



**Заключение**  
**по итогам проведенной антикоррупционной экспертизы**  
**Постановления Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года №**  
**677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель**  
**государственных природных парков Кыргызской Республики»**

**Дата:** **Вид экспертизы:** антикоррупционная

**№** **Адресат:** г. Бишкек, 7 микрорайон, д.30, кв.1

**Организация, проводившая экспертизу:**

Общественное объединение «Независимая  
экологическая экспертиза»

**О рассмотрении подзаконного акта:** Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики»

**Методическое основание для проведения экспертизы:** «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции», ратифицированная Законом КР от 6 августа 2005 года № 128; Законы Кыргызской Республики «О противодействии коррупции», «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»; «Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики», утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики».

## **1. Сведения о нормативном правовом акте**

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» принято в целях упорядочения процесса использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики и в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях».

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики назначено ответственным исполнителем за реализации данного постановления Правительства Кыргызской Республики.

Контроль за исполнением настоящего постановления возложен на отдел агропромышленного комплекса и экологии Аппарата Правительства Кыргызской Республики.

## **2. Общая часть**

Рассматриваемое постановление Правительства регулирует вопросы использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики, предоставление юридическим и физическим лицам во временное пользование земельных участков государственных природных парков.

Данный нормативный правовой акт 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. В связи с тем, что такие публично-правовые отношения являются потенциально коррупциогенными, проведена антикоррупционная экспертиза «Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики».

По сообщениям в СМИ можно выделить следующие формы противоправных действий при использовании ресурсов государственных природных парков (ГПП): нецелевое использование земель природного парка, незаконная вырубка деревьев, завышение цен на посещения ГПП, нецелевое использование средств, собираемых за использование ресурсов природных парков, незаконное выделение земельных участков ГПП, незаконное строительство на территориях ГПП.

## **3. Результаты оценки нормативного правового акта на соответствие нормам**

### **Конституции Кыргызской Республики и законодательства**

Экспертиза проведена на соответствие Постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» нормам законодательства Кыргызской Республики:

- Конституция Кыргызской Республики;
- Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года № 66;
- Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153;
- Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45;
- Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241;

- Закон Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях» от 3 мая 2011 года № 18;
- Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года № 54;
- Закон Кыргызской Республики «О переводе (трансформации) земельных участков» от 15 июля 2013 года № 145;
- Закон Кыргызской Республики «Об охране и использовании растительного мира» от 20 июня 2001 года № 53;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 22 июня 2007 года № 243 «Об одобрении Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий» (с изменениями от 03.09.2012 г.);
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 2011 года № 571 «Об утверждении Типового положения о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности»;
- Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 15 апреля 2002 года З № 702-II «Об утверждении Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 июля 2015 года № 541 «Об утверждении Порядка образования, изменения категорий, утверждения границ и ликвидации особо охраняемых природных территорий в Кыргызской Республике».

1) Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» не противоречит Конституции Кыргызской Республики.

2) Нормы рассматриваемого постановления Правительства вступают в противоречия с выше перечисленными законодательными актами в части видов и объемов использования природных ресурсов особо охраняемых природных территорий.

#### **4. Результаты оценки нормативного правового акта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика**

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».

Нормы рассматриваемого постановления Правительства не поддерживают норм Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Так Конвенцией (статьи 10 и 13) предлагается государствам-участникам применить целый ряд конкретных мер для усиления прозрачности и подотчётности своей публичной администрации, а также для содействия активному участию гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, а в рассматриваемом постановлении отсутствуют нормы, позволяющие жителям, проживающим вблизи государственных

природных парков, получать информацию о конкурсах на предоставление в аренду земельных участков и принимать участие в вопросах рационального использования природных ресурсов на территориях государственных природных парков.

#### **5. Специальная часть**

К основным коррупциогенным факторам рассматриваемого постановления Правительства относятся: наличие дискреционных полномочий чиновника и разрывы регулятивной последовательности в правовом акте, а именно:

- 1) отсутствие нормы (неурегулированность отношения);
- 2) неопределенность нормы (недоурегулированность);
- 3) избыточность нормы (перерегулированность).

1) Анализ положений нормативного правового акта на наличие дискреционных полномочий.

Источник	Нормативно закреплённая возможность выбора	Есть ли четкие критерии выбора?	Причина дискреционных полномочий	В чем возможная коррупция? (формы возможного проявления коррупции)	Степень коррупционности
Абзац второй пункта 12	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.	Отсутствует	Карт с экспликацией земель и зонированием ГПП нет в открытом доступе.	Информация о качестве земель имеется только у администрации ГПП и уполномоченного органа. Данная информация может быть предметом коррупционных сделок. Возможен конфликт интересов. Использование «земель, занятых гарями, прогалинами, рединами, вырубками, погибшими насаждениями, кустарниками или малоценными насаждениями» под «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» <b>противоречит</b> статье 6 Закона Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях» и пункту 10 рассматриваемого постановления Правительства, так как является не целевым использованием данных земель.	средняя

Пункт 15.	Порядок размещения объектов административно-хозяйственного назначения государственных природных парков определяется уполномоченным органом в сфере охраны окружающей среды (далее - уполномоченный орган) в установленном порядке.	Критерии выбора размещения объектов административно-хозяйственного назначения государственных природных парков отсутствуют.	Не разработан «Порядок размещения объектов административно-хозяйственного назначения государственных природных парков»	В отсутствии критериев размещения объектов административно-хозяйственного назначения возникает опасность незаконного использования государственного имущества, необоснованное увеличение площади административно-хозяйственных объектов.	средняя
Пункт 16.	Число посетителей государственных природных парков однодневного, сезонного и годового посещения, а также размеры территорий, занятых под размещение туристических объектов для обслуживания туристов, определяются администрацией государственного природного парка в соответствии с научно обоснованными нормами рекреационной нагрузки.	Отсутствуют процедуры и методики определения норм рекреационной нагрузки.	Информация о нормах рекреационной нагрузки отсутствует в публичном пространстве.	<p>Распределение посетителей ГПП и размеров территорий, занятых под размещение туристических объектов, происходит при полном отсутствии процедуры и методик определения норм рекреационной нагрузки, что превращает данную деятельность в коррупционный, непрозрачный процесс принятия управленческого решения.</p> <p>Отсутствуют законодательно закреплённые критерии. При этом научно обоснованными нормами рекреационной нагрузки можно манипулировать, поскольку высок субъективный фактор</p> <p>Возможен конфликт интересов.</p> <p>При отсутствии данной информации в открытом доступе возникает ситуация, когда администрация ГПП регулирует направленность потока доходов арендаторов.</p>	высокая
Пункт 17.	В зоне ограниченной хозяйственной деятельности государственного природного парка сенокошение, сбор лесных семян, плодов орехоносных и плодово-ягодных дикорастущих древесных и кустарниковых растений, грибов, ягод и плодов растений производится в соответствии с решением администрации государственных природных парков, на основании лесных билетов (разрешительный документ	Отсутствуют критерии отбора кто, сколько и когда может осуществлять сенокошение, сбор лесных семян, плодов орехоносных и плодово-ягодных дикорастущих древесных и кустарниковых	Критерии выбора осуществления деятельности целиком зависят от единоличного решения администрации ГПП.	<p>В отсутствии четких критериев выбора кому, сколько и когда можно осуществлять перечисленные в данном пункте виды деятельности возникает опасность использования администрацией ГПП личных связей, взяток, иных критериев для выдачи разрешения на использование природных ресурсов.</p> <p>Высока вероятность использования администрацией ГПП незаконных</p>	высокая

	<p>установленного образца), выдаваемых на каждый сезон (год).</p> <p>Сроки начала деятельности, указанной в настоящем пункте, определяются администрацией государственного природного парка. Ограждение площади сенокосов запрещается.</p>	<p>растений, грибов, ягод и плодов растений.</p>		<p>преференций при выдаче участка в аренду.</p> <p>В законе Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях» список разрешенной деятельности меньше (ст. 21), а в рассматриваемом постановлении Правительства администрация ГПП выступает как собственник природных ресурсов.</p>	
Пункт 18.	<p>В режимных зонах государственного природного парка, кроме заповедной зоны, могут размещаться пасеки на открытых площадях, имеющих дорожное покрытие, на основании договора, заключенного с администрацией государственного природного парка на один сезон.</p>	<p>Отсутствуют критерии отбора при размещении пасеки. Не предусмотрены фиксированные условия договора, цена аренды (если таковая существует).</p>	<p>Критерии выбора осуществления деятельности целиком зависят от единоличного решения администрации ГПП</p>	<p>Высока вероятность использования администрацией ГПП незаконных преференций при выдаче участка в аренду.</p>	средняя
Пункт 22.	<p>При предоставлении во временное пользование земельного участка в режимных зонах государственного природного парка для культурно-оздоровительных, туристических и рекреационных целей, лицо, выигравшее конкурс, обязано, в течение 3-х месяцев после подписания передаточного акта, представить администрации государственного природного парка <b>проект осуществления, организации и использования земельного участка</b> режимных зон государственного природного парка для указанных целей.</p> <p>В случае несвоевременного предоставления проекта, связанного с организацией осуществления и использования земельного участка в режимных зонах государственного</p>	<p>Отсутствует критерии отбора проектной документации. Не определен орган, оценивающий проектную документацию. Не прописана возможность оспаривания расторжения договора.</p>	<p>Отсутствуют механизмы отбора участников конкурса. В соответствии с данным пунктом постановления «Проект осуществления, организации и использования земельного участка» должен быть просто представлен без учета его качества. Отсутствует критерии расторжения договора «договор может быть расторгнут в одностороннем порядке» является</p>	<p>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 во время отбора наравне с природоохранными мероприятиями, а не наибольшая арендная плата, как указано в критериях отбора. То есть сохранение природных ценностей опять уходит на последний план по сравнению с денежной компенсацией за использование участка и получением прибыли от его эксплуатации.</p> <p>Высока вероятность использования администрацией ГПП незаконных преференций при выдаче участка в аренду.</p>	высокая

	природного парка, договор может быть расторгнут в одностороннем порядке администрацией государственного природного парка. Данное условие должно быть обозначено в договоре временного пользования земельным участком в режимной зоне государственного природного парка.		субъективным фактором.		
Пункт 34.	Размер арендной платы за временное пользование земельным участком в режимных зонах государственных природных парков устанавливается в договоре по соглашению сторон и пересматривается с учетом вида деятельности, осуществляемого в режимных зонах с дифференцированным режимом.	Нет фиксированной или расчетной платы, решение принимается исходя из субъективного подхода администрацией.	Отсутствует критерии определения размера арендной платы от вида деятельности. Не понятно, куда и на что расходуются средства от арендной платы.	Высока вероятность использования администрацией ГПП незаконных преференций при определении размера арендной платы. Распределение финансовых средств администрацией ГПП без прозрачных процедур расходования вызывает опасность незаконного использования государственного имущества.	высокая
Пункт 35.	Перечень туристических услуг, осуществление прокладки троп, организация стоянок для автомобилей, определение мест для установки юрт, палаток и т.д. определяются администрацией государственных природных парков на основе рекомендаций научных организаций, согласно <b>предельно допустимой норме нагрузки</b> на окружающую природную среду.	Отсутствуют четкие критерии отбора субъектов и порядка осуществления разрешенных видов деятельности. Отсутствуют утвержденные предельно допустимые нормы нагрузки. Рекомендации научных организаций также могут носить субъективный характер и сами по себе нести коррупциогенную составляющую.	Критерии выбора осуществления деятельности целиком зависят от единоличного решения администрации ГПП.	В отсутствии критериев отбора кому, сколько и когда можно осуществлять перечисленные в данном пункте виды деятельности возникает опасность использования администрацией ГПП личных связей, взяток, иных критериев для выдачи разрешения на использования природных ресурсов. Высока вероятность использования администрацией ГПП незаконных преференций при выдаче в аренду земель природного парка.	высокая



## 2) Анализ положений нормативного правового акта на наличие бланкетных норм.

Источник	Содержание бланкетной нормы права	Причины коррупции	В чем возможная коррупция?	Степень коррупциогенности
Пункт 9.	<p>В режимных зонах государственного природного парка осуществляются следующие виды деятельности:</p> <p>- в зоне экологической стабилизации:</p> <p>а) регулирование экологической деятельности туризма с учетом научных рекомендаций, с соблюдением рекреационных нагрузок и норм;</p>	<p>Возможна различная трактовка научных рекомендаций регулирования экологической деятельности туризма. Отсутствуют методики и процедуры расчета рекреационных нагрузок и норм. Научные рекомендации без утвержденных норм носят субъективный, потенциально коррупциогенный характер.</p>	<p>Допускается возможность ведомственного нормотворчества*. Высокая доля субъективизма.</p>	высокая
Подпункт (в) пункта 9	<p>устройство бивачных стоянок и смотровых площадок с учетом норм рекреационных нагрузок;</p>	<p>Отсутствуют методики и процедуры расчета рекреационных нагрузок и норм</p>	<p>Допускается возможность ведомственного нормотворчества*.</p>	высокая
Подпункты (е) и (ж) пункта 9	<p>е) по рекомендации научных организаций, создание плодово-ягодных и фруктовых садов, плантаций по выращиванию быстрорастущих пород и других ценных культур местных сортов;</p> <p>ж) заготовка древесины согласно материалам лесоустройства и правилам рубок в лесах Кыргызской Республики;</p>	<p>Возможна различная трактовка научных рекомендаций. Материалы лесоустройства являются внутренними документами ведомства, отсутствуют в открытом пространстве. Данные нормы выходят за рамки деятельности, предусмотренной законом Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях».</p>	<p>Допускается возможность ведомственного нормотворчества*. Администрация природного парка выступает как собственник природных ресурсов. Опасность не целевого использования земель природных парков, «утраты ими особого природоохранного значения, изменений в экосистеме данной территории, приведших к полной замене экосистемы, взятых под особую охрану, резких изменений в экосистеме данной территории, повлекших за собой смену естественного состояния, утраты эстетического и рекреационного значения, необратимых разрушений природных комплексов, приведших к потере привлекательности данной территории»<sup>1</sup></p>	средняя

<sup>1</sup> П.28 Постановления Правительства Кыргызской Республики от 30 июля 2015 года № 541 «Об утверждении Порядка образования, изменения категорий, утверждения границ и ликвидации особо охраняемых природных территорий в Кыргызской Республике».

Пункт 10.	Временное пользование земельными участками в границах режимных зон государственных природных парков осуществляется в соответствии с установленными приоритетами охраны природных комплексов и объектов Кыргызской Республики и не должно противоречить целям создания государственных природных парков.	Установленные приоритеты охраны природных комплексов и объектов Кыргызской Республики отражены во внутриведомственных документах ГПП.	Допускается возможность ведомственного нормотворчества*.	средняя
Пункт 11.	Режим деятельности в режимных зонах государственных природных парков ведется с учетом научно обоснованных норм и нагрузок.	Отсутствуют методики и процедуры научно обоснованных норм и нагрузок.  Возможен субъективизм при описании научно обоснованных норм и нагрузок.	Допускается возможность ведомственного нормотворчества*.	высокая
Пункт 15.	Порядок размещения объектов административно-хозяйственного назначения государственных природных парков определяется уполномоченным органом в сфере охраны окружающей среды (далее - уполномоченный орган) в установленном порядке.	Порядок размещения объектов административно-хозяйственного назначения государственных природных парков не определен и может меняться в зависимости от желания руководства.	Отсылочная норма**	высокая
Пункт 16.	Число посетителей государственных природных парков однодневного, сезонного и годового посещения, а также размеры территорий, занятых под размещение туристических объектов для обслуживания туристов, определяются администрацией государственного природного парка в соответствии с научно обоснованными нормами рекреационной нагрузки.	Отсутствуют методики и процедуры научно обоснованных норм рекреационной нагрузки.	Допускается возможность ведомственного нормотворчества*.	высокая
Пункт 19.	Предоставление во временное пользование земельных участков в режимных зонах государственных природных парков осуществляется с учетом интересов местного населения, проживающего на соответствующей территории.	Отсутствуют механизмы «учета интересов местного населения, проживающего на соответствующей территории»	Высока вероятность использования администрацией ГПП незаконных предпочтений при предоставлении во временное пользование земельных участков.	высокая
Пункт 20.	Земельные участки в режимных зонах государственных природных парков предоставляются во временное пользование на конкурсной основе. Земельные участки в режимных зонах государственных природных парков выставляются на конкурсы по решению конкурсной комиссии. Организация и проведение конкурсов осуществляются администрацией государственных природных парков. Информация о проведении конкурсов публикуется в средствах массовой информации. Порядок проведения конкурса определяется законодательством Кыргызской Республики.	Не определен порядок, процедуры, критерии проведения конкурса и состава конкурсной комиссии. Не определены сроки извещения о конкурсе и состав информационного пакета для публикации в СМИ.	Допускается возможность ведомственного нормотворчества*.	высокая

<p>Абзац шестой пункта 20</p>	<p>Типовой договор о временном пользовании земельным участком в границах режимных зон государственного природного парка разрабатывается и утверждается уполномоченным органом.</p>	<p>Отсутствует утвержденный «Типовой договор», согласованный с требованиями о государственной регистрации. Уполномоченный орган по своему усмотрению может утверждать и вносить изменения в типовой договор.</p>	<p>Отсылочная норма** В соответствии с абзацем вторым пунктом 25 «несоблюдения письменной формы договора и требования о его государственной регистрации, договор считается недействительным». То есть, при отсутствии утвержденного «Типового договора» мы заранее допускаем его несоответствие требованиям государственной регистрации.</p>	<p>высокая</p>
<p>Пункт 30.</p>	<p>Земельный участок в режимной зоне государственного природного парка может быть предоставлен во временное пользование, которое может быть краткосрочным - на срок до 5 лет или долгосрочным - от 5 и более лет, за исключением пастбищ (которые предоставляются только на один сезон) и объектов историко-культурного наследия.  При предоставлении в долгосрочное временное пользование земельных участков в режимной зоне государственного природного парка устанавливается обязательный 5-летний испытательный срок. По истечении 5-летнего испытательного срока, при условии добросовестного и надлежащего временного пользования, выполнения норм и требований законодательства Кыргызской Республики и условий договора, срок договора может быть продлен на 5 и более лет, но не более срока, установленного законодательством Кыргызской Республики.</p>	<p>Отсутствуют критерии распределения земельных участков по срокам. Отсутствуют критерии оценки испытательного срока. Нет максимального срока аренды или отсылки на конкретную норму закона по срокам долгосрочной аренды земельных участков.</p>	<p>Допускается возможность ведомственного нормотворчества*.</p>	<p>высокая</p>
<p>Пункт 32.</p>	<p>Посещение территории государственных природных парков является платным. Доходы от взимания платы за посещение территорий поступают на специальные счета государственных природных парков в установленном законодательством порядке.</p>	<p>отсутствие нормы (неурегулированность отношения) противоречит ст 19.1. Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»</p>	<p>Допускается возможность ведомственного нормотворчества*.</p>	<p>высокая</p>

Пункт 35.	Перечень туристических услуг, осуществление прокладки троп, организация стоянок для автомобилей, определение мест для установки юрт, палаток и т.д. определяются администрацией государственных природных парков на основе рекомендаций научных организаций, согласно предельно допустимой норме нагрузки на окружающую природную среду.	Возможна различная трактовка рекомендаций научных организаций. Отсутствуют методики и процедуры расчета предельно допустимой нормы нагрузки на окружающую природную среду.	Допускается возможность ведомственного нормотворчества*.	высокая
Пояснения:	<p>*Главной особенностью ведомственного нормотворчества является закрытость процедур подготовки и принятия норм права. Другой его особенностью является непрозрачность: во многих случаях лицо или организация, которое попадает под регулирование, не ознакомлено в должной мере с существующим законодательством или не имеет к нему доступа в силу ведомственной закрытости.</p> <p>**Отсылочная норма предполагает определенный временной отрезок, в течение которого общественные отношения вообще не будут урегулированы вследствие того, что норма прямого действия еще не принята.</p>			

### 3) Оценка положений нормативного правового акта на отсутствие или ненадлежащее регулирование конкурсных (аукционных) процедур

Разделы 3 и 4 «Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» направлены на регулирование организации и проведения конкурсов для предоставления земельных участков государственных природных парков во временное пользование, а также на оформление договора аренды. Постановлением предусмотрено два вида конкурса: коммерческий и инвестиционный.

- 1) «коммерческий конкурс - форма конкурса, победителем которого признается лицо, выигравшее конкурс, предложившее наибольшую сумму платы за временное пользование земельным участком в режимной зоне государственного природного парка, с обязательным соблюдением установленных конкурсных условий»;
- 2) «инвестиционный конкурс - форма конкурса, победителем которого признается лицо, выигравшее конкурс, которое, кроме обязательств соблюдения конкурсных условий, обязуется также вложить инвестиции в улучшение земельного участка в режимной зоне государственного природного парка, предоставленного во временное пользование».

Однако, ни одна норма Положения не раскрывает условия, при которых применяется тот или иной конкурс. Следовательно, организатор конкурса может на свое усмотрение объявить или изменить форму, или условия конкурса, что позволяет оказывать преференции тем фирмам, которые предлагают коррупционную сделку. При сравнении других нормативных правовых актов, регулирующих проведение конкурсов на передачу во временное пользование земельных участков, мы видим, что организаторы обязаны еще до объявления определить условия и вид конкурса на конкретный участок. Так в соответствии с пунктами 14 и 15 постановления Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 15 апреля 2002 года 3 № 702-II «Об утверждении Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий» указано, что при подготовке проведения конкурса конкурсная комиссия определяет форму и условия конкурса по каждому земельному участку и данная информация входит в информационный комплект для размещения в СМИ. Пунктом 53 «Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий», одобренного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 июня 2007 года № 243, регламентировано, что «Предоставление в аренду земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий через конкурс осуществляется в рамках земельно-планировочной зоны, **согласно Перспективному плану, которые определены как земли, требующие инвестиций для улучшения**, подлежащие предоставлению через конкурс.»

Так же не определены сроки извещения о конкурсе и составе информационного пакета для публикации в СМИ. Отсутствует требование об открытости проведения конкурса. Это позволяет на вполне легальных основаниях объявить тот или иной конкурс закрытым. А закрытый конкурс и недостаточные сроки для подготовки делают возможным ограничить количество участников.

В рассматриваемом постановлении Правительства «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» отсутствуют нормы о составе и функциях конкурсной комиссии. Информация о нарушениях при выдаче земель в аренду Государственного природного парка «Каракол» была опубликована в газете «Вечерний Бишкек» от 24 августа 2015 года. Так в статье указано, что «в нарушение национального законодательства по 66 лотам земельные участки были предоставлены в аренду на 49 лет членам конкурсной комиссии и их близким родственникам, а также без обязательного пятилетнего испытательного срока. 19 августа следственным подразделением УГКНБ по Иссык-Кульской области возбуждено уголовное дело по статье «Нарушение земельного законодательства Кыргызской Республики. Ведется следствие.»

Согласно пункту 22 «Положения...» «проект осуществления, организации и использования земельного участка режимных зон государственного природного парка» предоставляется администрации государственного природного парка лицом, выигравшим конкурс, в течение 3-х месяцев после подписания передаточного акта. Проект организации использования участка не рассматривается во время конкурса, хотя это должно быть одним из главных критериев и условий для предоставления участка во время конкурсного отбора, наравне с природоохранными мероприятиями. Более того, в Положении нет ни одной нормы, которая бы регламентировала рассмотрение и утверждение «Проекта осуществления, организации и использования земельного участка». Отсутствуют требования к структуре Проекта, а также нет норм, регулирующих контроль и ответственность участников конкурса за ненадлежащее исполнение как документа Проекта, так и мероприятий, указанных в Проекте.

Рассматриваемым постановлением Правительства Кыргызской Республики предусмотрено наличие такой информации как «зонирование охранных зон» (пункты 2, 3, 9), «лесоустроительная документация» (под пункт (ж) третьего абзаца пункта 9), «норм рекреационных нагрузок» (подпункт (в) третьего абзаца части 9), «предельно допустимая норма нагрузки на окружающую природную среду» (часть 35). Данная информация является внутренними документами государственного природного парка и Агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства Кыргызской Республики и открытого доступа к ним нет. В связи с этим администрация ГПП, являясь организатором конкурса, располагает значительно большим объемом информации, вследствие чего возникает информационная асимметрия. При отсутствии эффективных ограничений организаторы могут воспользоваться своим преимуществом доступа к информации и появляется возможность искусственно повышать уровень тягот, связанных с выполнением нормы права.

## **6. Выводы и комментарии**

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» содержит нормы в отношении порядка организации и проведения конкурсов, допускающие наличие дискреционных полномочий чиновника, а также нормы, имеющие разрыв регулятивной последовательности в правовом акте. Таким образом, недобросовестный чиновник, с

одной стороны, получает возможность оказывать преференции «своим» фирмам, а с другой – извлекать «ренту» за допуск на конкурс. Иными словами, благодаря пробелам создаются условия для формирования типичного коррупционного рынка, на котором выигрыш присуждается тому, чья взятка больше.

Эксперт ОО «Независимая экологическая экспертиза»

---

Подпись

Сливченко Л.Е.  
Ф.И.О.