



**Заключение**  
**по итогам проведенной экологической 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:** экологическая

**№**

**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:** Законы Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»; «Об охране окружающей среды»; «Об экологической экспертизе»; «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»; 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 «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, в том числе, предоставление юридическим и физическим лицам во временное пользование земельных участков государственных природных парков. Проведение экологической экспертизы обосновано тем, что положения данного нормативного правового акта прямо или косвенно влияют на вопросы природопользования, рационального использования природных ресурсов особо охраняемых природных территорий, а также охраны окружающей среды.

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

## **3. Специально-правовой анализ**

В целях оценки норм Постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» проведен общий правовой анализ его соответствия Конституции Кыргызской Республики, действующему национальному законодательству и международным договорам, вступившим в силу в установленном законом порядке на территории Кыргызской Республики.

Экспертиза проведена на основе следующих нормативных правовых актов:

- Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года № 66 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.);
- Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.07.2016 г.);
- Конституционный Закон Кыргызской Республики от 18 июня 2012 года № 85 «О Правительстве Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.07.2016 г.);
- Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2016 г.);
- Закон Кыргызской Республики от 3 мая 2011 года № 18 «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями по состоянию на 02.07.2015 г.);
- Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 54 «Об экологической экспертизе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.05.2015 г.);
- Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2013 года № 145 «О переводе (трансформации) земельных участков» (с изменениями от 19.03.2016 г.);
- Закон Кыргызской Республики от 20 июня 2001 года № 53 «Об охране и использовании растительного мира» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.);

- Закон Кыргызской Республики от 26 июля 1996 г. №40 «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции о биологическом разнообразии».
- 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»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2016 года № 62 «Об образовании Государственного природного парка «Хан-Тенири»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 26 января 2016 года № 27 «Об образовании Государственного природного парка «Алатай»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 сентября 2015 года № 630 «Об образовании Государственного природного парка «Кан-Ачуу» (с изменениями от 26.01.2016 г.);
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 12 июля 2013 года № 407 «Об утверждении границ Государственного природного парка «Чон-Кемин»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 24 июня 2013 года № 367 «О вопросах государственного природного парка «Беш-Таш» в Таласском районе Таласской области»;
- Постановление Временного Правительства Кыргызской Республики от 7 июня 2010 года № 67 «Об образовании государственного природного парка «Авлетим-Ата»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 июня 2009 года № 415 «Об образовании Государственного природного парка «Саркент»;
- Постановление Центрального комитета Коммунистической партии Киргизии и Совета Министров Кыргызской Республики от 29 апреля 1976 года за №244 «Об организации Кыргызского государственного природного парка «Ала-Арча»;
- Постановление Кабинета Министров Республики Кыргызстан от 31 октября 1991 года № 530 «Об отводе земель для государственных и общественных надобностей»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 сентября 2001 года № 581 «О дополнительном отводе земель Кыргызскому государственному природному парку «Ала-Арча»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 августа 2002 года № 530 «О предоставлении земель Кыргызскому государственному природному парку «Ала-Арча»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2001 года № 249 «Об организации государственного природного парка Саймалуу-Таш в Тогуз-Тороуском районе Джалал-Абадской области и государственного природного парка Салкын-Тор в Нарынском районе Нарынской области» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.02.2016 г.);
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 апреля 1997 года № 225 «Об организации государственного природного парка «Каракол» в Ак-Суйском районе Иссык-Кульской области» (с изменениями от 11.12.2012 г.).

В соответствии со статьей 6 Закона Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях» все категории особо охраняемых территорий и их земли находятся исключительно в собственности Кыргызской Республики и являются национальным достоянием Кыргызской Республики. На землях особо охраняемых природных территорий запрещается осуществление действий, направленных на

ухудшение качества и истощение природных ресурсов и объектов, а также нарушающих режим государственной охраны указанных земель. В пункте 7 статьи 21 данного закона указано: *«На территории государственных природных парков запрещается любая деятельность, создающая угрозу вредного воздействия на взятые под охрану природные комплексы и объекты, в частности:*

- действия, влекущие за собой изменения гидрологического режима;*
- строительство и эксплуатация производственных и других объектов, не связанных с деятельностью государственных природных парков;*
- геологоразведочные работы и разработка полезных ископаемых;*
- рубка леса в порядке главного пользования;*
- вселение (акклиматизация) новых видов диких животных и растений;*
- другие виды деятельности, влекущие за собой снижение природной, научной, культурной и эстетической значимости государственных природных парков».*

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: сенокосение, 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»<sup>1</sup> земель государственных природных парков и последующей трансформации охраняемых земель в менее ценные.

#### 4. Социально-экологический анализ

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

---

<sup>1</sup> Статья 2 Закона КР «Об особо охраняемых природных территориях»

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, редианами, 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 и 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 агрохозяйственные 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, сенокосение, 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, обедняя 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.

## **5. 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».

На основании вышеизложенного следует признать постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» противоречащим нормативным правовым актам, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу и подлежащем утрате.

Эксперт ОО «Независимая экологическая экспертиза»

---

Подпись

Мирджалалова З.И.  
Ф.И.О.