законодательства существенно усложнилось. Это автоматически сказалось на защите экологических прав граждан со стороны госорганов. Данное постановление регулярно обновлялось, а в 2023 году мораторий на проверку⁵⁸ уже был введен Указом президента⁵⁸.

Министерство экономики и коммерции КР на своем сайте вновь разместило проект Указа Президента о моратории на проверки на 2024 год.

В этих условиях, эффективность реализации функции исполнительной власти по обеспечению защиты населения на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду ставится под

⁵⁸ Закон Кыргызской Республики о присоединении от 12 января 2000 года № 5

сомнение. Видимо необходимо исключить из моратория на проверки те виды проверок, что влияют на обеспечение безопасности для жизни и здоровья.

В таких условиях необходимо развивать общественный контроль за соблюдением природоохранного законодательства и защитой экологических прав граждан с одной стороны и требовать от госорганов обеспечения их обязательств по осуществлению экологического контроля с другой.

Резюме

Экологический контроль - система мер, направленная 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.

Имеющиеся национальные нормативно-правовые основы контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности имеют существенные пробелы и являются недостаточными на сегодняшний день.

Для надлежащего осуществления контроля необходимо создание комплексной системы контроля, которая может быть обеспечена посредством совершенствования нормативной базы в данной области.

Первоочередной задачей является разработка и утверждение Положения о государственном экологическом контроле, которое определит порядок осуществления государственного экологического контроля, порядок организации и функционирования единой системы государственного экологического контроля.

В положении о государственном экологическом контроле необходимо указать перечень разрешительных документов, содержащих обязательные требования, наименование и структурные элементы НПА, в соответствии с которыми осуществляется экологический контроль.

Также требуется обновление и утверждение проверочных листов в соответствии с произошедшими изменениями в структурах исполнительной власти и действующими требованиями законодательства.

Рассмотреть Закон КР О СЭЗ на предмет осуществления контроля СЭЗ в части обеспечения охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности.

Предусмотреть в НПА требования для получения объективных данных с предприятий по переработке отходов и урегулировать вопросы по контролю за отходами потребления домашних хозяйств.

Обновить Перечень проверяющих органов, утвержденный постановлением Жогорку Кенеша «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства» от 10 ноября 2016 года №1057-V в соответствии с новой структурой исполнительной власти.

Обеспечить прозрачность и подотчетность данных экологического контроля относительно экологических правонарушений. Необходимо развивать систему общественного экологического контроля.

Экологические правоотношения: права и обязанности общественности

Согласно ст. 1 закона КР «Об охране окружающей среды» отношения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов регулируются Конституцией Кыргызской Республики, настоящим Законом, другими законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Таким образом, экологические правоотношения – это разновидность общественных отношений, которые возникают в сфере взаимодействия человека и природы и регулируются нормами экологического права.

Субъектами экологических правоотношений, т. е. их участниками, являются граждане, юридические лица, государственные органы. Степень и характер их участия в экологических правоотношениях различается. Граждане и юридические лица выступают во многих случаях как потребители природных ресурсов, что, конечно, не исключает, а напротив, предполагает их большую роль в их охране и рациональном использовании, то государственные органы осуществляют регулирование рационального использования и охрану окружающей природной среды.

Объектами экологических правоотношений являются объекты природы - земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы.

Содержание экологических правоотношений – это права и обязанности, принадлежащие субъектам в каждом конкретном экологическом правоотношении. Эти права и обязанности зависят от категорий субъектов указанных правоотношений, целей, видов и характера природопользования или природоохранных работ и мероприятий.

В нашем обзоре мы остановимся на правах, касающихся права на участие в управлении делами государства, возможностей участия общественности в процессе правотворчества в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности.

В соответствии со ст. 49 Конституции КР⁵⁹:

- 1) Каждый имеет право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду;
- 2) Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования;
- 3) Каждый обязан охранять и бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру.

Также Конституция КР гарантирует право на свободу мысли и мнения, на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати. Граждане КР имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей, участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения.

⁵⁹ <https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/o-referendume-kyrgyzskoj-respubliki/>

Закон КР «Об охране окружающей среды» устанавливает следующие права и обязанности граждан и общественных объединений:

Статья 45. Права общественных объединений	Статья 46. Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды
Общественные объединения и формирования, выполняющие экологические функции, имеют право: -разрабатывать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы населения, развивать экологическую культуру, привлекать на добровольных началах граждан к активной природоохранной деятельности; -за счет своих и привлеченных средств и добровольного трудового участия выполнять работу по охране и воспроизводству природных ресурсов, улучшению окружающей среды; -оказывать содействие государственным органам охраны окружающей среды в борьбе с нарушениями природоохранного законодательства; -создавать общественные фонды по охране природы и расходовать их средства на проведение экологических мероприятий; -получать своевременную и полную информацию о загрязнении окружающей среды, состоянии охраны природы; -организовывать собрания, митинги, демонстрации, сбор подписей, входить с предложениями о проведении референдумов, обсуждений законопроектов населением по вопросам охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; -требовать назначения государственной экологической экспертизы, выступать с изложением экологической платформы в печати, по радио и телевидению; -проводить общественную экологическую экспертизу; -участвовать в проверках соблюдения требований природоохранного законодательства; -требовать привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нанесении вреда окружающей среде, требовать освобождения их от занимаемых должностей, предъявлять в суд иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного нарушением природоохранного законодательства. -Деятельность общественных объединений и формирований в области охраны окружающей среды осуществляется в соответствии с их уставами и действующим законодательством.	Граждане имеют право: -участвовать в разработке и осуществлении мер по охране окружающей среды, рациональному и комплексному использованию природных ресурсов, включая законотворческий процесс; -пользоваться в установленном порядке природными ресурсами; -создавать общественные природоохранные объединения; -получать полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и здоровья населения, о запланированных к строительству производственных объектах; -участвовать в проведении общественной экологической экспертизы; -на экологическое образование; -предъявлять претензии и иски к предприятиям, организациям, учреждениям, должностным лицам и гражданам о возмещении ущерба, нанесенного природе, здоровью и имуществу в результате неблагоприятного воздействия на окружающую среду. Граждане обязаны: -бережно относиться к окружающей среде и природным ресурсам; -соблюдать требования природоохранного законодательства и выполнять предписания государственных органов охраны окружающей среды; -при изготовлении товаров, иной продукции обеспечивать их экологическую безопасность и безвредность для здоровья населения; -возмещать ущерб, причиненный окружающей среде. Граждане (их объединения) не имеют права распространять ложную (непроверенную) экологическую информацию, которая может привести к негативным политическим, экономическим и социальным последствиям.

В соответствии с Конвенцией «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», к которой страна присоединилась в 2000 г.⁶⁰, обеспечивается:

- ⇒ доступ к информации (ст. 4) и сбор и распространение экологической информации (ст.5);
- ⇒ участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (ст. 6);
- ⇒ в решении вопросов, касающихся планов, программ, и политики, связанных с окружающей средой (ст. 7);
- ⇒ участие в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (ст. 8);
- ⇒ доступ к правосудию (ст.9).

Право общественности на доступ к информации

Согласно Закону КР от 5 декабря 1997 года № 89 «О гарантиях и свободе доступа к информации», каждому гарантируется право доступа к информации. Государство защищает права каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом (ст. 3).

Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации (ст. 4).

Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года N 213 также обеспечивает гарантии и принципы свободы доступа к информации: «Каждому гарантируется право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления. Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации. Государство защищает право каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом» (ст.3).

Закон «Об охране окружающей среды» содержит нормы, которые закрепляют право каждого гражданина или организации на доступ к имеющейся у государственных органов информацию об окружающей среде.

Право участия общественности в управлении делами государства

Одним из основных возможностей участия граждан и их объединений в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования является общественная экологическая экспертиза. Общие положения об экологической экспертизе содержатся в Законе КР «Об охране окружающей среды» (1999г.). Более детальные требования к ее содержанию и порядку проведения установлены Законом КР «Об экологической экспертизе» (1999г.).

В Кыргызской Республике осуществляются 2 вида экологических экспертиз: государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Согласно ст. 15: «Общественные объединения и граждане, осуществляющие проведение общественной экологической экспертизы в установленном настоящим законом порядке, имеют право:

- на получение от инициатора проекта документации, подлежащей экологической экспертизе, в полном объеме;
- на ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;

⁶⁰ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3386>

-на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации».

Согласно ст. 17: «Заключение общественной экологической экспертизы направляется органу, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, а также органу, принимающему решение о реализации объектов экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы является рекомендательным. Оно может публиковаться в средствах массовой информации, передаваться местным государственным администрациям и органам местного самоуправления, инициаторам проекта, разработчикам и другим заинтересованным лицам».

Задача общественной экспертизы — скорее показать наличие проблемы, определить опасение общественности относительно принятия решений о допустимости намечаемой деятельности. Например, показать, что существует реальная озабоченность населения или, что порядок величины воздействия таков, что можно предполагать серьезные масштабы ущерба, наносимого окружающей среде.

Заключение общественной экспертизы может быть основанием для опротестования заключения государственной экспертизы, либо привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении природоохранного законодательства.

В соответствии со ст. 36 Конституционного закона КР от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» и согласно ст. 22 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» нормотворческим органом обеспечивается организация и проведение общественного обсуждения проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальных сайтах и в СМИ. Общественное обсуждение проекта нормативного правового акта обеспечивается нормотворческим органом путем:

- обеспечения доступа к тексту проекта нормативного правового акта;
- принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения;
- подготовки по результатам общественного обсуждения итоговой информации о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо не включения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта.

Конституционным законом КР от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» тому же, ст. 36 регламентированы взаимоотношения Кабинета Министров и гражданского общества. Кабинет Министров в целях обеспечения взаимодействия с гражданским обществом:

- проводит регулярный мониторинг соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает подготовку периодических докладов в международные организации по правам человека, осуществляет мероприятия по исполнению рекомендаций международных органов по правам человека с участием правозащитников и некоммерческих организаций, осуществляющих правозащитную деятельность;
- осуществляет общественное обсуждение проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальном Интернет-портале Кабинета Министров до направления на рассмотрение Жогорку Кенеша;
- проводит встречи с представителями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами с целью обсуждения и выработки рекомендаций, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

-содействует представителям гражданского общества, осуществляющим мониторинг деятельности Кабинета Министров и подчиненных ему органов исполнительной власти, по вопросам соблюдения и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Одним из способов участия общественности в управлении делами государства является общественный экологический контроль. В соответствии со ст. 31 Закона КР «Об охране окружающей среды» порядок проведения общественного контроля в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов регулируется законодательством об общественных объединениях, уставами и положениями о них, не противоречащими настоящему Закону.

Общественный экологический контроль осуществляется с целью охраны окружающей среды и здоровья, рационального использования природных ресурсов, соблюдения природоохранного законодательства, защиты общественных экологических интересов путём предупреждения, установления или предотвращения правонарушений.

Объекты и методы такого контроля определяются непосредственно гражданами, органами местного самоуправления или неправительственными организациями, осуществляющими общественный контроль.

В отличие от государственного надзора в общественном контроле отсутствует такой элемент как применение мер государственного принуждения к правонарушителям, виновным в несоблюдении предписаний экологического законодательства. Общественность может только предупредить о правонарушении или наступлении негативных последствий той или иной деятельности, либо собрать и обобщить соответствующую информацию и передать её государственным органам для принятия предупредительных или карательных мер, а также требовать применения соответствующих мер.

К инструментам общественного экологического контроля можно отнести референдумы, курултай, сходы граждан, жалобы и обращения граждан, общественную экологическую экспертизу и участие в государственной экологической экспертизе, участие общественности в совместных проверках с государственными органами, участие общественности на стадии выдачи экологических разрешений и другие формы участия общественности в принятии экологически значимых решений. Добиться соблюдения экологических норм или прекращения правонарушения общественность может также путём обращения в судебные инстанции.

Право на судебную защиту

В соответствии со ст. 61 Конституции КР:

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.
2. Каждый вправе защищать свои права и свободы, а также обеспечивать восстановление нарушенных прав всеми доступными способами, не запрещенными законом.
3. Государство обеспечивает развитие внесудебных и досудебных методов, форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина.
4. Для внесудебного разрешения споров, возникающих из гражданских правоотношений, могут учреждаться третейские суды. Порядок формирования, полномочия и деятельность третейских судов определяются законом.
5. Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государства.

Гражданский Кодекс КР обеспечивает:

1. Защиту судом нарушенных или оспоренных гражданских прав в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством или договором;
2. Урегулирование спора между сторонами до обращения в суд, по возможности предусмотренное законом или договором;

3. Защиту гражданских прав в административном порядке только в случаях, предусмотренных законом. Также решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суде. (ст.10).

Защита гражданских прав осуществляется путем:

- 1) признания права;
- 2) восстановления положения, существовавшего до нарушения права;
- 3) пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- 4) признания сделки недействительной и применения последствий ее недействительности;
- 5) признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- 6) самозащиты гражданских прав;
- 7) присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- 8) возмещения убытков;
- 9) взыскания неустойки;
- 10) компенсации морального вреда;
- 11) прекращения или изменения правоотношения;
- 12) неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего законодательству;
- 13) иными способами, предусмотренными законом. (ст.11).

Правовое государство предполагает соблюдение закона и наличие возможности устранить его нарушения, что обеспечивает правосудие.

Доступ к правосудию – это установленная законом возможность обращения в административные и судебные органы для защиты нарушенных экологических прав и свобод.

Обращению в административные и судебные органы должны предшествовать нарушения материальных и некоторых процессуальных экологических прав, предусмотренных экологическим законодательством.

В некоторых случаях необходимо соблюдать внесудебный порядок разрешения спора, как необходимое требование законодательства, которое во многих случаях позволяет добиться результата, не прибегая к судебному органу, и экономить таким образом время и средства.

Могут быть обжалованы как действия, так и бездействия частных физических, юридических лиц, государственных органов и должностных лиц, в результате которых были нарушены экологические права или причинен ущерб.

Нарушения экологических прав иногда сопровождается причинением ущерба. Поэтому обращение к правосудию по поводу восстановления нарушенного экологического права или ущемленного интереса должно сопровождаться требованием о возмещении материального или/и морального ущерба. Факт причинения вреда или ущерба и его размер необходимо доказать и обосновать. Это иногда осложнено невозможностью установления причинной связи между деянием и наступившими последствиями.

В качестве средств, доказывающих факты нарушения экологических прав, могут быть использованы не только свидетельские показания, письменные документы (акты контроля, проверки), но очень часто и заключение экологической экспертизы, результаты лабораторных исследований, заключения специализированных органов или специалистов.

Сторонами по делам о нарушениях экологического законодательства являются:

- 1) Субъекты, чьи экологические права и интересы нарушены:

-Физические лица (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства), чьи права и интересы нарушены или ущемлены;

-Юридические лица – как правило, экологические НПО, которые на основе положений национального законодательства, собственного устава или положений Орхусской конвенции могут защищать как собственные, так и права, и интересы общественности.

2) Субъекты, которые своими действиями или бездействиями нарушили экологические права и интересы:

- Частные физические и юридические лица;
- Должностные лица;
- Уполномоченный государственный орган.

Доступ к правосудию предоставляет дополнительные формы участия общественности путем обжалования в судебном порядке действий (бездействий) государственных органов, должностных лиц, нарушающих экологические права граждан и экологическое законодательство в целом. Обращения в суд с иском о приостановлении либо прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, либо создающей опасность причинения такого воздействия в будущем, обеспечивают соблюдение права на благоприятную окружающую среду посредством судебной защиты, укрепляют позиции права на участие общественности в принятии экологически значимых решений.

Резюме

Все вышеперечисленные права предоставляют довольно широкие возможности для общественности участвовать в принятии экологически значимых решений.

Показателем открытости общества можно считать его готовность предоставления своим гражданам юридических гарантий для получения интересующей их информации, в том числе экологической. Лучшей гарантией экологических прав граждан является их осведомленность о состоянии и перспективах изменения окружающей среды. Государственные органы обязаны оказывать поддержку общественности в процессе поиска экологической информации, создавать системы ее сбора и хранения.

Осуществить свое право на благоприятную окружающую среду собственными действиями, возможно, прежде всего, посредством получения достоверной информации о состоянии окружающей среды и оценки этой информации в процессе участия при принятии экологически значимых решений.

Ответственность за совершение экологических правонарушений и преступлений

Согласно ст. 51 Закона КР «Об охране окружающей среды» за совершение экологических правонарушений физические и юридические лица несут дисциплинарную, административную, уголовную, гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Привлечение к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности не освобождает виновных лиц от обязанности возмещения причиненного ими вреда окружающей среде. Административную ответственность необходимо понимать как ответственность за правонарушения, так как в настоящее время на территории республики действует Кодекс КР о правонарушениях от 28 октября 2021 года № 128, а Административный кодекс утратил силу. Соответствующие изменения и обновления пока не внесены Закон КР «Об охране окружающей среды» и др. НПА.

Уголовная ответственность отличается от ответственности за правонарушения суровостью наказания. Расследование по уголовному делу производится правоохранительными органами, а приговор выносится только судом. По делу о правонарушении решение о привлечении к ответственности могут принять и другие соответствующие органы. Если правонарушением причинен материальный ущерб, то виновный, независимо от его привлечения к уголовной либо ответственности за правонарушение, обязан возместить причиненный материальный ущерб.

Согласно ст. 457. Кодекса о правонарушениях уполномоченный орган в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности рассматривает дела о правонарушениях и налагает взыскания, предусмотренные статьями 159, 203–213, 217, 218, 223–227, 229–236, 239, 240, 245, 253–268 настоящего Кодекса.

Кодекс о правонарушениях предусматривает достаточно большой перечень статей – 42 статьи за правонарушения, связанные с использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности. Анализ отдельных статей дает основания утверждать, об отсутствии механизма по применению ответственности за совершение данных видов правонарушений.

Так, непонятно на основании каких НПА устанавливается факт совершения следующих видов правонарушений: ст. 213. - нарушение порядка производства продукции из отходов, ст. 203. - нарушение требований экологической безопасности в сфере инноваций, ст. 211 - нарушение правил эксплуатации природоохранных сооружений, ст. 212 - нарушение правил эксплуатации установок по переработке отходов.

Содержание многих статей просто дублирует название статьи и прописывает меру ответственности, как например:

«Статья 209. Невыполнение требований государственной экологической экспертизы

Невыполнение требований государственной экологической экспертизы – влечет наложение штрафа на физических лиц в размере 55 расчетных показателей, на юридических лиц – 170 расчетных показателей».

Исходя из изложенного, есть необходимость дополнения правовыми нормами статей в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Кодекса о правонарушениях Кыргызской Республики для более расширенного толкования при их правоприменении.

Глава 38 Уголовного кодекса КР от 28 октября 2021 года № 127 устанавливает преступления против экологической безопасности и природной среды, в ней содержится 14 статей (с 298 по 310), в соответствии с которыми регламентирована уголовная ответственность за экологические преступления.

Помимо уголовной ответственности и ответственности за правонарушения предусмотрена гражданско-правовая ответственность. Применяются таксы для исчисления размеров взысканий за

порчу земель в Кыргызской Республике, которые колеблются в зависимости от региона, а также от вида угодий.

В статье 54 Закона КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года N 53 есть норма следующего содержания:

Юридические и физические лица, в том числе иностранные, причинившие ущерб окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, юридических лиц и государству загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с Гражданским кодексом Кыргызской Республики и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде в результате экологического правонарушения, производится добровольно либо по решению суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Суммы ущерба, взыскиваемые по решению суда, перечисляются в республиканский и (или) местный бюджет.

Также регламентированы положения о возмещении вреда, причиненного здоровью граждан, и вреда, причиненного имуществу граждан, юридических лиц и государства в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды

При наличии нескольких причинителей вреда лица, совместно причинившие вред, несут солидарную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

В процессе приватизации объектов остаточное загрязнение или ущерб, причиненный окружающей среде в прошлом, до 1992 года, рассматриваются как объект ответственности государства. В остальных случаях указанную ответственность несут в установленном порядке юридические или физические лица - владельцы объекта-загрязнителя.

Резюме

Ответственность за экологические правонарушения служит одним из основных средств обеспечения выполнения требований экологического законодательства. Эффективность действия данного средства во многом зависит прежде всего от государственных органов, уполномоченных применять меры юридической ответственности к нарушителям экологического законодательства.

В связи с этим важным является обеспечение механизмами по применению ответственности за совершение регламентированных видов экологических правонарушений и преступлений, а также дополнения правовыми нормами статей Кодекса о правонарушениях и Уголовного кодекса для более расширенного толкования при их правоприменении.

Выводы и рекомендации

При довольно значительном количестве принятых в период с 1999 по 2023 гг. законов, затрагивающих сферу охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности, следует отметить, что нормативная правовая база Кыргызской Республики в области природоохранного законодательства в целом характеризуется:

- как недостаточная для защиты общественных и государственных экологических интересов;
- отсутствием норм, способствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды;
- отсутствием комплексного подхода в правовом регулировании экологических отношений.

Экологические правоотношения сегодня регулируются на основе множества, часто слабо взаимосвязанных, нормативных правовых актов, ориентированных, как правило, на достижение узких отраслевых задач в сферах охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Ситуация в экологическом законодательстве в настоящий момент такова:

- ряд законодательных и иных нормативных правовых актов не соответствуют происходящим в обществе переменам политического, экономического, социального характера и требуют существенной корректировки с учетом сложившихся общественных отношений;
- большое количество пробелов в правовом регулировании экологических отношений вызывает необходимость разработки новых законов. В законодательстве имеются отсылки к несуществующим законам (например, Закон от 17 апреля 1991 года N 416-XII «Об охране природы», Закон КР от 3 марта 1997 года № 12 «О лицензировании»), а также подзаконным актам, что ведет к снижению эффективности реализации экологического законодательства, к его декларативности;
- создание новых законодательных актов не имеет под собой достаточно цельной, научно обоснованной базы. Законодательные работы ведутся, как правило, бессистемно, без серьезного обоснования необходимости разработки, изменений, дополнений, либо отмены тех или иных законодательных актов.

Что касается основополагающего закона в области экологических отношений – Закона КР «Об охране окружающей среды», принятый как первый комплексный акт, он заложил основы для формирования экологического законодательства и сыграл исключительно положительную роль в его развитии. Прежде всего, это касается концепции самого Закона, принципов, а также таких институтов как экологическая экспертиза, право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, и ряд других. Двадцатилетняя практика действия данного закона показала эффективность этих и многих других институтов, содержащих нормы прямого действия. С другой стороны, следует отметить, что данный акт, являясь по своему значению базовым в экологическом праве, в значительной мере был изначально сориентирован на последующее развитие в рамках иного законодательства (экологического, бюджетного, налогового, гражданского и иного), однако, не нашел адекватного отражения и развития.

Положения экологического законодательства недостаточно подкреплены соответствующими положениями Водного, Земельного, Лесного кодексов, Кодекса о правонарушениях, и остаются нереализованными. Не в полной мере урегулированы вопросы обеспечения безопасного антропогенного воздействия на окружающую среду, что создает проблемы в администрировании в соответствующих сферах.

Недостаточность подзаконных актов, в основном касающихся учета, мониторинга и контроля в сфере регулирования хозяйственной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, не позволяют эффективным образом обеспечить реализацию норм как охраны окружающей среды, так и экологической безопасности.

Практика природоохранной деятельности и объективные показатели состояния окружающей среды в Кыргызской Республике показывают, что административные методы в системе управления оказываются недостаточно эффективными, а экономические рыночные регуляторы в природоохранном законодательстве практически отсутствуют.

Применение законодательно закрепленных экономических регуляторов, таких как налоги, налоговые льготы, субсидии, залоговая стоимость, формы государственно-частного партнерства, в зарубежных странах позволило сократить негативное антропогенное воздействие на окружающую среду, а также стимулировать хозяйствующие субъекты на осуществление мероприятий, направленных на щадящее использование природных ресурсов и производство экологически безопасной продукции. Следовательно, необходимо активно внедрять и применять механизмы экономического регулирования в стране, путем их регламентации.

Следующие законы КР как «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности», «Об экологической экспертизе», «Об отходах производства и потребления» имеют множество дублирующих положений с законом «Об охране окружающей среды» в части установления требований к хозяйственной и иной деятельности. В связи с этим требуется полная инвентаризация и переработка этих нормативных правовых актов с внесением в них соответствующих изменений и дополнений.

Положения Закона КР «Об отходах производства и потребления», не смотря на его обновление в 2023 году, не отвечает сегодняшним требованиям, в них отсутствуют системное управление, обеспечивающее весь цикл обращения с отходами и механизмы экономического регулирования в области стимулирования предприятий при внедрении природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий и обязательства производителей и импортеров продукции по безопасному обращению с ними после утраты ими потребительских свойств.

Кроме того, отсутствуют подзаконные акты, необходимые для реализации положений основных законов, к тому же основная часть законодательных актов не обеспечены необходимыми отсылочными нормами на имеющиеся подзаконные акты, которые регулируют определенные виды деятельности и правоотношения в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности.

Что касается Законов КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» и «Технический регламент «О радиационной безопасности», необходимо отметить, что со вступлением страны в Евразийский экономический союз, Кыргызская Республика взяла на себя обязательства по гармонизации нормативной правовой базы КР в соответствии с Договором о присоединении Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года. В рамках Договора о ЕАЭС принимаются единые технические регламенты, единые межгосударственные стандарты. Согласно пункту 1 статьи 52 Договора о ЕАЭС «экологическая безопасность» и «радиационная безопасность» не являются объектами технического регулирования, следовательно, наличие Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» и «Технический регламент «О радиационной безопасности» противоречит нормативной правовой базе ЕАЭС. Также согласно Закону КР от 22 мая 2004 года № 67 «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике», действие настоящего Закона не распространяется «...на меры по охране почвы, атмосферного воздуха, водных объектов курортов, водных объектов, отнесенных к местам туризма и массового отдыха...». Данное несоответствие требует скорейшего устранения путем принятия законопроектов об экологической безопасности и радиационной безопасности.

На сегодняшний день не все международные обязательства нашли отражения в национальном законодательстве, так, например, несмотря на то, что Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции ЕЭК ООН «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Эспо) в 2001 году. (Закон КР о

присоединении от 12.01.2001г №6), до сих пор положения данной конвенции не закреплены национальным законодательством должным образом. Это является невыполнением страной взятых на себя обязательств.

Также Кыргызстан не присоединился к Протоколу по Стратегической экологической оценке, подготовленному в рамках этой Конвенции. Тем не менее, Кыргызстан участвует в продвижении СЭО. Так, например, «модельный закон о стратегической экологической оценке» был принят в г. Санкт-Петербурге 16.05.2011 Постановлением 36–7 на 36-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. В соответствии со статьей 10 данного закона: «Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования». При этом статья 11 предписывает привести национальные законодательства в соответствие с настоящим Законом: «Законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов права государства разрабатываются и (или) приводятся в соответствие с настоящим Законом в течение шести месяцев со дня его вступления в силу». Некоторые элементы Стратегической экологической оценки можно найти в национальном законодательстве. Но, как эффективный инструмент проведения экологической оценки, что наглядно показывает практика других стран, Стратегическая экологическая оценка не закреплена в национальном праве, что является значительным упущением для экологического законодательства страны.

К вопросам правового регулирования, нерешенным к настоящему времени, следует отнести:

- порядок осуществления государственного экологического контроля;
- порядок осуществления государственного мониторинга;
- стратегическая оценка воздействия на окружающую среду;
- оценка воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;
- ответственность товаропроизводителя за жизненный цикл продукции;
- экономическое стимулирование для организации экологически безопасной хозяйственной деятельности.

Учитывая вышеизложенное, совершенствование экологического законодательства видится, прежде всего, в новой редакции Закона «Об охране окружающей среды», который должен отразить качественно иное содержание экологических отношений в соответствии с международными нормами и обеспечить механизм реализации норм.

Следует отметить, что Закон «Об охране окружающей среды», вроде как, возглавляет систему экологического законодательства, поскольку именно он устанавливает, как круг общественных экологических отношений, так и основные правовые механизмы, при помощи которых эти отношения принимают упорядоченный характер.

Однако Закон «О нормативных правовых актах» устанавливает статьей 6 большую юридическую силу кодекса по отношению к другим законам, принципиально меняет ситуацию, лишая Закон «Об охране окружающей среды» его особого статуса, поскольку в системе экологического законодательства присутствуют три природоресурсных кодифицированных акта: Земельный, Водный и Лесной кодексы. В силу комплексного характера экологического права, затрагивающего все отрасли экономики и общественные отношения, целесообразным выглядит придание Закону «Об охране окружающей среды» статуса законодательного акта, обладающего большей юридической силой, чем кодексы, возможно придание статуса конституционного закона.

Остальные предложения и рекомендации по совершенствованию имеющихся и созданию недостающих элементов правового регулирования в системе экологического законодательства представлены далее в табличной форме для удобства восприятия и соотносятся с теми блоками (главами), которые были рассмотрены в ходе данного обзора.

Рекомендации по совершенствованию НПА КР в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности

ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ	КАКИЕ МЕРЫ ПРЕДПРИНЯТЬ
Рекомендации общего порядка	Произвести инвентаризацию законов КР: «Об охране окружающей среды», «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности», «Об экологической экспертизе», «Об отходах производства и потребления» на предмет исключения дублирующих положений в части установления требований к хозяйственной и иной деятельности. Рассмотреть Законы КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» и «Технический регламент «О радиационной безопасности» на предмет соответствия нормативной правовой базе ЕАЭС и Закону КР от 22 мая 2004 года № 67 «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике». Принять все необходимые меры для устранения имеющихся противоречий. Исключить из действующих НПА отсылки к несуществующим (утратившим силу) законам и другим НПА (например, Закон от 17 апреля 1991 года N 416-XII «Об охране природы», Закон КР от 3 марта 1997 года № 12 «О лицензировании» и др.), так как это ведет к снижению эффективности реализации экологического законодательства, к его декларативности. Требуется пересмотреть и внести изменения в ряд НПА на предмет исключения положений, регламентирующих полномочия и функции органов исполнительной власти, подчиненных Кабинету Министров, так как основная часть НПА до сих пор включает полномочия и функции органов исполнительной власти, подчиненных Кабинету Министров. В соответствии со ст. 13 конституционного Закона «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» Кабинет Министров, исходя из своих полномочий, указанных в настоящем конституционном Законе, распределяет функции по их реализации между министерствами, государственными комитетами, иными органами исполнительной власти. Также необходимо произвести инвентаризацию НПА на предмет исключения в их положениях упоминание и отсылочные нормы на Республиканский и местные фонды охраны природы. На сегодняшний день в соответствии со статьей 14 Бюджетного кодекса, государственным органам запрещается создавать внебюджетные фонды, за исключением фондов, создаваемых за счет добровольных пожертвований, поэтому существование и деятельность Республиканского и местных фондов охраны природы и развития лесной отрасли в Кыргызской Республике противоречат вышеуказанной статье данного кодекса и считаются утратившими силу.

ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ	КАКИЕ МЕРЫ ПРЕДПРИНЯТЬ
Система государственного учета природных ресурсов	Необходима разработка и внесение в НПА КР документов, обеспечивающих -Порядок ведения государственного кадастра объектов растительного мира (согласно ст. 28 Закона КР от 20 июня 2001 года № 53 «Об охране и использовании растительного мира»). -Требуется обновление «Положения о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов, так как в соответствии с Законом КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» для объектов I и II категорий опасности по отходам требуется разработка и ведение экологического паспорта предприятия. Это требование необходимо включить в вышеуказанное Положение.
Нормирование и стандартизация	Требуется разработать и утвердить нормативы предельно-допустимых уровней (НПДУ) вибрации, электромагнитных полей и иных вредных физических воздействий.
Экономические механизмы природопользования	Первоочередной задачей является разработка стратегии и плана действий по поэтапному внедрению экономических механизмов в области природопользования, основанной на научных разработках, рассмотрения всех объектов природопользования в комплексе с учетом экономического развития страны и использованием примеров международного опыта в данной области. Требуется разработка целого пакета НПА, которые обеспечат внедрение в производство малоотходных технологий, переход на энерго- и ресурсосберегающий тип производства, ввод в действие новых технологических процессов по использованию вторичных материальных ресурсов и отходов. В целях реализации расширенной ответственности производителя (РОП) предлагается разработать следующие НПА: ▫ Перечень продукции/товаров, на которую/которые распространяются расширенные обязательства производителей/импортеров; ▫ Методика расчета платы за организацию сбора, транспортировки, переработки, обезвреживания, использования и/или утилизации отходов; ▫ Требований (или порядок) к собственной системе сбора, переработки и утилизации отходов, образующихся после утраты потребительских свойств продукции (товаров), на которую (которые) распространяются расширенные обязательства производителей/импортеров и ее/их упаковки; ▫ Правил реализации расширенных обязательств производителей/импортеров;

ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ	КАКИЕ МЕРЫ ПРЕДПРИНЯТЬ
	□ Положение об определении оператора расширенной ответственности производителей и импортеров в КР.
Правовые основы экологического мониторинга	Учитывая, что одной из основных задач систем мониторинга является предоставление информации, обеспечивающей проведение природоохранной, ресурсовосстановительной и обеспечивающей экологическую безопасность политики в масштабах страны, в настоящее время необходимы срочные меры по созданию не имеющих и восстановлению уже имеющих систем мониторинга. Страна должна гармонизировать свои определения, классификации и протоколы по мониторингу в соответствии с международными стандартами и внедрить их в национальное законодательство. Необходимо разработать и утвердить Положение о государственном мониторинге окружающей среды (ОС), которое определит порядок осуществления государственного мониторинга ОС, порядок организации и функционирования единой системы государственного мониторинга ОС, порядок создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного мониторинга ОС, перечень видов информации, включаемой в государственный фонд, порядок и условия предоставления включаемой в него информации, а также порядок обмена такой информацией. Учитывая, что мониторингом занимается (должен заниматься) широкий круг ведомств и учреждений, важно в данном положении регламентировать координацию и сотрудничество между этими органами. И соответственно к этому документу разработать пакет НПА, обеспечивающих порядок проведения различного вида мониторингов, которых в данный момент в НПБ КР нет, а именно порядок проведения мониторинга: -атмосферного воздуха; -земель; -объектов растительного мира; -особоохраняемых территорий; -отходов, горных отвалов и хвостохранилищ. -социально-гигиенического мониторинга.
Правовые основы экологического контроля	Разработать и утвердить Положение о государственном экологическом контроле, которое определит порядок осуществления государственного экологического контроля, порядок организации и функционирования единой системы государственного экологического контроля. В положении о государственном экологическом контроле необходимо указать перечень разрешительных документов, содержащих обязательные требования, наименование и структурные элементы НПА, в соответствии с которыми осуществляется экологический контроль.

ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ	КАКИЕ МЕРЫ ПРЕДПРИНЯТЬ
	Также требуется обновление и утверждение проверочных листов в соответствии с произошедшими изменениями в структурах исполнительной власти и действующими требованиями законодательства. Рассмотреть Закон КР О СЭЗ на предмет осуществления контроля СЭЗ в части обеспечения охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности. Предусмотреть в НПА требования для получения объективных данных с предприятий по переработке отходов и урегулировать вопросы по контролю за отходами потребления домашних хозяйств.
Ответственность за правонарушения	Обеспечить механизмами по применению ответственности за совершение регламентированных видов экологических правонарушений и преступлений, а также дополнения правовыми нормами статей Кодекса о правонарушениях и Уголовного кодекса для более расширенного толкования при их правоприменении.
Система экологической оценки	С целью установления правовой основы проведения экологической оценки, путем предотвращения и/или смягчения негативных экологических последствий, возникающих в результате реализации документов государственного планирования и намечаемой деятельности, в национальном законодательстве необходимы положения по проведению стратегической экологической оценки, интегрирующие принципы устойчивого развития во все сферы деятельности. В связи с этим, требуется разработка и утверждение пакета НПА, обеспечивающих правовые механизмы и процедуры проведения стратегической экологической оценки в процессе принятия экологически значимых решений.
В соответствии с требованиями международных соглашений	Усилить меры ответственности за исполнение обязательств по международным договорам ведомствами, на которые возлагается их реализация. В целях реализации Конвенции о сохранении биологического разнообразия предпринять меры по внедрению оценки экосистемных услуг и мониторинга состояния биоразнообразия, внедрению практики поддержки реализации методов «зеленой экономики». Также предпринять действия по реализации неосуществленных мероприятий в области совершенствования законодательства Плана действий по реализации Приоритетов сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на 2014–2020 годы. В соответствии с Рамочной Конвенцией ООН об изменении климата и Конвенция ЕЭК ООН по трансграничному загрязнению воздуха на большие

расстояния пересмотреть и обновить НПА, обеспечивающие правовой режим охраны атмосферного воздуха, обеспечить надлежащую правовую основу мониторинга и контроля атмосферного воздуха, а также внедрить экономические механизмы по стимулированию отказа от эксплуатации транспортных средств, использующих углеводородное топливо.

Разработать и внедрить Положение о порядке государственного регулирования трансграничного перемещения опасных отходов в КР с содержанием перечня/списка опасных отходов, являющихся объектом трансграничной перевозки и с учетом требований Базельской конвенции и правовых норм ЕАЭС.

В соответствии со Стокгольмской и Роттердамской конвенциями:

- определить статус полихлорированных дифенилов (ПХД) в соответствии со статьей 3 Стокгольмской конвенции, которая «а) запрещает и/или принимает правовые и административные меры, необходимые для ликвидации: «...i) производства и использования ею химических веществ, перечисленных в приложении А», в числе которых ПХД. То есть, необходимо включить их в число запрещенных, путем внесения изменений и дополнений в Постановление Правительства КР от 27 июля 2001 года № 376 «О мерах по охране окружающей среды и здоровья населения от неблагоприятного воздействия отдельных опасных химических веществ и пестицидов», так как на сегодняшний день, согласно данному постановлению, ПХД имеют статус «строго ограниченных химических веществ».

- Утвердить уровни нормативов на выбросы диоксинов и разработать способы минимизации уровней, выбрасываемых диоксинов, их безотходной утилизации, а также установление моратория на производство новых диоксиноподобных веществ с целью осуществления контроля за перемещением диоксинов и диоксиноподобных веществ в окружающей среде.

- Регламентировать в законодательстве КР термин «особо опасный пестицид», соответственно и требования по их регулированию и учету.

- Предусмотреть введение регулятивных механизмов по управлению пестицидами на всем жизненном пути, начиная от производства вплоть до утилизации и захоронения, возможно путем лицензирования деятельности, связанной с обращением пестицидов и агрохимикатов.

- Внести в нормативную правовую базу нормы ответственности за производство, ввоз, торговлю, применение и рекламу пестицидов, не прошедших государственную регистрацию;

ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ	КАКИЕ МЕРЫ ПРЕДПРИНЯТЬ
	- Разработать и внедрить механизмы, обеспечивающие надзор за оптовой и особенно розничной торговлей пестицидами, что обеспечит контроль за применением потенциально опасных химических веществ; - Законодательно регламентировать требования к упаковке и переупаковке пестицидов. Урегулировать вопрос по Беномилу и Тираму, так как Беномил и Тирам включены в Перечень химических веществ и пестицидов, применение которых запрещено или строго ограничено в стране. Но также, эти же химические вещества включены в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к использованию на территории КР. К тому же согласно каталогу Беномил входит в Перечень пестицидов, по которым осуществляется контроль, Тирама в этом списке нет. В связи с этим, необходимо урегулировать этот вопрос и внести необходимые изменения в нормативной правовой базе КР.

Участие общественности в процессе правотворчества

Законодательство КР предоставляет довольно широкие возможности для участия общественности в процессах правотворчества при принятии значимых решений. Далее рассмотрим эти возможности, которые регламентированы национальным законодательством, то есть, какими правами наделены граждане страны для принятия активного участия в процессах совершенствования законодательства. Так, в соответствии со ст. 36 Конституционного закона КР от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» и согласно ст. 22 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». нормотворческим органом обеспечивается организация и проведение общественного обсуждения проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальных сайтах и в СМИ. Общественное обсуждение проекта нормативного правового акта обеспечивается нормотворческим органом путем:

- обеспечения доступа к тексту проекта нормативного правового акта;
- принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения;
- подготовки по результатам общественного обсуждения итоговой информации о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо не включения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта.

Конституционным законом КР от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» и также ст. 36 регламентированы взаимоотношения Кабинета Министров и гражданского общества. Кабинет Министров в целях обеспечения взаимодействия с гражданским обществом:

- проводит регулярный мониторинг соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает подготовку периодических докладов в международные организации по правам человека, осуществляет мероприятия по исполнению рекомендаций международных органов по

правам человека с участием правозащитников и некоммерческих организаций, осуществляющих правозащитную деятельность;

- осуществляет общественное обсуждение проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальном Интернет-портале Кабинета Министров до направления на рассмотрение Жогорку Кенеша;

- проводит встречи с представителями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами с целью обсуждения и выработки рекомендаций, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

- содействует представителям гражданского общества, осуществляющим мониторинг деятельности Кабинета Министров и подчиненных ему органов исполнительной власти, по вопросам соблюдения и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В период затянувшейся рецессии, реорганизации системы исполнительной власти и обновления нормативной правовой базы, участие общественности в процессе правотворчества приобретает все более и более важное значение. В первую очередь граждане выступают как заказчик качественного исполнения функциональных обязанностей государственными органами на основании пожеланий всех групп интересов. При этом, в условиях кадрового голода в органах государственной власти, необходимо учитывать роль некоммерческих организаций и независимых экспертов как носителей базовых знаний и навыков, а также порой и институциональной памяти.

Постоянное совершенствование законодательства - закономерность развития современного цивилизованного государства, необходимое условие своевременного и эффективного учета в нормативных актах потребностей общественного развития. Сочетания интересов общества, отдельных его социальных слоев и индивидов - важная предпосылка возрастания авторитета законодательства, укрепления законности.

В данном разделе мы не стали рассматривать такие механизмы участия граждан в процессе правотворчества, как участие в референдумах⁶¹, народных курултаях⁶², народную законодательную инициативу⁶³.

Степень демократизации страны зависит в первую очередь от открытости процессов принятия решений. Немаловажную роль в этом играет информирование и доступ общественности к процессу правотворчества на уровне принятия решения.

Ежегодно наиболее эффективные меры политики, направленные на решение самых насущных проблем человечества, отмечаются премией Future Policy Award, первой и единственной наградой, присуждающейся политическим решениям, направленных на благо нынешнего и будущих поколений на международном уровне. Целью Премии является повышение осведомленности во всем мире об образцовых политических решениях и ускорение политических действий в данном направлении. Всемирный Совет Будущего присуждает эту ежегодную премию с 2010 года в партнерстве с агентствами ООН и МПС.

В 2013–2015 гг. ОО «Независимая экологическая экспертиза» совместно с Министерством экономики КР и UNITAR при финансовой поддержке UNEP реализовало проект «Поддержка СПМРХВ и внедрение международной системы классификации опасности и маркировки химических веществ — СГС в Кыргызской Республике».

В 2021 году Кыргызская Республика получила международную премию Future Policy Award 2021 в номинации «Политика будущего 2021 года»⁶⁴ за эффективную политику, реализуемую в сфере сохранения окружающей среды и здоровья людей, разработанного

⁶¹ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452>

⁶² <http://ghs.eco-expertise.org/v-2021-godu-kyrgyzskaya-respublika-poluchila-mezhdunarodnuyu-premiyu-future-policy-award/#more-714>

⁶³ <http://eco-expertise.org/2022/09/23/pravo-na-dostup-k-pravotvorchestvu-provedenie-antikorrupsionnoj-i-ekologicheskoy-ekspertiz-normativnyh-pravovyh-aktov/>

⁶⁴ 17 февраля 2022 года, Бишкек

экспертами ОО «Независимая экологическая экспертиза» и принятого Постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о системе классификации опасностей химических веществ/смесей и требованиях к элементам информирования об опасности: маркировке и Паспорту безопасности» от 9 февраля 2015 года №43.

В результате деятельности проекта были разработаны и приняты следующие нормативные правовые акты:

-Постановление Правительства Кыргызской Республики от 22 апреля 2015 года № 235 «Об утверждении Программы Правительства Кыргызской Республики по внедрению международной системы классификации опасности и маркировки химических веществ в Кыргызской Республике и Плана мероприятий по ее реализации на 2015–2017 годы».

-Постановление Правительства Кыргызской Республики от 9 февраля 2015 года № 43

«Об утверждении Положения о системе классификации опасностей химических веществ/смесей и требованиях к элементам информирования об опасности: маркировке и Паспорту безопасности».

Лоббирование интересов общественности и их объединений через органы власти является одним из путей участия общественности в принятии важных решений в области правотворчества, и органы исполнительной власти в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать реализацию прав граждан. Прежде всего это касается своевременной информированности граждан о готовящихся законопроектах. Право на получение информации регламентируется целым рядом нормативных правовых актов, и здесь в основном все зависит от собственной инициативы и коммуникативных связей с тем или иным министерством и ведомством.

Экспертиза проектов нормативных правовых актов

Проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов (далее - НПА) регламентировано национальным законодательством.

Так, согласно статье 20 закона КР «О нормативных правовых актах», - проекты НПА 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).

Задачами научной экспертизы являются:

- оценка качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдения в проекте требований нормотворческой техники;
- оценка проекта на соответствие Конституции, конституционным законам, законам и международным обязательствам Кыргызской Республики;
- определение возможностей эффективности нормативного правового акта;
- выявление и оценка социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта;
- рассмотрение иных задач, поставленных при проведении научной экспертизы.

При этом настоящий закон не дает определение самого термина «экспертиза».

Правовой основой для проведения экспертизы нормативных правовых актов в Кыргызской Республике являются следующие НПА:

- закон КР «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 года № 241;
- «Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР», утверждены постановлением ЖК КР от 18 января 2008 года № 75-IV (далее – «Стандарты»);
- Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов КР, утверждена ПП КР от 8 декабря 2010 года N 319 (далее – «Инструкция»);
- Положение об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической), утверждено ПП КР от 15 июля 2013 года N 413.

Согласно пунктам 3,4,5, ст. 20 закона «О нормативных правовых актах КР» для проведения независимой научной экспертизы проектов нормативных правовых актов нормотворческим органом могут быть приглашены ученые и специалисты из других государств. Проект может быть направлен для научной экспертизы в международную организацию. В качестве экспертов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта. Аккредитацию независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз проводит уполномоченный государственный орган в сфере аккредитации, определяемый Правительством.

Порядок проведения аккредитации независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов устанавливается «Положением об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической)», утвержденным ППКР от 15 июля 2013 года N 413.

Таким образом, определение качества нормативного правового акта неразрывно связан с экспертизой его норм, которая в значительной мере помогает отследить недостатки современного нормотворчества, обратить внимание его субъекта на использование юридических категорий, зафиксированных в тексте Конституции КР и отображающих современные политические реалии, а также выявить различного рода противоречия и несоответствия между предписаниями национальных законов, обусловленные наличием или отсутствием межсистемной связи. В условиях большого количества трудностей в реализации принятых и принимаемых нормативных правовых актов значительно возрастает роль проведения их экспертизы, результаты которой покажут, насколько эффективным и качественным является нормативный правовой акт.

В частности, по результатам экспертизы можно будет ответить на такие вопросы, как соответствие нормативного правового акта актам более высокого уровня, соблюдение правил нормотворческой техники, возможность удовлетворения интересов будущих субъектов правовых отношений, необходимость финансово-экономического обеспечения и возникающих в связи с этим расходов соответствующих бюджетов, имеется ли возможность совершения коррупционных правонарушений, существует ли вероятность причинения ущерба окружающей природной среде и здоровью человека.

Особенности экологической экспертизы НПА/проектов НПА

Национальным законодательством установлены основные требования к проведению экологической экспертизы (ЭЭ), как государственной, так и общественной.

Согласно ст. 16. Закона КР Об охране окружающей среды:

⇒ Экологическая экспертиза проводится с целью предупреждения возможного неблагоприятного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

⇒ Экологическая экспертиза основана на принципах обязательности ее проведения до принятия хозяйственного решения, обоснованности, независимости, объективности, законности ее выводов и гласности.

⇒ Запрещается финансирование и реализация проектов, связанных с природопользованием, без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Правовые отношения в области экологической экспертизы, регулируются Законом КР «Об экологической экспертизе». Государственная экологическая экспертиза проводится в соответствии с «Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Кыргызской Республике» утвержденным ППКР от 7 мая 2014 года № 248.

Независимо от государственной экологической экспертизы может проводиться общественная экологическая экспертиза ⁶⁵. В соответствии с Законом КР «Об экологической экспертизе» общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан, органов местного самоуправления и общественных объединений (ст. 14).

Общественные объединения и граждане, осуществляющие проведение общественной экологической экспертизы, имеют право:

- на получение от инициатора проекта документации, подлежащей экологической экспертизе, в полном объеме;
- на ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации (ст. 15).

Заключение общественной экологической экспертизы направляется органу, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, а также органу, принимающему решение о реализации объектов экспертизы. Заключение общественной экологической экспертизы является рекомендательным. Оно может публиковаться в средствах массовой информации, передаваться местным государственным администрациям и органам местного самоуправления, инициаторам проекта, разработчикам и другим заинтересованным лицам (ст. 16).

Требования к процедуре проведения экологической экспертизы НПА и проектов НПА регламентируются Стандартами и Инструкцией. При проведении экологической экспертизы проектов законов необходимо руководствоваться положениями «Стандартов», этапы проведения экологической экспертизы проектов подзаконных актов необходимо использовать требования «Инструкции». Необходимо помнить, что в соответствии с общими положениями Раздела 1 «Стандартов» положения этого документа могут быть использованы при проведении экспертиз не только проектов законов, но также при проведении экспертиз проектов подзаконных актов, действующих законов и подзаконных актов.

Таким образом, экологическая экспертиза НПА/проектов НПА призвана способствовать выявлению, анализу, учету прямых, косвенных, иных последствий воздействия на окружающую природную среду планируемой хозяйственной, иной деятельности, объективной оценке возможности или невозможности принятия решения о ее осуществлении.

Согласно национальному законодательству объектами экологической экспертизы в области правотворчества являются:

проекты нормативных правовых актов, нормативно-технических, инструктивно-методических и иных документов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность; проекты международных договоров, контрактов и соглашений, связанных с природопользованием и др.

Экологической экспертизе подлежат НПА и проекты НПА:

-содержащие положения, регулирующие отношения в сфере использования

⁶⁵ <http://act.sot.kg>, раздел «Судебные акты и заседания»

- природных ресурсов, экологической безопасности и здоровья населения;
- содержащие положения, направленные на изменение правового статуса земель, лесов, водных объектов, экосистем и других природных или природно-хозяйственных объектов;
- содержащие положения, регулирующие развитие тех или иных отраслей экономики, в том числе промышленности, транспорта, градостроительства;
- содержащие положения, затрагивающие вопросы охраны окружающей среды и устойчивого развития.

При проведении экологической экспертизы эксперт руководствуется принципами, установленными законами Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе», иными нормативными правовыми актами, а также нормами вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

Этапы проведения экологической экспертизы НПА/проектов НПА

Требования, регламентирующие этапы проведения экологической экспертизы для проектов законов описаны в «Стандартах», а для проектов подзаконных актов прописаны в «Инструкции». Ниже мы представим, как те, так и другие требования согласно этим нормативным документам. Но, необходимо помнить, что в соответствии с общими положениями Раздела 1 «Стандартов» положения этого документа могут быть использованы при проведении экспертиз не только проектов законов, но также при проведении экспертиз проектов подзаконных актов, действующих законов и подзаконных актов.

Этапами проведения экологической экспертизы **проектов законов** являются:

- 1) оценка положений проекта закона на соответствие национальному законодательству, международным договорам, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности;
- 2) оценка положений проекта закона на соответствие специальным требованиям экологической экспертизы.

Специальные требования экологической экспертизы проектов законов.

При проведении экологической экспертизы эксперт должен:

- установить соответствие проекта закона национальным и международным экологическим требованиям;
- определить влияние проекта закона на способность различных субъектов осуществлять деятельность по охране окружающей среды;
- определить влияние положений проекта закона на составные части экологической оценки: **пользование природными ресурсами, охрана природы, экологическая безопасность и здоровье населения.** Требования к составным частям экологической оценки представлены далее в таблице.

Требования к части «Пользование природными ресурсами»	Состояние природных ресурсов - качественные и количественные показатели состояния естественных источников потребления природы (лесов, залежей полезных ископаемых, промысловых видов животных), определяющие базу для экономического роста и развития страны. Требования: 1. соблюден ли в проекте закона принцип недопустимости совмещения функций по осуществлению государственного контроля и надзора за использованием природных ресурсов с деятельностью по их использованию; 2. учтены ли при разработке проекта закона правила и лимиты по использованию природных ресурсов, ограничения, определенные в законодательстве КР, а также в международных договорах, вступивших в законную силу, участником которых является КР;
--	---

	3. предусматривают ли положения проекта закона мероприятия по охране, воспроизводству и мониторингу воздействия деятельности на природные ресурсы, определен ли источник финансирования данных мероприятий; 4. являются ли ставки и нормативы платежей за использование природных ресурсов в проекте закона ясными и соразмерными международным стандартам по отношению к воздействию на природные ресурсы и экосистемы с учетом особенностей КР; 5. являются ли санкции за нанесение вреда окружающей среде достаточными для того, чтобы предотвратить негативное воздействие; 6. предусмотрен ли в проекте закона механизм справедливого доступа к распределению природных ресурсов для местных сообществ, проживающих на территории природопользования; 7. соблюден ли принцип сохранения традиционных типов природопользования и сохранения природы; 8. предусмотрены ли в проекте закона механизмы ограничения действий или деятельности, препятствующих естественному возобновлению природных ресурсов.
Требования к части «Охрана природы»	Состояние экосистем - качественные и количественные показатели состояния природных самовосстанавливающихся систем, поддерживающих необходимые условия для жизни и здоровья человека и восстановления природных ресурсов. Требования: 1. наличие анализа позитивных и негативных последствий применения закона на состояние экологических систем; 2. исключение положений проекта закона, направленных на снижение продуктивности экосистем и выполнение экосистемных функций (почвообразование, водорегуляция, климатическая регуляция); 3. устранение положений проекта закона, негативно влияющих на состояние особо охраняемых природных территорий и объектов; 4. наличие мер по смягчению и компенсации негативных воздействий; 5. наличие санкций за нанесение вреда окружающей среде, достаточных для того, чтобы предотвратить негативное воздействие; 6. наличие механизма информирования и общественного участия в случае воздействия на естественные экосистемы и эстетическую привлекательность ландшафтов; 7. наличие оценки степени воздействия проекта закона на ценные или уязвимые районы, включая их ландшафт, имеющие национальный или международный охраняемый статус; 8. наличие положений, ориентированных на увеличение площади особо охраняемых и естественных экосистем; 9. устранение положений, направленных на снижение площади или ухудшение состояния особо охраняемых и естественных экосистем.
Требования к части «Экологическая безопасность и здоровье населения»	Уровень экологической безопасности и здоровья населения – критерии и показатели состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества, окружающей среды как условия и средства существования человека и общества от рисков, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на них. Требования: 1. выявление, прогноз и оценка потенциальных рисков воздействия на экологическую безопасность и здоровье населения; 2. недопустимость положений, ориентированных на ухудшение качества показателей окружающей среды в населенных пунктах; 3. наличие оценки характера предполагаемого экологического воздействия и последствий: продолжительности, обратимости, объема и масштаба; 4. наличие заключения природоохранных органов и органов здравоохранения о влиянии действия проекта закона на экологическую безопасность и здоровье населения.

Экспертное заключение

По результатам проведенного анализа эксперт готовит экспертное заключение, в котором может сделать один из следующих выводов:

⇒ проект закона является экологически позитивным - в результате принятия и применения закон приведет к улучшению состояния экосистем и исключению негативного влияния на состояние окружающей среды и здоровья населения;

⇒ проект закона является экологически направленным - в результате принятия и применения закон поможет изменить последствия существующего негативного влияния на состояние окружающей среды и здоровья населения;

⇒ проект закона является экологически нейтральным - в результате принятия и применения закон не ухудшит состояние окружающей среды и здоровья населения;

⇒ проект закона является экологически негативным - в результате принятия и применения закон может привести прямо или косвенно к ухудшению состояния окружающей среды и здоровья населения.

При необходимости эксперт должен подготовить рекомендации к проекту закона с формулировками экологически позитивных, экологически направленных положений.

Экологическая экспертиза проектов подзаконных актов состоит из следующих этапов:

1 этап: Подготовительный	▫ Определение необходимости экологической оценки проекта и степени ее детализации; ▫ выявление положений проекта, прямо или косвенно затрагивающих вопросы природопользования, рационального использования природных ресурсов, безопасности человека и среды его обитания, а также охраны окружающей среды; ▫ определение проблемы, на решение которой направлен проект, и необходимости правового регулирования данного вопроса; ▫ оценка обоснованности проекта с точки зрения текущей ситуации, а также приоритетов национальной стратегии и политики в области охраны окружающей среды.
2 этап: Социально-экологический анализ	-Выявление положений проекта, прямо или косвенно влекущих за собой негативные последствия для окружающей среды, экологической безопасности, здоровья населения, в том числе: 1. положений, прямо или косвенно влекущих за собой ухудшение состояния природных территорий и объектов; 2. положений, прямо или косвенно влекущих за собой снижение продуктивности экосистем и выполнение экосистемных функций (почвообразование, водорегуляция, климатическая регуляция); 3. положений, прямо или косвенно влекущих за собой негативное влияние на традиционные практики природопользования и сохранения природы; 4. положений, прямо или косвенно влекущих повышение степени экологических рисков для населения. -Выявление положений проекта, прямо или косвенно влекущих позитивные изменения для окружающей среды, экологической безопасности, здоровья населения, в том числе: 1. положений проекта, предусматривающих мероприятия по охране, воспроизводству и мониторингу воздействия деятельности на природные ресурсы; 2. положений, прямо или косвенно влекущих за собой повышение потенциала гражданского общества, активизацию общественного участия и повышение информированности населения; 3. положений проекта, создающих эффективные финансовые инструменты стимулирования охраны окружающей среды; 4. положений проекта, прямо или косвенно направленных на ограничение действий или деятельности, препятствующих естественному возобновлению природных ресурсов. -Выявление упущенных возможностей проекта с целью повышения качества и эффективности разрабатываемых подзаконных актов; -Определение необходимости введения, расширения, конкретизации отдельных положений в целях эффективной охраны окружающей среды и повышения экологической безопасности.

3 этап: Специально-правовой анализ:	▫ Оценка положений проекта на соответствие Конституции КР и законодательству в сфере охраны окружающей среды; ▫ оценка положений проекта, направленных на реализацию экологических прав граждан, закрепленных в Конституции КР и НПА КР, а именно: 1. права граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду; 2. права граждан на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования; 3. права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды; 4. права граждан выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и получать информацию о ее результатах. ▫ Оценка совместимости положений проекта с законодательством в сфере окружающей среды; ▫ определение потенциального места проекта в системе законодательства в области окружающей среды; ▫ анализ отсылочных положений на предмет их наличия и необходимости; ▫ оценка положений проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности, участницей которых является КР.
4 этап: Подготовка и оформление экспертного заключения	По результатам проведенной экспертизы составляется заключение, оформляемое в соответствии с Типовой формой, согласно приложению 1 к Инструкции. Заключение состоит из следующих частей: 1. общая часть, отражающая характер воздействия проекта на общественные отношения, в случае его принятия; 2. специализированная часть, отражающая оценку соответствия положений проекта нормам Конституции КР и иных НПА, обладающих более высокой юридической силой, нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является КР, а также общепризнанным принципам и нормам международного права; 3. резолютивная часть, содержащая замечания, предложения и выводы эксперта, а также рекомендации, направленные на устранение выявленных недостатков в ходе проведения экспертизы. Заключение подписывается экспертами (экспертом), проводившими экспертизу.

Существующая практика защиты экологических прав

В данном разделе были использованы материалы «Координационной встречи партнеров, осуществляющих деятельность по продвижению и реализации политики экологической справедливости»⁶⁶, Информация о судебных делах и заседаниях, раздел: Судебные акты и заседания⁶⁷, «Анализ судебных дел в сфере охраны окружающей среды за период с 2017 по 2022 года», проведенный экспертом Ассоциации судей Кыргызстана, консультантом Орхусского Центра В.Болтобаевой⁶⁸, материалы ОО «Независимая экологическая экспертиза. Результаты консультаций с судьями, практикующими адвокатами и экологическими активистами, а также анализ материалов СМИ. Необходимо отметить, что сайт <http://act.sot.kg> неудобен для работы и дает мало материалов для анализа судебных дел.

Статистика изученных судебных дел в разрезе по видам и категориям представлена в нижеследующей таблице:

Количество изученных судебных дел в разрезе по видам и категориям дел за период с 2017 по 2022 годы⁶⁹

Категории дел	Виды дел					Всего	Уд. вес в % от общего количества дел
	Административ.	Уголовные	Административ. нарушения	Экономические	Гражданские		
Охрана недр	5				1	6	4,8%
Охрана водных ресурсов	1				1	2	1,6%
Охрана животного мира	2	2	1	8	7	20	15,9%
Охрана земельных ресурсов				1	6	7	5,6%
Охрана лесов	1	1		6	30	38	30,2%
Охрана растительного мира		3	1	3	4	11	8,7%
Охрана окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в процессе хозяйственной и иной деятельности				3	1	4	3,2%

⁶⁶ на основании изучения судебных актов, вынесенных за период с 2017–2022 гг., Бишкек. 2.12.2022г

⁶⁷ «Анализ судебных дел в сфере охраны окружающей среды за период с 2017 по 2022 года», эксперт Ассоциации судей Кыргызстана, консультант Орхусского Центра, В.Болтобаева в рамках Проекта ОБСЕ в Кыргызстане

⁶⁸ <https://canecca.org/yurist-iz-kyrgyzstana-podal-zayavlenie-v-genprokuraturu-trebuya-nakazat-tecz-i-gosudarstvennye-organy/>

⁶⁹ https://kaktus.media/doc/437960_kymtor_oshtrafoali_na_2617_mlrd_somov_za_skladirovanie_othodov_na_lednikah.html#gallery-single

<https://kloop.kg/blog/2021/05/12/osuzhdeniye-za-zahvat-zalozhnika-cto-izvestno-ob-isttsah-protiv-kumtora/>

<https://rus.azattyk.org/a/31243974.html>

<https://www.occrp.org/ru/blog/14984-2021-08-10-13-28-55>

<https://stanradar.com/news/full/20910-mezhrajonnyj-sud-objazal-kumtor-operejting-kompani-vyplatit-67-mlrd-somov-za-uscherb-okruzhajuschej-srede-.html>

<https://kabar.kg/news/prezident-o-voprosakh-vokrug-rudnika-kumtor-nikto-ne-ukradet-dazhe-odnogo-gramma-zolota/>

<https://mediazona.ca/news/2022/05/25/kumtor>

https://kaktus.media/doc/466029_zaiavlenie_odd_o_kymtore:_obman_vozveden_na_yroven_gosydarstvennoy_politiki.html

Охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности населенных пунктов	3				14	17	13,5%
Охрана особо охраняемых природных территории (ООПТ)				3	9	12	9,5%
Другие категории дел					9	9	
Итого	12	6	2	24	82	126	
Удельный вес от общего количества дел, в %	9,5%	4,8%	1,6%	19,0%	65,1%		100,0%

Как показал анализ, наибольшее количество изученных дел связано с разрешением требований по охране лесов, охране животного мира, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности населенных пунктов, охраной особо охраняемых природных территории.

К сожалению, в рассматриваемый период было не так много дел, инициированных гражданами и общественными организациями. При этом, как показывает практика и анализ социально экологических конфликтов (Приложение 1), местное население чаще всего пытаются защитить свои права на благоприятную окружающую среду через митинги, перекрытия дорог, захват предприятий, обращения в генеральную прокуратуру и ГКНБ. Частично это может быть связано с не достаточными знаниями о механизмах реализации своих прав, длительностью процедур судебных разбирательств, незнанием, либо неверием в непредвзятость судебной системы, финансовыми издержками, связанными с ведением судебных дел (оплата адвокатам судебных пошлин). Помимо общего незнания механизмов и процедур защиты экологических прав во внесудебном и судебном порядке, существенной проблемой является также большой объем и сложность восприятия природоохранного законодательства не только для местного населения, но и для сотрудников прокуратуры, судей, адвокатов.

Как пример сложности сбора доказательства причинно-следственной связи при рассмотрении вопросов, связанных с виновником воздействия на здоровье, сможет быть рассмотрен один из последних примеров: так, адвокат из Бишкека Икрамидин Айткулов 8 февраля 2023 года подал заявление в Генеральную прокуратуру на работу некоторых государственных организаций, в частности ТЭЦ Бишкек. Причиной заявления стал перенесенный в декабре 2020 года сердечный приступ с последующей операцией и осложнениями со здоровьем. Адвокат обвинил Бишкекскую ТЭЦ и государственные надзорные органы в ухудшении своего здоровья и потребовал возбудить против заведения несколько уголовных дел⁷⁰. Можно предположить, что доказать вину конкретных лиц и ухудшение здоровья, связанное с деятельностью конкретных виновных лиц без проведения серьезной диагностики, будет практически невозможно.

Ниже приведен пример манипуляции понятием общественной защиты в интересах окружающей среды на примере национализации рудника Кумтор⁷¹.

В суд с иском обратились активисты Айбек Сарыбаев, Наристе Калчаев и Кемелбек Кутманов. Как выяснили журналисты, Сарыбаева и Калчаева ранее судили за взятие в заложники и организацию беспорядков в Караколе. По аналогичному делу был осужден президент Садыр Жапаров. Кутманов, по данным Kaktus Media - сын главы министерства экологии Динары Кутмановой. В нарушении законодательства суд первой инстанции принял заявление без оплаты судебной пошлины.

Постановлением правительства КР от 3 мая 2021 года № 177 «О внесении изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об

⁷⁰ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/13492>

⁷¹ Состязательность - принцип судопроизводства, согласно которому суд разрешает спор на основе состязания самих его сторон, доказательства самими заинтересованными сторонами оспариваемых фактов, а также обоснования, какие правовые нормы подлежат, либо не подлежат применению и как их истолковать.

утверждении ставок государственной пошлины» от 15 апреля 2019 года № 159»⁷² «в целях снижения затрат физических и юридических лиц при подаче исковых заявлений о возмещении ущерба, причиненного негативным воздействием на окружающую среду, за нарушение природоохранного законодательства, нерациональное использование природных ресурсов, в соответствии со статьей 139 Кодекса Кыргызской Республики о неналоговых доходах, с учетом постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 28 апреля 2021 года № 4536-VI, статьями 10 и 17 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики». Правительство Кыргызской Республики постановило:

«1. Внести в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении ставок государственной пошлины» от 15 апреля 2019 года № 159 следующее изменение:

в ставках государственной пошлины, утвержденных вышеуказанным постановлением:

- пункт 1 дополнить подпунктом 15 следующего содержания:

с исковых заявлений физических и юридических лиц о возмещении ущерба, причиненного негативным воздействием на окружающую среду, за нарушение природоохранного законодательства, нерациональное использование природных ресурсов – однократный размер расчетного показателя.»

2. Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.»

6 мая парламент Кыргызстана в трех чтениях принял законопроект, позволяющий правительству вмешиваться в управление «Кумтор Голд Компани», если их деятельность угрожает жизни, здоровью населения и экологии.

Компания назвала претензии безосновательными и настаивала, что в 2019 году с Кыргызстаном было заключено соглашение об охране окружающей среды, которое освобождало компанию от претензий, касающихся возмещений ущерба за вред экологии.

7 мая 2021 года Октябрьский районный суд Бишкека оштрафовал компанию за складирование отходов на ледниках Давыдова и Лысый, а также постановил взыскать с компании госпошлину в размере 1,3 млрд сомов (16 млн долларов).

В ноябре 2021 года Centerra Gold Inc. объявила о прекращении эксплуатации золотодобывающего месторождения «Кумтор» и «захвате» рудника властями Кыргызстана. Правительство посчитало, что канадская компания признала, что ей больше не принадлежит «Кумтор». Весной 2022 года «Кумтор Голд Компани» полностью перешла в государственную собственность.

Позже, Бишкекский городской суд отменил штраф золотодобывающей компании «Кумтор Голд Компани» в размере 261,7 млрд сомов за складирование отходов на ледниках. После перехода Кумтор в собственность государства, ни общественные активисты, подавшие иск, ни природоохранное министерство больше не упоминали об ущербе окружающей среде на руднике Кумтор.

Анализ судебных решений и интервью с судьями, адвокатами и экологическими активистами показал, что суды редко применяют источники международного права при вынесении своих решений.

Прежде всего это связано с принципом состязательности⁷³ в судопроизводстве, когда судьи рассматривают только те доказательства, которые предоставлены сторонами. Если стороны не используют в качестве аргументов акты международного права, то и суды их не рассматривают.

⁷² китайская компания, ранее известная как Tebian Electric Apparatus, является китайским производителем силовых трансформаторов и другого электрического оборудования

⁷³ <https://mineconom.gov.kg/ru/post/8871>

В **Приложении 1**. приведен пример из архива ОО «Независимая экологическая экспертиза», где в Решении суда было упоминание о международных обязательствах Кыргызской Республики, поскольку на них была ссылка в исковом заявлении.

Выводы и рекомендации

Многие ключевые проблемы в области защиты экологических прав объективно связаны с несовершенством тех нормативных правовых актов, которые их закрепляют. Имеющаяся в законодательстве противоречивость в правовом регулировании охраны окружающей среды оказывает негативное влияние на применение природоохранных норм.

Между тем проблемы реализации экологических прав обусловлены не только несовершенным природоохранным законодательством с присущими ему дефектами и противоречиями, но и низким уровнем экологической культуры субъектов права, их неготовностью защищать свои конституционные экологические права.

Так, например, мораторий на проверки субъектов предпринимательства (включая проверки на соблюдение природоохранного законодательства), длительная рецессия, связанная с COVID19 и революцией 2020 года, реформа законодательства из-за перехода от парламентской формы правления к президентской, оптимизация системы государственного управления, длившаяся почти два года, в том числе сказались на обеспечении и защите экологических прав граждан.

Слабо действующая система права, характеризующаяся пробелами в законодательстве и не надлежащей практикой правоприменения, незнание своих экологических прав гражданами и неверие в судебную систему напрямую сказываются на реализации прав нынешних и будущих поколений на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

На фоне роста экологических проблем в Кыргызской Республике идёт сокращение экологического движения за счёт усиления давления со стороны властей и резкого сокращения источников финансирования.

На основании вышеизложенного, приоритетными направлениями для защиты экологических прав граждан Кыргызстане могли бы быть обучающие и грантовые программы, направленные на:

- ⇒ юридические консультации и судебную защиту на национальном и международном уровнях, подача жалоб в международные организации по защите экологических прав;
- ⇒ информационные, лоббистские (эдвакаси) и правозащитные кампании, направленные на решение конкретных экологических проблем;
- ⇒ общественный мониторинг состояния окружающей среды;
- ⇒ общественный мониторинг выполнения экологического законодательства и международных природоохранных конвенций;
- ⇒ участие общественности в процедуре ОВОС и общественной экологической экспертизе;
- ⇒ участие общественности в процессе правотворчества, включая мониторинг выполнения законов и природоохранных конвенций.

Приложения

Приложение 1.

Дело №ЭД-212/08мбс2

Межрайонный суд г. Бишкек
РЕШЕНИЕ
именем **Кыргызской Республики**

20 июня 2008 года

город Бишкек

Судья Межрайонного суда г. Бишкек Алымкулов М.С., при секретаре судебного заседания Орозакуновой А.Т., рассмотрев в судебном заседании дело по иску Общественного объединения «Независимая экологическая экспертиза» к Правительству Кыргызской Республики о признании противоречащим закону и отмене постановления Правительства Кыргызской Республики №360 от 23 августа 2007 года, с участием истца Печенюк О. и его представителя Гавриловой Е., от ответчика Кирдибаевой Б.,

УСТАНОВИЛ:

Общественное объединение «Независимая экологическая экспертиза» обратилось в суд с иском к Правительству Кыргызской Республики о признании противоречащим закону и отмене постановления Правительства Кыргызской Республики «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике» от 23 августа 2007 года № 360, в обоснование исковых требований указало следующее.

Согласно оспариваемому постановлению, предложение ОсОО «Авиньен» о реализации проекта строительства в г.Таш-Кумыр Джалал-Абадской области ферросплавного завода проектной мощностью 200 000 тонн ферросиликоалюминия в год, одобрено.

ОО «Независимая экологическая экспертиза», выступая в защиту прав и свобод граждан и общественных интересов, считает, что данное постановление Правительства Кыргызской Республики противоречит законодательству Кыргызской Республики и международным обязательствам в сфере охраны окружающей среды и подлежит отмене по следующим основаниям: Согласно ст.3 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» данный акт должен был пройти экологическую экспертизу.

Вступление в силу данного постановления без положительного заключения экологической экспертизы явилось нарушением законодательства Кыргызской Республики.

Более того, принятие вышеуказанного постановления явилось нарушением права на проведение общественной экологической экспертизы, предусмотренной ст. 14 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе».

Согласно ст.3 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» нормативные правовые акты Кыргызской Республики должны соответствовать Конституции Кыргызской Республики, а также иным нормативным правовым актам Кыргызской Республики, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу.

Так, постановлением Правительства Кыргызской Республики предусмотрено «вести строительство параллельно с проектированием», что противоречит ст.ст. 16, 17 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и ст.ст. 3, 4, 10, 23 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе».

В соответствии с Конвенцией Эспо «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» данный проект является объектом трансграничного воздействия. Согласно ст. 2 «сторона происхождения обеспечивает, чтобы оценка воздействия на окружающую среду проводилась согласно положениям Конвенции до принятия решений о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, который может оказывать вредное трансграничное воздействие». В соответствии со ст. 2 Конвенции «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния» (Закон «О присоединении» от 14 января 2000 года) 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 ст. 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. Данное постановление предполагает отказ от выполнения нашей страной своих обязательств по Конвенции «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния».

В связи с тем, что производство **ферросиликоалюминия** предполагает использование большого количества воды и в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств» «вопросы подачи воды, регулирования стока реки и платности водопользования или распределения выгоды от использования водных ресурсов являются предметом межгосударственных переговоров».

При производстве 200 000 тонн ферросиликоалюминия в год, будет образовываться большое количество отходов производства. В соответствии со ст.8 Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» «выбор места строительства объектов для размещения отходов определяется местными органами государственной власти (в необходимых случаях с учетом общественного мнения) в соответствии с требованиями компетентного органа на основании экологических, геологических, гидрологических и других исследований при положительном заключении государственной экологической экспертизы и в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

Помимо изложенного истец обратил внимание суда на то, что, согласно абзацу 2 п.6 оспариваемого постановления ОсОО «Авиньен» рекомендуется обеспечить начало строительства завода с проведением соответствующих экспертиз проекта строительства ферросплавного завода в установленном законом порядке.

Вместе с тем, абзацем 4 п.6 ОсОО «Авиньен» рекомендовано начать строительство завода параллельно с проектированием. При этом, как показал истец, постановление не проходило процедуру экологической экспертизы.

На судебном заседании истец и его представитель поддержали иски требования и просили суд признать постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 августа 2007 года №360 противоречащим закону.

Представитель Правительства Кыргызской Республики, не согласившись с исковым заявлением, указала, что Правительством Кыргызской Республики вынесено постановление «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике» от 23 августа 2007 года №360. Однако в данное время строительные работы по оспариваемому постановлению не начаты. В связи с поступившими предложениями на данное постановление подготовлен проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики №360 от 23 августа 2007 года», согласованный с министерствами и ведомствами. При этом суду предоставила

проект вышеуказанного постановления Правительства Кыргызской Республики.

В этой связи суд просит в удовлетворении искового заявления отказать.

Изучив материалы дела и выслушав доводы сторон, суд считает исковое заявление подлежащим частичному удовлетворению по следующим основаниям:

Материалами дела установлено, что Правительством Кыргызской Республики вынесено постановление «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике» от 23 августа 2007 года №360.

Общественное объединение «Независимая экологическая экспертиза» 18.09.2007 года в адрес Премьер-министра Кыргызской Республики и Директора Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики направило заключение общественной экологической экспертизы постановления Правительства Кыргызской Республики от 23 августа 2007 года №360 с рекомендацией отменить данное постановление, как противоречащее законодательству Кыргызской Республики.

Также, Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики направило письмо исх.№01-21/2318 от 18.10.2007 года в адрес Аппарата Правительства Кыргызской Республики, где указано, что абзац 4 п.6 постановления Правительства Кыргызской Республики исключить, как несоответствующее 2 Законам Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе».

Как видно из письма Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики исх. №01-21/626 от 28.03.2008 года в адрес ОО «Независимая экологическая экспертиза», постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 августа 2007 года №360 на согласование не поступало.

В соответствии с пунктом 8 абзаца 1 статьи 6 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» в целях охраны окружающей среды осуществляются следующие меры: проведение экологической экспертизы при проектировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду.

Также, в соответствии со ст.3 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» проекты нормативных правовых актов, нормативно-технических, инструктивно-методических и иных документов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность; технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов, другие проекты, независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду, являются объектами экологической экспертизы.

Суд принимает во внимание предоставленный представителем Правительства Кыргызской Республики лист согласования министерств и государственных агентств, которыми проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики №360 от 23 августа 2007 года», был одобрен и согласован.

Следует отметить, что в данном постановлении ОсОО «Авиньен» рекомендовано провести соответствующие экспертизы проекта строительства ферросплавного завода в установленном законом порядке.

В соответствии со ст. 17 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, вводе в эксплуатацию объектов и видов деятельности, оказывающих прямое, либо косвенное влияние на состояние окружающей среды, должны предусматриваться и выполняться мероприятия по охране природы, рациональному использованию, воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды в соответствии с экологическими нормами и осуществляться оценка воздействия

планируемой деятельности на окружающую среду.

Таким образом, часть постановления, предусматривающая ведение строительства параллельно с проектированием, противоречит статье 17 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды».

В этой связи суд считает необходимым исключить из постановления Правительства Кыргызской Республики «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике» от 23 августа 2007 года №360 пункт «вести строительство параллельно с проектированием».

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 197–205, 21! ГПК Кыргызской Республики суд

РЕШИЛ:

1. Исковое заявление ОО «Независимая экологическая экспертиза» частично удовлетворить.

М. Алымкулов

Судья

2. Исключить из Постановления Правительства Кыргызской Республики «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике» от 23 августа 2007 №360 пункт «вести строительство параллельно с проектированием».
3. Решение вступает в силу по истечении 30 дней и может быть обжаловано в Бишкекский городской суд в установленном законом порядке.



Приложение 2

Примеры социально-экологических конфликтов

6 декабря 2022 года, полномочный представитель Президента КР в Ошской области Зиядин Жамалдинов, его первый заместитель Данияр Жаныкулов, глава Узгенской райгосадминистрации-аким Шабдан Абыкеев и руководители профильных ведомств посетили фабрику туалетной бумаги в г. село Кызыл-Октябрь. Местные жители подали жалобу о том, что указанное учреждение работает без соответствующих разрешений и наносит ущерб окружающей среде.

В ходе проверки было установлено, что предприятие построено на земельном участке, выделенном под жилую застройку, без разрешения соответствующих служб, наносит ущерб окружающей среде. Деятельность учреждения приостановлена приказом полномочного представителя Президента Кыргызской Республики в Ошской области. Также по жалобе местных жителей был осмотрен действующий в Куршабе объект по производству гравия, и соответствующим службам было поручено проверить его законность.

<https://www.gov.kg/ru/post/s/22307-ekologiyaga-zyyan-keltirip-zhatkan-ishkana-teksherildi>

<https://www.akchabar.kg/ru/news/ryad-pansionatov-na-issyk-kule-oshtrafovery-za-sanitarnye-narusheniya-spisok/>

Энергетический проект по реконструкции теплоэлектроцентрали (ТЭЦ) в городе Бишкек, был направлен на улучшение энерго- и теплоснабжения в Бишкеке, столице Кыргызстана. Эта ТЭЦ использует уголь. Исходя из международных тенденций по борьбе с изменениями климата другие доноры могли бы не поддержать такой «не зеленый» проект. Модернизация ТЭЦ Бишкека, инициированная в рамках инициативы Один пояс один путь (ОПОП) подразумевает инвестиции на \$500 млн под высокие проценты (возвращать придется на \$107 млн больше), технологическую и кадровую зависимость от Китая, беспошлинный импорт материалов и оборудования китайского производства. Отсутствие надлежащего публичного обсуждения об условиях контракта, прозрачности осуществляемых мероприятий привели к тому, что в итоге - 14 политиков были обвинены в коррупции. По обвинению в злоупотреблении должностным положением и коррупции в СИЗО ГНБ содержались бывшие премьер-министры Сапар Исаков и Жанторо Сатыбалдиев, депутат Жогорку Кенеша Осмонбек Артыкбаев, топ-менеджеры энергосектора Салайдин Авазов и Айбек Калиев. Решение 2013 года о выборе TBEA Co., Ltd.⁷⁴ привело к инциденту - в сильные морозы 2018 года произошла авария, в результате чего большая часть Бишкека осталась без тепла и электричества. При этом, на столичной ТЭЦ по сей день происходят различного рода аварии, а местные специалисты без привлечения кадров из Китая не могут разрешить технические неполадки.

Для производства нефтепродуктов китайские компании построили два нефтеперерабатывающих завода (далее НПЗ) в северной части Кыргызстана в Токмоке и Кара-Балте. Годовая мощность их переработки составляет 400 тыс. и 800 тыс. тонн нефти соответственно. Правда, заводы до сих пор не загружены на полную мощность, т.к. Кыргызстан не имеет достаточных собственных ресурсов. Джунда Чайна Петрол Компани является крупнейшим предприятием в этом секторе в Кыргызстане (средним в масштабах региона Центральной Азии). Источником сырья для них является импорт нефти и нефтепродуктов низкой степени переработки (мазут) из Казахстана. Это сырье поступает на заводы по железной дороге. Рентабельность основного проекта китайских ПИИ в Кыргызстане - нефтеперерабатывающего завода Джунда – ограничивалось решением правительства России не облагать экспортной пошлиной поставки нефтепродуктов в Кыргызстан⁷⁵. Это решение приводит к

⁷⁴ <https://www.ucentralasia.org/Content/Downloads/UCA-IPPA->

WP50_Kyrgyzstan%20and%20Belt%20Road%20Initiative_RUS.pdf

⁷⁵ в соответствии с двухсторонним российско-кыргызским межправительственным соглашением нефтепродукты, поставляемые в Кыргызстан, не облагаются в России экспортной пошлиной

более низким ценам на бензин и дизельное топливо российского производства на внутреннем рынке Кыргызстана и создает неблагоприятную ценовую ситуацию для продажи нефтепродуктов, производимых на заводе Джунда.⁷⁶ Из-за высокой стоимости сырья и транспортных издержек, данным НПЗ сложно конкурировать на внутреннем рынке с нефтепродуктами, импортируемыми из России на льготных условиях⁷⁷ и в результате, эти заводы были загружены примерно на треть⁷⁸ своей проектной мощности и, в основном, экспортируют свою продукцию в Таджикистан и Афганистан, где цены на нефтепродукты выше, чем в Кыргызстане. В ближайшем будущем эти предприятия столкнутся с необходимостью дополнительных инвестиций, так как в Кыргызстане вступает в силу новый технический регламент для нефтепродуктов, принятый в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС)⁷⁹. Исходя из экологических соображений, этот регламент требует прекратить производство бензина и дизельного топлива классов Евро-2, Евро-3 и Евро-4, поставляемого на рынок ЕАЭС, включая внутренний рынок Кыргызстана, также должен быть прекращен экспорт этих низкокачественных нефтепродуктов в третьи страны. Это напрямую затрагивает китайские нефтеперерабатывающие заводы в Кыргызстане, так как они производят как раз продукты классов Евро-2, Евро-3 и Евро-4. Следовательно, чтобы продолжить свою деятельность, этим предприятиям необходимо модернизировать свое оборудование и технологические процессы, чтобы в течение следующих двух лет перейти к производству продуктов, по меньшей мере, класса Евро-5. На сегодняшний день наблюдается очередное лобби по продлению срока вступления в силу в Кыргызстане данного технического регламента в интересах вышеназванных НПЗ, что само по себе говорит о не экологичном подходе в создавшейся ситуации⁸⁰. Кыргызстан - единственная страна в ЕАЭС, которая не ввела в действие данный техрегламент, в результате страна стала точкой продажи некачественных видов топлива, которые поставляют в страну малые НПЗ России и Казахстана (они не прошли модернизацию, и им запрещено реализовывать продукцию в своих странах). Также в Кыргызстане нет запрета на завоз ГСМ класса ниже К2. В результате 46% дизельного топлива относится к неклассифицированному, то есть там уровень вредных веществ в разы выше, чем в К2, который считается самым неэкологичным видом топлива.

Как упоминалось выше, инфраструктурные проекты реализуются китайскими компаниями с использованием весьма ограниченного числа работников из Кыргызстана. В стране имеется 10–15 предприятий с большими китайскими ПИИ⁸¹.

Важное направление сотрудничества – это добыча золота. Одно из крупнейших месторождений Талды-Булак Левобережный (запасы золота оцениваются в 78 т) разрабатывает компания «Алтынкен», 60% акций которой принадлежит китайской компании Superb Pacific Limited, дочерней компании крупнейшего в Китае разработчика недр Zijin Mining. Общий объем китайских инвестиций в реализацию проекта превышает \$200 млн. В прошлом было много нареканий по влиянию данного проекта на грунтовые воды и месту расположения хвостохранилища. Данный проект проходит по схеме «ресурсы в обмен на инвестиции», что изначально вызывало социально экологические конфликты.⁸²

⁷⁶ Оценка за 2017 г. на основе информации Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики.

⁷⁷ Технический регламент Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту» (ТР ТС 013/2011)

⁷⁸ https://kaktus.media/doc/395137_kyrgyzstan_pytaetsia_otrochit_zapret_na_neekologichnye_vidy_gsm_nije_klassa_k4.html

⁷⁹ По данным НСК, в 2016 г. было зарегистрировано 567 предприятий, полностью или частично принадлежащих гражданам КНР. Однако большинство этих предприятий или малы, или не действуют.

⁸⁰ https://m.gezitter.org/economics/6003_segodnyashnee_pravitelstvo_prodoljaet_shemu_bakieva/

⁸¹ https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_gold_mines/29576512.html

⁸² https://24.kg/obschestvo/88163_razrabotku_mestorojdeniya_ishtamberdi_vremenno_priostanovili/, https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_gold_mines/29576512.html

В рамках программы «Инвестиции в обмен на месторождения» месторождение Иштамберди в 2008 году было передано китайской компании Full Gold Mining. Согласно договоренностям, эта компания взяла на себя обязательства вложить в общей сложности 112 млн долларов инвестиций.

Согласно информации Госкомитета промышленности, с 2008 по 2011 год эти китайские компании реабилитировали дорогу Ош-Сарыташ-Иркештам с 190 по 240 км, за что в 2011 получили для освоения золоторудное месторождение «Иштамберды».

Лицензия на разработку месторождения повторно продлевалась в 2011 и 2017 годах. В связи с этим китайская компания за свой счет заасфальтировала 50 километров дороги Ош – Сары-Таш – Иркештам в 2009 году. Сообщалось, что проект строительства дороги был оценен в 25 млн 300 тысяч долларов.

Полный цикл производства золота на месторождении был налажен лишь к 2016 году, а в 2018 году несколько сотен сотрудников были уволены из-за «финансового положения» Full Gold Mining. Компания Full Gold Mining с 2010 года предпринимала попытки запустить работу на месторождении, но лишь в 2016 году на Иштамберди была получена первая партия золотосодержащего концентрата. Однако из-за возникающих конфликтов, непонимания между местным населением и руководством компании работа на предприятии не ладится. Летом 2018 года некоторые местные жители выступили против разработки рудника китайской компанией, из-за чего производство остановилось почти на месяц. Вышедшие на акцию протеста потребовали пересмотра условий инвестиционного соглашения, а также соблюдения экологических и технических норм при разработке месторождения.⁸³ Местные жители вышли на митинг с требованием приостановить разработку месторождения до решения вопросов, связанных с экологией.⁸⁴ От компании потребовали выплату компенсации и перенос хвостохранилища в другое место. После митинга местных жителей на место приехала межведомственная комиссия, которая установила мелкие недостатки в разработке месторождения. Кроме того, по факту проникновения местных жителей на территорию золоторудного месторождения возбуждено уголовное дело по статье «Хулиганство». Разработку золоторудного месторождения Иштамберди в Ала-Букинском районе временно приостанавливали. 6 октября 2020 года месторождение Иштамберды вместе с другими золоторудными месторождениями было захвачено местными жителями⁸⁵.

В результате утечки угарного газа на месторождении Иштамберди в октябре 2022 года погибли два человека и десять пострадали⁸⁶.

Скандалы также сопровождают и компанию «Кичи Чаарат», которая разрабатывает месторождение Куру-Тегерек в Чаткальском районе. На этом месторождении есть свыше 39 тонн золота и более 354 тонн меди. В 2013 году лицензию на разработку месторождения получила китайская компания. Сообщалось, что производство золота начнется в 2017 году, но этого так и не произошло. В 2013 году было возбуждено дело по факту сокрытия крупной суммы налогов руководством компании «Кичи-Чаарат».⁸⁷ Сотрудники китайской горнорудной компании «Кичи-Чаарат» неоднократно выступали с претензиями по условиям и оплате труда.⁸⁸ В марте 2018 года Генпрокуратура возбудила уголовное дело в отношении руководства «Кичи-Чаарат» и чиновников Госкомитета промышленности, энергетики и недропользования. Следователи выяснили, что в течение 13 лет компании незаконно продлевали лицензию на разработку Куру-Тегерека. Каждый год «Кичи Чаарат» представляли только одно требование – составить технико-экономическое обоснование и проект разработки. Однако ЗАО не выполняло в установленные сроки данное требование. По закону ГКПЭН должен был отозвать

⁸³

https://kaktus.media/doc/422768_zahvacheny_zolotorydnye_mestorojdeniia_kyrgyzstana_gde_byli_inostrannye_investory_spisok.html

⁸⁴ <https://ru.sputnik.kg/20221012/kyrgyzstan-ugarnyj-gaz-gibel-1068906409.html>

⁸⁵ https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_gold_mines/29576512.html

⁸⁶ <https://kloop.kg/blog/2019/07/13/gornorudniki-kichi-chaarat-nedovolny-usloviyami-i-oplatoj-truda/>

⁸⁷ <https://economist.kg/2019/08/15/kitajskoe-zoloto-zapustilo-na-mestorozhdenii-kuru-tegerek-zolotoobogatitelnuju-fabriku-foto/>

⁸⁸ https://aqparat.info/news/2022/09/27/10414777-5_grazhdan_kitaya_poddelali_dokumenty_dl.html

лицензию у компании при первом же нарушении и объявить аукцион на месторождение, чтобы привлечь других потенциальных инвесторов. По неизвестным причинам чиновники этого не делали. Чиновников и руководство компании обвинили в злоупотреблении должностным положением, незаконным использовании служебного положения и нарушении правил охраны и использования недр. Помимо вопроса с лицензией прокуроры выявили еще три нарушения в деятельности компании, которые нанесли реальный денежный ущерб государству и одной местной компании:

Первый эпизод: «Кичи Чаарат» в 2015–2017 годы самовольно, без каких-либо разрешений добывала песок, гравий и суглинок в пойме реки Чакмаксуу. От добычи породы государство не получило никаких отчислений. Ущерб бюджету оценивают в 170 млн сомов.

Второй эпизод касается возведения этой компанией дамбы и других объектов на руднике. В результате уничтожено не менее 59 кг запасов золота. Причиненный ущерб стране предварительно составляет более 168 млн сомов.

Третье нарушение: чиновники ГКПЭН, зная о начале строительства объектов «Кичи Чаарат», незаконно провели переговоры с местным ОсОО «А.Б.», и выдали ему лицензию на право пользования недрами участка Чакмаксуу.

Но «Кичи Чаарат» к этому времени уже выставила охрану и огородила территорию месторождения. В итоге заплатившая за лицензию 5.3 млн сомов «А.Б.» не имела доступа к геологоразведке.⁸⁹

В сентябре 2022 года 5 граждан Китая подделали документы для транспортировки медного концентрата с содержанием золота и серебра с ЗАО «Кичи-Чаарат» в Китай⁹⁰.

Месторождение Шамбесай⁹¹ в Кадамжайском районе тоже является причиной разногласий разработчиков с местными жителями. Существуют две разные версии о запасах золота на этом месторождении. Местные жители берут за основу старые документы и заявляют, что прогнозные запасы золота составляют свыше 8 тонн. Компании же использует уже уточненные после разведочных работ данные, которые существенно отличаются от прогнозных. Разведка на месторождении началась в 2007 году, в 2012 году была выдана лицензия на разработку. С тех пор несколько раз сменились владельцы месторождения, но, как правило информирование общественности по-прежнему оставляет желать лучшего.

Право на разработку Шамбесая получила китайская компания «Тианди», которая заявляет, что готова вложить свыше 3 миллиардов сомов в разработку месторождения, из которых около 300 млн сомов могут поступить в бюджет страны.

Местные жители считают, что если на месторождении начнут добывать золото, то будет нанесен вред реке Исфайрам и окружающей среде. В этой связи они выступают против разработки месторождения.⁹²

Жители села Казарман в феврале и марте 2018 года неоднократно выходили на акции протеста против строительства золотоизвлекающей фабрики. Они требовали у руководства компании показать им разрешительные документы на строительство и оценку возможного вреда окружающей среде. В ходе инспекторских проверок было отмечено, что строительство золотоизвлекающей фабрики было начато без разработки ОВОС и, следовательно, до получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

11 апреля 2018 года более 250 жителей (по словам самих митингующих, на акцию протеста вышло около 500 человек) Тогуз-Тороуского района вышли на митинг и подожгли строящуюся золотоизвлекательную фабрику «Джи Эл Макмал Девелопинг» на месторождении Макмал.

По сообщению МВД, там должна была состояться встреча местных жителей с межведомственной комиссией, однако еще до начала выступления комиссии собравшиеся «начали кидать камни» в их сторону. Местные жители ворвались на территорию фабрики и подожгли строящиеся здания и

⁸⁹ <https://kabar.kg/news/provedeno-ocherednoe-obsuzhdenie-konfliktogo-proekta-shambesai-v-batkene/>

⁹⁰ https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_gold_mines/29576512.html

⁹¹ <https://kloop.kg/blog/2018/04/11/podzhog-zolotoizvlekayushhej-fabriki-v-dzhalal-abade-cto-proishodi/>

⁹² https://24.kg/obschestvo/144008_sem_aksiy_protesta_posle_kotoryih_investoryi_prekratili_rabotu_vkyrgyzstane/

технику. Вызванная на место пожарная машина не смогла подъехать к горящим зданиям из-за заблокированной дороги.⁹³

«Пожарному расчету просто не позволили потушить пожар, им не дали подъехать к месту пожара. Позднее возгорание потухло само по себе, и пожарная машина уехала оттуда», — сказали в пресс-службе МЧС. В стычках пострадали трое милиционеров, стоявшие в оцеплении.

Участники акции протеста потребовали прекратить работу китайской компании «Джи Эл Макмал Девелопинг». По мнению митингующих, предприятие наносит экологический вред региону. Сумма ущерба в результате беспорядков составила \$2,3 миллиона. Работу компании приостановили.⁹⁴

Любопытным является то, что золотодобывающий комбинат «Макмалзолото» работает в Казармане уже с 1985 году и с тех пор добыл из руды с использованием цианидов не меньше 20 тонн золота. Это одно из самых больших производств такого типа в Кыргызстане, оно принадлежит и управляется государственной золотодобывающей компанией «КыргызАлтын». Несмотря на то, что китайской компании «Джи Эл Макмал Девелопинг» планировалось использовать менее опасные химические вещества, волна протеста была обращена именно против новой фабрики и не коснулась действующего предприятия.

5 августа 2019 года в Нарынской области на месторождении Солтон-Сары произошел конфликт между местными жителями и китайскими рабочими золотодобывающей компании Zhong Ji Mining. Жители сел Нарынского района, которые озвучили требования о приостановлении деятельности китайской компании Zhong Ji Mining на золоторудном месторождении. Количество собравшихся составляло около 300 человек.⁹⁵ Стороны закидали друг друга камнями. Более 20 человек обратились за медицинской помощью. После вмешательства милиции ситуацию урегулировали. Протестующие потребовали прекратить работу компании. Жители Нарынской области требуют вывезти с территории месторождения сотрудников китайской компании и остановить работы. Они заявили чиновникам, что сами сделают это, если власти не выполнят их требование в течение ближайших трех часов.⁹⁶ Требования они объяснили тем, что после разработки месторождения в этой местности наблюдается массовый падеж скота. Представитель Госинспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности Кумар Исаков подтвердил, что в Нарынском районе погибли 22 барана только у одного чабана. «Общее число скота у этого чабана — 600. Погибли только 22 барана, самое интересное, все мужского пола. Первая проверка двух баранов выявила нитрат и мышьяк, в остальных не обнаружили», — пояснил он. По его словам, все признаки при гибели скота говорят об отравлении. «Никаких других инфекционных болезней нет. Потому что весь скот района своевременно прошел вакцинацию»⁹⁷. Необходимо еще раз отметить тот факт, что из 22 туш погибших животных следы отравления обнаружены только в двух. Причем ни фоновое состояние окружающей среды, ни применяемые технологии не могут дать ответа откуда в данных тушах мог оказаться мышьяк.

Образцы воды и почвы с джайлоо Солтон-Сары отправлены на проверку, но никаких вредных веществ, которые могли бы повлиять на состояние здоровья людей и скота, не обнаружено.

Тем не менее китайскую компанию, ведущую работы на золоторудном месторождении в Солтон-Сары, обязали выплатить компенсацию за гибель скота.

Председатель Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования Эмиль Осмонбетов попросил руководство предприятия решить вопрос с целью формирования позитивного имиджа компании. Разработчики согласились.

Акция протеста продолжалась несколько дней. Посольство Китая выступило с резким заявлением, назвав произошедшее нападением на фирму. В итоге месторождение закрыли. В правительстве

⁹³ https://24.kg/proisshestviya/125469_konflikt_nasolton-saryi_vlastyam_dali_tri_chasa_navyipolnenie_trebovaniy/

⁹⁴ https://24.kg/vlast/128217_pravitelstvo_podozrevaet_cho_skandal_vsolton-saryi_sprovotsirovali_spetsialno/

⁹⁵ https://24.kg/obschestvo/125484_situatsiya_namestorojdenii_solton-saryi_prichina_konflikta_ikak_poluchena_litsenziya/

⁹⁶ https://24.kg/obschestvo/144008_sem_aktsiy_protesta_posle_kotoryih_investoryi_prekratili_rabotu_vkyirgyzstane/

⁹⁷ rykovoditeli_rydnika_solton_sary_nelegalno_torgovali_zolotoy_rydoy.html

подозревают, что акцию протеста спровоцировали. Однако никаких действий за этими словами не последовало.⁹⁸

Позже, АКС ГКНБ КР выявлены факты систематических хищений должностными лицами рудника «Солтон Сары» золотосодержащего промышленного продукта из золотоизвлекательной фабрики (ЗИФ) «Солтон Сары». В ведомстве утверждают, что установлено, что должностные лица ЗИФ «Солтон Сары» систематически занимаются незаконным вывозом золотосодержащей руды из данной фабрики и с дальнейшей реализацией на территории Нарынской и Чуйской областей.

«Проведенными оперативно-розыскными мероприятиями 27 декабря 2019 года в с. Оттук Нарынской области задержана автомашина «Мерседес Спринтер», при осмотре которого обнаружено 35 мешков золотосодержащего промышленного продукта, общим весом около 1500 кг. Примерная стоимость задержанного груза на черном рынке составляет около 4 млн. сомов» - говорится в сообщении ГКНБ. По собранным материалам Главное Следственное Управление ГКНБ проводит расследование по статье 319 часть 1 «Коррупция» Уголовного Кодекса Кыргызской Республики.

29 декабря 2019 года руководитель рудника «Солтон Сары» «А.М.Ж.», директор ЗИФ «Солтон Сары» «О.Б.Ж.» и специалист рудника «Солтон Сары» «К.Н.Р.» задержаны и водворены в СИЗО ГКНБ КР.⁹⁹ Президент Кыргызстана Садыр Жапаров разрешил китайской компании Zhong Ji возобновить разработку золоторудного месторождения Солтон-Сары в Нарынской области, сообщил 18 августа пресс-секретарь Жапарова Эрбол Султанбаев. Последние три года месторождение было закрыто¹⁰⁰.

Заводы

11 августа 2014 года Тунлинская компания Шанфэн-дочерняя компания при данной компании и господин Чжу Жунцзюнь подписали меморандум о намерении сотрудничества, согласно которому планировалось построить производственную линию цемента и клинкера на Чуйской области Кыргызской Республики. Обе стороны пришли к предварительной договоренности о плане строительства производственной линии на 2800 тонн цемента с клинкером в Чуйской области Кыргызской Республики, строительства комплектующей производственной линии цемента в соответствии с потребностью рынка. Обе стороны также пришли к предварительной установке соотношения держания акций цементной компании Шанфэн: ООО Чжэцзянская среднеазиатская инвестиционная компания ШанФэн занимает 58% акционерного права цементной компании Шанфэн, партнер занимает 42% акционерного права цементной компании Шанфэн. Строительство завода началось еще в 2014 году на участке под «Прогон» Кызыл-Октябрьского айыльного аймака Кеминского района. ОАО «Национальная электрическая сеть», к которой относится подстанция, выразила опасения, что выбросы цементного завода могут отрицательно повлиять на функционирование энергетического объекта. «Если завод производительностью 1,2 миллиона тонн запустят, в атмосферу будет ежегодно выбрасываться 598 тонн вредных веществ. Предварительное рассмотрение материалов показывает, что строительство цементного завода предполагает выбросы сернистых газов, оксидов серы, азота и пыли. Эти вещества, соединяясь в атмосфере с водяным паром, могут образовывать серную и азотную кислоты, которые способны повреждать изоляционные конструкции и вызывать коррозию токоведущих частей и металлических конструкций подстанции, что приведет к частым отключениям и выходу из строя дорогостоящего оборудования», - обосновывали энергетики свою обеспокоенность. Всю деятельность по строительству цементного завода пришлось приостановить.¹⁰¹ При рассмотрении данного конфликта выяснилось, что строительство велось без положительного заключения государственной экологической экспертизы на ТЭО и ОВОС. Сам ОВОС компания начала разрабатывать уже после того, как все работы были приостановлены. Причем первый вариант ОВОС не соответствовал требованиям по разработке ОВОС, предусмотренным Положением о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской

⁹⁸ https://central.asia-news.com/ru/articles/cnmi_ca/features/2022/09/27/feature-02

⁹⁹ <http://ru.siluxgc.com/html/R1413/201904/153245010588.shtml>

¹⁰⁰ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97326>

¹⁰¹ https://www.gezitter.org/economics/86072_proekt_stroitelstva_logisticheskogo_tsentra_v_at-bashi_vyinujdenno_zakryit/

Республике¹⁰². Не выполнение природоохранного законодательства Кыргызской Республики и не всегда добросовестное отношение к своим подрядчикам привело к задержке по запуску проекта на 5 лет, существенно большие расходы при получении различных согласований, включая социальный пакет в размере 1 миллиона сомов, предоставленный Кызыл - Октябрьскому айыл окмоту при получении земельного участка.

В Ат-Башинском районе Нарынской области местные жители неоднократно выходили на митинги против строительства торгово-логистического центра. Им не нравилось, что инвестиции в страну привлекает китайская компания. Акции протеста закончились тем, что ОсОО «Ат-Башы Кыргыз-Кытай эркин соода аймагы» закрыла проект. 17 февраля 2019 года в Ат-Башы прошел очередной митинг против строительства логистического центра, где участники акции заявили: «Опасно отдавать в аренду гражданину Китая 200 гектаров земли. Есть вероятность, что кыргызская сторона не сможет вернуть землю». Во время митинга были выдвинуты ряд требований в адрес власти. В тот же день инвестор, китайская сторона отказалась от строительства центра. В строительство индустриально-торгово-логистического центра в Ат-Башинском районе инвестор планировал вложить 280 млн долларов США. Эти средства выделялись за счет собственных ресурсов компании, и по этим инвестициям правительство Кыргызстана не предоставляло никаких гарантий, и все риски компания брала на себя. Администрация СЭЗ «Нарын» имела право в одностороннем порядке расторгнуть с нами договор в случае срыва плана-графика строительства объектов. В ходе строительства логистического центра и с началом его функционирования, по самым скромным расчетам, требовалось не менее 15 тысяч работников, а в бюджеты разных уровней в первые 8 лет поступили бы несколько миллиардов сомов только в виде налогов и отчислений от зарплаты.¹⁰³ Правительство намеревалось выделить 200 гектаров земли в Ат-Башы в аренду на 49 лет инвестору для строительства свободной экономической зоны. Там были бы отстроены фабрики, морозильные склады для хранения овощей и фруктов. Это позволило бы создать 15 тысяч рабочих мест, увеличить экспортный потенциал страны, поспособствовать развитию бизнеса. На сегодняшний день Правительство Кыргызстана обязано вернуть более 43 миллионов сомов, выплаченных инвестором для возмещения сельхозпотерь.

Протокол между Министерством сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о фитосанитарных требованиях к плодам свежей черешни, экспортируемой из Кыргызской Республики в Китайскую Народную Республику, предусматривает обработку садов, мониторинг и меры контроля за конкретными сельскохозяйственными вредителями. В Протоколе указывается, что: Фруктовый сад, в котором обнаруживается гроздевая листовертка (*Lobesia botrana*), будет лишен права на регистрацию для экспорта в Китайскую Народную Республику в течение оставшегося периода до конца текущего года. При обнаружении гроздевых листоверток (*Lobesia botrana*), вишневых мух (*Rhagoletis cerasi*) и других вредителей, указанных в Приложении 1, во время проведения технического и карантинного контроля в контрольном пропускном пункте ввоза китайской стороной, принимается решение о проведении обеззараживания. Ввоз незараженных плодов разрешается. Если для ввозимой партии черешни нет эффективного метода обеззараживания или она не соответствует требованиям настоящего Протокола, данная партия черешни подвергается возврату или уничтожению по выбору собственника подкарантинного груза. Правительство распоряжением от 11 июня 2019 года № 197-р одобрило проект протокола фитосанитарных требований к плодам черешни, экспортируемой из Кыргызстана в Китай и согласилось с проектом протокола между Министерством сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики и

¹⁰² <http://www.tazabek.kg/news:1553306?from=portal&place=last&b=1>

¹⁰³ www.tazabek.kg/news:1553306?f=cp

Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики «О фитосанитарных требованиях к плодам свежей черешни, экспортируемой из Кыргызской Республики в Китайскую Народную Республику», с правом внесения изменений и дополнений не принципиального характера¹⁰⁴.

Согласно протоколу¹⁰⁵, вывозимая в Китайскую Народную Республику черешня (*Prunus avium*) должна соответствовать соответствующим законам, нормативным правовым актам и требованиям стандартов фитосанитарной безопасности по техническому и карантинному контролю за растениями КНР, а также соответствовать требованиям по техническому и карантинному контролю за растениями. Причем статья 4 протокола предусматривает меры по управлению вишневой мухой (*Rhagoletis cerasi*). При этом технические требования к фумигации предусматривают использование метилбромида, полное прекращение потребления которого, включая использование для карантинной обработки продукции и обработки ее перед транспортировкой предусмотрено Программой по прекращению использования озоноразрушающих веществ на период 2016-2020 годы (Фаза 3)¹⁰⁶. Таким образом, мы видим, что данное решение правительство проходило без учета выполнения обязательств Кыргызской Республики по Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, законом Кыргызской Республики «Об охране озонового слоя» и вышеуказанной Программы.

¹⁰⁴ Постановление правительства КР от 29 июля 2016 года № 419 «Об утверждении Программы по прекращению использования озоноразрушающих веществ на период 2016-2020 годы (Фаза 3)»

¹⁰⁵

¹⁰⁶