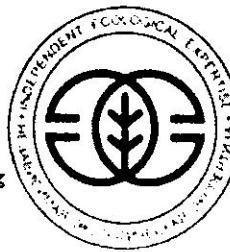


**НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗА**

Кыргызская Республика, г. Бишкек, Жакар., д. 30, кв. 1
тел./факс: +996 (312) 578 372, e-mail: expertise@eco-expertise.org



**INDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTISE**

1 app., 30 h. 7 microdistrict, Bishkek city, Kyrgyz Republic
ph/fax: +996 (312) 578 372, e-mail: expertise@eco-expertise.org

Исх. № 28
от 11 июня 2017г.

**Премьер-министру КР
Жээнбекову С.Ш.**

Копия: Генеральному прокурору КР

Джолдубаевой И.Ы.

Директору Антикоррупционной службы

Государственного комитета национальной безопасности КР

Чоткаеву Д.О.

Уважаемый Сооронбай Шарипович,

Концепция экологической безопасности рассматривает развитие особо охраняемых природных территорий, как одно из ключевых направлений государственной политики. Согласно указу Президента КР «О Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики», одним из ведущих направлений в национальной политике по предотвращению последствий изменения климата, сохранению биоразнообразия и снижению опустынивания, является расширение площади особоохраняемых природных территорий (ООПТ) до 10% от общей территории, преимущественно путем создания национальных парков.

В 2014 году были разработаны и утверждены Правительством «Приоритеты сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на период до 2024 года, и План действий по реализации Приоритетов сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на 2014-2020 годы». Одной из основных задач вышеуказанного Плана действий также является расширение площади ООПТ до 10 % от общей площади территории страны к 2024 году.

Для сохранения целостности экологической системы Государственных природных парков действующим законодательством введен режим особой охраны их территорий. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» регулирует взаимоотношения между администрацией государственного природного парка и физическими (юридическими) лицами, с целью согласования интересов частного субъекта и общественных интересов в области коммерческого использования природных ресурсов.

Пункт 2 вышеназванного Положения гласит: «Государственному агентству охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики принять необходимые меры, вытекающие из настоящего постановления.».

Тем не менее, согласно ответу Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР от 09.02.2017 (дополнение к ответу от

ГАООСЛХ от 20.12.2016)¹ (Приложение), у ГАООСЛХ нет для реализации данного Постановления «квалифицированных специалистов», научно обоснованных норм рекреационной нагрузки, картографический материал для проведения конкурсов по предоставлению земель в аренду в публичном пространстве отсутствует, «не разработана карта по специально отведенным местам». Таким образом, сотрудники ГАООСЛХ сдают в аренду земли, предоставленные им в оперативное управление под охрану, не имея научного обоснования и квалифицированных кадров, механизмов управления природными парками.

Кодексом Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 114 предусмотрены санкции за: невыполнение требований природоохранного режима использования земель (ст. 107), искажение сведений о государственном земельном кадастре, регистрации учета и оценки земель ст.108), непредоставление или предоставление ложных сведений о состоянии и использовании земель (ст.109), действия, приводящие к отрицательной тенденции развития численности и структуры популяций, отрицательному влиянию на сохранение популяций или сокращению ареала распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений (ст.148), нарушение правил охраны природных объектов, а также нарушение режима государственных заповедников-заказников и национальных природных парков, зон санитарной охраны курортов и водоохранных зон (ст.160), - нарушение установленного режима использования земель (ст. 183)

Халатность, злоупотребление должностным положением, коррупция предусмотрены Главой 30 Уголовного кодекса Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.06.2017 г.).

ОО «Независимая экологическая экспертиза», член Сети по защите общественных экологических интересов КР, провело анализ коррупционных рисков при использовании земель государственных природных парков, которые отражены в заключении экспертизы постановления Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 (Приложение: заключения антикоррупционной, экологической и правовой экспертиз). На сайте <http://eco-expertise.org/sovershenstvovanie-ekologicheskoy-pol/stranovye> размещен анализ коррупционных рисков и фактического состояния дел, связанных с использованием земель природных парков, специализированные экспертизы, запросы в различные государственные органы и ответы на эти запросы. Вышенназванное постановление содержит нормы в отношении порядка организации и проведения конкурсов, допускающие наличие дискреционных полномочий чиновника, а также нормы, имеющие разрыв регулятивной последовательности в правовом акте. Постановление Правительства КР № 677 предписывает разработку или предусматривает наличие следующих документов:

- Методики расчетов норм рекреационных нагрузок однодневного, сезонного и годового посещения.
- Методики расчетов норм рекреационных нагрузок для определения размеров территорий, занятых под размещение туристических объектов для обслуживания туристов.
- Порядка организации и устройства экскурсионных экологических маршрутов, туристических троп и стоянок, размещение объектов туризма, музеев и экспозиций

¹ <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/pismo-iz-GAOOS-09.02.17.pdf>

под открытым небом на специально выделенных участках, в зависимости от режима установленной зоны.

- Порядка размещения объектов административно-хозяйственного назначения государственных природных парков.
- Положения об организации и проведения конкурсов на пользование земельными участками государственных природных парков.
- Типового договора о временном пользовании земельным участком ГПП.

В соответствии с частью 23 статьи 10 Конституционного закона КР «О Правительстве КР», вышеперечисленные документы должны быть приняты Правительством КР. Данные документы не были разработаны и утверждены. Так же в открытом доступе отсутствуют:

- Методика функционального зонирования Государственных природных парков.
- Расчеты рекреационных нагрузок однодневного, сезонного и годового посещения по каждому государственному природному парку.
- Карты, с указанием в них охранных зон всех Государственных природных парков.

При реализации норм постановления Правительства КР определено, что возможно нецелевое использование природных ресурсов государственных природных парков, ухудшение состояния природных территорий, находящихся под особой охраной. Реализация норм постановления косвенно влечет за собой снижение продуктивности экосистем и выполнение экосистемных функций (почвообразование, водорегуляция, климатическая регуляция).

При проведении оценки ситуации в области управления ГПП выявлено, что имеющаяся в наличие информация о количестве и качестве земель, находящихся в ведении государственных природных парков, не достоверна и имеют сильное расхождение в официальных данных различных государственных органов. Кроме этого, анализ постановлений Правительства КР о создании Государственных природных парков в категорию «Земли особо охраняемых природных территорий» показал, что под природные парки передается около 31% земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и особо ценные сельскохозяйственные угодья, а именно: пашни, сенокосы, пастбища, земли, занятые древесно-кустарниковыми насаждениями. То есть, тем самым, потенциально повышается режим охраны данных земель. Однако, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики № 677 в зоне ограниченной хозяйственной деятельности, которая занимает в среднем около 53,3% от территории ГПП, разрешаются такие виды деятельности, которые ранее были запрещены на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе капитальное строительство зданий и сооружений.

Основываясь на утвержденном детализированном «Плане мероприятий по демонтажу системной коррупции в ГАООСЛХ КР», а также принимая во внимание проведенный анализ фактического состояния дел, связанных с использованием природных ресурсов на территории ГПП, экспертами ОО «Независимая экологическая экспертиза» подготовлены рекомендации, касающиеся Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР.

Выводы и рекомендации

1. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» существенно расширяет закрытый список видов деятельности, разрешенных Законом Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях», что является грубым нарушением норм данного закона.

Такие виды деятельности, которые не разрешены Законом Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях», но разрешаются постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики», а именно: выращивание сельхозкультур, создание плодово-ягодных и фруктовых садов, плантаций по выращиванию быстрорастущих пород, облепихи и других ценных культур, влекут за собой изменение гидрологического режима, вселение новых видов растений, а учитывая сроки аренды и изменения ландшафтов территории.

Также, согласно статье 55. Лесного Кодекса Кыргызской Республики «В лесах национальных природных парков запрещаются заготовка второстепенных лесных материалов, пастьба скота, промысловая заготовка недревесных лесных продуктов».

Земли государственных природных парков согласно рассматриваемому постановлению Правительства Кыргызской Республики предполагается использовать как земли сельскохозяйственного назначения: сенокошение, выращивание сельскохозяйственных культур. Согласно же пункту 3 статьи 12 Земельного Кодекса Кыргызской Республики: «Использование земельного участка не по целевому назначению не допускается».

Необходимо отметить что, согласно статье 16 Закона Кыргызской Республики «Об охране и использовании растительного мира»: «Запрещается предоставление объектов растительного мира, расположенных на землях природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, в пользование или аренду физическим и юридическим лицам, деятельность которых противоречит их целевому назначению и установленному режиму».

При выращивании сельскохозяйственных культур и окультуренных садов существует угроза биологического загрязнения территории, что не соответствует основным принципам и целям создания особо охраняемых природных территорий и противоречит пункту (h) статьи 8 «Конвенции о биологическом разнообразии» - «Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно: предотвращает интродукцию чужеродных видов, которые угрожают экосистемам, местам обитания или видам, контролирует или уничтожает такие чужеродные виды».

При реализации норм постановления возможно нецелевое использование земельных ресурсов государственных природных парков, ухудшение состояния природных территорий, находящихся под особой охраной, что может стать причиной трансформации земель особо охраняемых природных территорий в другую категорию земель. В соответствии со статьей 13. Закона Кыргызской Республики «О переводе (трансформации) земельных участков»: «Перевод земель особо охраняемых природных территорий в другую категорию земель

осуществляется при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных экспертиз, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, по вопросам охраны окружающей среды, в случае, если их использование по целевому назначению невозможно в виду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного и иного, особо ценного, значения». Таким образом, существует опасность того, что положения Постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» являются основой не для сохранения и восстановления экосистем, а для утраты «особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного и иного, особо ценного, значения» земель государственных природных парков и последующей трансформации охраняемых земель в менее ценные.

В абзаце третьем пункта 9 «Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» перечисляются виды деятельности, которые осуществляются в режимных зонах государственного природного парка, а именно:

«-в зоне ограниченной хозяйственной деятельности:

- а) размещение объектов административно-хозяйственного назначения;
- б) ведение хозяйственной деятельности, необходимой для обеспечения охраны и функционирования государственного природного парка, обслуживания его посетителей;
- в) осуществление строительства и эксплуатация гостиниц, кемпингов, музеев и других объектов;
- г) размещение объектов административно-хозяйственного назначения для обслуживания туристов;
- д) развитие экологического туризма и оказание туристических услуг;
- е) по рекомендации научных организаций, создание плодово-ягодных и фруктовых садов, плантаций по выращиванию быстрорастущих пород и других ценных культур местных сортов;
- ж) заготовка древесины, согласно материалам лесоустройства и правилам рубок в лесах Кыргызской Республики;
- з) развитие пчеловодства;
- и) сбор лесных семян, плодов орехоносных и плодово-ягодных дикорастущих древесных и кустарниковых растений;
- к) сбор грибов, ягод и плодов растений;
- л) сенокошение».

4.1. В соответствии с постановлениями Правительства Кыргызской Республики о созданиях государственных природных парков в категорию «Земли особо охраняемых природных территорий» передается около 31% земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и особо ценные сельскохозяйственные угодья, а именно пашни, сенокосы, пастбища, земли занятые древесно-кустарниковыми насаждения. То есть, этим повышается режим охраны данных земель. Однако, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» в зоне

ограниченной хозяйственной деятельности, которая занимает в среднем около 69% от территорий ГПП, разрешаются такие виды деятельности, которые запрещены на землях сельскохозяйственного назначения, а именно строительство зданий и сооружений.

Строительство объектов в зоне ограниченной хозяйственной деятельности предполагает возведение капитальных сооружений.

Согласно статье 44 Земельного кодекса Кыргызской Республики:

«1. Здание и сооружение неотделимы от права на земельный участок, закрепленного за этим зданием и сооружением.

2. Собственник здания и сооружения имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться этим зданием и сооружением по своему усмотрению, в том числе и сносить их, если это не противоречит условиям пользования земельным участком, положениям законодательства.

3. При передаче, переходе, ипотеке права собственности на здание и сооружение или их части к другому лицу, оно приобретает право на земельный участок, закрепленный за этим зданием и сооружением, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник здания и сооружения, если иное не предусмотрено соглашением сторон».

Исходя из норм вышеуказанной статьи, капитальное строительство объектов, по сути своей, является изъятием из природоохранных земель участков, занятых под зданиями и сооружениями. Тем самым потенциально ухудшается качество земель и режим охраны.

4.2. Согласно пункту 12 «Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» «Для осуществления деятельности, предусмотренной пунктом 9 настоящего Положения, в зонах туристической и рекреационной, а также ограниченной хозяйственной деятельности, объекты должны располагаться на не покрытых лесом землях, включая земли, занятые гарями, прогалинами, рединами, вырубками, погибшими насаждениями, кустарниками или малоценными насаждениями». Однако вышеуказанные земли могут и должны быть восстановлены и использоваться по целевому назначению, а именно в целях «сохранения, воспроизводства, восстановления и поддержания естественного течения природных процессов баланса условий окружающей среды, биологического и ландшафтного разнообразия» (статья 4 Закона Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях»).

4.3. Создание плодово-ягодных и фруктовых садов, плантаций по выращиванию быстрорастущих пород и других ценных культур местных сортов полностью изменит ландшафт территории, то есть появятся монокультурные агрехозяйственные ландшафты. Это повлечет за собой изменение гидрологического режима, вселение новых видов растений. Данные виды деятельности предполагают применение удобрений для повышения урожайности и препаратов для борьбы с вредителями, следствием чего будет загрязнение окружающей среды.

4.4. Такие виды деятельности как: заготовка древесины, сбор лесных семян, плодов орехоносных и плодово-ягодных дикорастущих древесных и кустарниковых растений, сбор грибов, ягод и плодов растений, сенокошение, предполагают антропогенную нагрузку на данные экосистемы в течение от 5 до 50

лет и могут повлечь за собой необратимые процессы, влияющие на состояние уникальных экосистем, обедня员и биологическое разнообразие, вызывая эрозию и деградацию почвы. Абсолютно очевидно, что изменится естественное течение природных процессов, не может быть обеспечено сохранение уникальных ландшафтов при систематическом, пусть даже минимальном, изъятии биологических видов (растений, грибов, ягод, плодов и семян).

4.5. Пункт 22 «Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» обязывает лицо, выигравшее конкурс, в течение 3-х месяцев после подписания передаточного акта, представить администрации государственного природного парка проект осуществления, организации и использования земельного участка режимных зон государственного природного парка для указанных целей.

Вызывает вопрос, почему проект организации использования участка рассматривается не во время конкурса, а только после его проведения и выбора победителя, хотя это должно быть одним из главных критериев и условий для предоставления участка пользователю во время отбора наравне с природоохранными мероприятиями.

Выводы и комментарии

При реализации норм постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» возможно нецелевое использование природных ресурсов государственных природных парков, ухудшение состояния природных территорий, находящихся под особой охраной. Реализация норм постановления косвенно влечет за собой снижение продуктивности экосистем и выполнение экосистемных функций (почвообразование, водорегуляция, климатическая регуляция).

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» не соответствует нормам национального и международного законодательства более высокого порядка.

В соответствии с пунктом 2 статьи 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» - «Нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу».

2. Исходя из анализа сложившейся ситуации и ответов ГАООСЛХ, можно сделать вывод об общей неспособности ГАООСЛХ управлять переданными им в оперативное управление для охраны природные ресурсы Кыргызской Республики. Правотворческие инициативы ГАООСЛХ больше связаны с использованием природных ресурсов не для охраны, а для извлечения прибыли на содержание собственного ведомства.
3. Сложившаяся кризисная ситуация, связанная с не надлежащим обеспечением функции Правительства по охране окружающей среды в Кыргызской Республике требует оперативного вмешательства со стороны Правительства Кыргызской Республики для того, чтобы:
 - Решить вопросы с повышением квалификации и вообще кадрового потенциала сотрудников органа Правительства в области охраны окружающей среды;

- Провести функциональный анализ и переработать положения об органе (органах,) правительства в области охраны окружающей среды, так, чтобы данный орган способствовал с одной стороны защите прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, а с другой стороны мог эффективно выполнять международные обязательства Кыргызской Республики и национальное законодательство в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и устойчивого развития.
- Разделения хозяйствующих функций и функций охраны, переданной в оперативное управление собственности КР (ООПТ, государственный лесной фонд, животные и растения, находящиеся под особой охраной государства);
- Обеспечить надзор за деятельностью ГАООСЛХ как хозяйствующего субъекта на переданных в оперативное управление землях - ГЛФ, ООПТ.
- Привлечь к ответственности должностных лиц, виновных в должностных правонарушениях и в дальнейшем обеспечить надзор за надлежащим выполнением своих обязанностей сотрудников ГАООСЛХ, выполняющих функции охраны и регулятивные функции (обоснованная выдача разрешений на использование природных ресурсов, аренда).

С уважением,

Председатель

О.В. Печенюк

