

Насбекова С.К.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ОХРАНЫ ЛЕСОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

S.K. Nasbekova

**FORESTS MANAGEMENT OF AND LEGAL SUPPORT FOR FOREST PROTECTION IN
THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 347.243.8(575.2)

Все леса и земли, предназначенные под облесение, должны находиться под наблюдением государственного управления лесной отраслью для совершенствования координации различных мероприятий, направленных на развитие многофункционального управления лесами.

All the forests and lands intended for being forested should be under observation of the State body for forestry management, in order to facilitate co-ordination of various activities towards development of multifunctional forest management.

Современное состояние взаимодействия общества и природы характеризуется усилением антропогенного воздействия на окружающую среду. Одной из важнейших проблем природопользования и охраны окружающей среды является обеспечение охраны, защиты, восстановления и рационального использования лесов. Эта проблема является актуальной для всей страны.

Биосфера и ее ресурсы являются основой осуществления жизни на Земле. Леса представляют собой самый распространенный, наиболее высокоорганизованный и значимый для биосферы тип экосистем. Занимая 1/3 поверхности суши, они синтезируют почти 2/3 ее органической массы и около половины всей органической массы Земли. Поскольку запасы ископаемого топлива (нефти, каменного угля и другого) также являются продуктами синтеза органических веществ растительностью, леса имеют решающее значение как возобновляемый источник энергетических ресурсов.

Обладая максимальной для всех видов растительности биомассой и биологической продуктивностью, леса являются не только мощным источником органических веществ, но и важнейшим регулятором крупномасштабных природных процессов, оказывающих глобальное воздействие на состояние атмосферы, ее тепловой и гидрологический режим. Лесные экосистемы поддерживают естественное состояние воздушной и водной среды, почвы, микроклимата и климата в целом, являются местом обитания огромного количества различных видов животных.

Признание глобальной роли лесов и необходимости их сохранения нашло отражение в целом ряде международных конвенций и договоров (рамочная конвенция ООН «Об изменении климата», конвенция ООН «О биологическом разнообразии», «Повестка дня - XXI век», «Заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов леса» и других). Устойчивое управление лесами признается критическим фактором экономического и социального развития, защиты

окружающей среды и, в целом, системы поддержания жизни на планете. Всем странам, членам ООН, рекомендовано разрабатывать координированные подходы к сохранению лесов и устойчивому лесному хозяйству.

В итоговом заявлении XII Всемирного лесного конгресса содержатся рамочные условия политики и организационных основ управления, включающие разработку и принятие законодательной базы в отношении устойчивого лесопользования, разработку лесной политики и осуществление программ по уменьшению масштабов обезлесения и деградации лесов в соответствии и во взаимодействии со стратегиями в смежных секторах (XII Всемирный лесной конгресс. Итоговое заявление. Квебек, Канада, 28 сентября 2003 года).

Устойчивое управление по существу является адаптивным управлением, поскольку экологические, экономические и социальные условия (состояния) постоянно изменяются. Под устойчивостью следует понимать траекторию (движение), которая может иметь диапазон приемлемых результатов, также как диапазон стратегий, чтобы достичь этих результатов. Адаптивное управление лесами - это подход к управлению, когда действия планируются и выполняются, а результаты выполняемых действий контролируются с целью корректировки будущих планов и стратегий, повышения эффективности управления.

Длительность воспроизводственного цикла лесов, измеряемая десятками и сотнями лет, обуславливает необходимость разработки иерархической системы планирования и исключительную важность стратегических планов, учитывающих долгосрочные последствия управленческих действий. Особое значение учет долговременных последствий имеет при планировании устойчивого лесопользования, осуществляемого на период времени не менее оборота рубки. Необходимым условием практической реализации адаптивного управления лесами является наличие развитой организационной структуры, наделенной достаточными полномочиями и несущей ответственность за состояние лесов, охрану, использование и воспроизводство лесных ресурсов. Такими структурами в большинстве стран с развитым лесным сектором, включая Кыргызскую Республику, являются государственные лесные службы.

Государственное управление в области ведения лесного хозяйства, охраны и защиты лесов, воспроизводства и их использования на территории Кыргызской Республики осуществляется Правительством Кыргызской Республики, республиканским государственным органом управления

лесным хозяйством и другими специально уполномоченными для этого государственными органами.

Основные функции по распоряжению и пользованию лесным фондом осуществляется республиканским органом управления лесным хозяйством Кыргызской Республики в соответствии с задачами национальной лесной политики.

Указом Президента Кыргызской Республики от 26 октября 2009 года УП №425 «О мерах по обеспечению реализации Закона КР «О структуре Правительства КР» Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству преобразовано в Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР. Рабочей группой во главе со Статс-секретарем Госагентства разработано положение Госагентства и утверждено Правительством Кыргызской Республики (ППКР от 18.12.09г. №788).

В соответствии с положением, основными задачами, возложенными на Госагентство являются: осуществление охраны и восстановление всех видов лесов и животного мира, государственного контроля за использованием и защитой лесов; проведение единой научно-технической политики в области ведения лесного хозяйства, проведение лесоустройства, рациональное и качественное использование пищевых, лекарственных и других продуктов леса.

Принципы устойчивого управления лесами провозглашены в действующем Лесном кодексе КР и других нормативно-правовых актах.

Указанные документы являются необходимой, но далеко не достаточной правовой базой устойчивого управления лесами Кыргызской Республики. Существенным недостатком имеющегося правового обеспечения является нестабильность лесного законодательства и его несоответствие условиям рыночной экономики. В лесном законодательстве переходного периода не найдены удовлетворительные решения по ряду принципиальных вопросов, связанных с правами собственности на леса, разграничением полномочий между Кыргызской Республикой и муниципальными образованиями, разграничением функций государственного управления лесами и предпринимательской деятельностью (осуществлением заготовки и переработки древесины), источниками и механизмом финансирования лесного хозяйства.

В серьезном анализе нуждается сложившаяся организационная и функциональная структура управления лесами и лесным сектором экономики.

Нормативные, надзорные и управленческие функции разделены между различными министерствами и ведомствами, что привело к разрыву цикла управления лесами и отсутствию в нем обратных связей.

Проводимая последние годы реорганизация затронула лишь республиканский и региональный уровни управления, оставив нерешенными проблемы низового звена государственного управления – лесхозов, образующих фундамент отрасли. Они сохранили свою двойственную природу, оставаясь первичным органом государственного управления с правовым статусом государственного учреждения и

являясь одновременно хозяйствующим субъектом. Они по-прежнему совмещают функции государственного управления с предпринимательской деятельностью, противоречащей статусу государственного учреждения, создаваемого для выполнения функций некоммерческого характера.

С учетом отмеченных выше нерешенных проблем правового и организационного обеспечения устойчивого управления лесами к числу приоритетных направлений их развития целесообразно отнести:

- совершенствование законодательной базы, необходимой для реализации принятой лесной политики и устойчивого управления лесами;
- совершенствование организационной и функциональной структуры системы управления лесами;
- формирование системы стратегического планирования развития лесного сектора;
- создание благоприятных условий для инвестирования и усиление государственной поддержки лесного сектора;
- формирование системы добровольной лесной сертификации устойчивого управления лесами.

Развитие правового обеспечения устойчивого управления лесами должно быть направлено на решение наиболее актуальных вопросов национальной лесной политики и гармонизацию национального лесного законодательства и норм международного права. К числу наиболее актуальных направлений развития правового обеспечения следует отнести:

- адаптацию лесного законодательства к условиям рыночной экономики;
- демополилизацию государственной собственности на леса и/или полномочий в области охраны, использования и воспроизводства лесов;
- децентрализацию государственного управления лесами и повышение роли общественности в лесоправлении;
- синхронизацию подготовки и принятия законов и подзаконных актов, необходимых для полноценного функционирования лесного законодательства.

Адаптация лесного законодательства к условиям рыночной экономики должна осуществляться при безусловном сохранении приоритетов законов природы над экономическими законами.

Государство, осуществляя законодательную функцию, определяет правовой режим государственной собственности и может наилучшим образом обеспечить эффективную правовую защиту лесов. Являясь носителем политической власти, государство может распоряжаться лесами и землями лесного фонда как путем гражданско-правовых средств, так и путем властных распоряжений (административных актов). Только государство, как собственник лесов, пользующийся правом на получение лесной ренты, может гарантировать финансирование расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов из средств государственного бюджета. Именно государство, принимающее на себя международные обязательства в области охраны, использования и воспроизводства лесов, сохранения биологического

разнообразия, предотвращения глобальных изменений климата и природной среды, может наилучшим образом обеспечить их выполнение.

Децентрализация управления лесами и повышение роли общественности. Одной из важнейших тенденций совершенствования организационной структуры устойчивого управления лесами является его децентрализация, осуществляемая путем передачи права принятия управленческих решений на тот иерархический уровень, где это может быть сделано наилучшим образом. Децентрализация управления лесами тесно связана с разграничением собственности на леса и разграничением полномочий в области охраны, использования и воспроизводства лесных ресурсов. При существующей трехуровневой системе государственного управления лесами принципиальное значение имеет укрепление ее нижнего звена, представленного лесхозами.

До настоящего времени лесхоз рассматривался в качестве основной единицы устойчивого управления лесами, в рамках которой устанавливалась расчетная лесосека, определяющая допустимый размер устойчивого лесопользования, проводилось лесоустройство и разрабатывались проекты организации лесного хозяйства, осуществлялся государственный учет лесов.

Устойчивое управление лесами как особым видом биологических ресурсов требует глубоких специальных знаний. Наилучшим образом оно может обеспечиваться корпусом профессиональных лесничих, сформированным в составе государственной лесной службы. По указанным выше причинам реформирование лесхозов должно рассматриваться не как очередная акция, а как планомерный процесс совершенствования организационной структуры управления лесами и усиления ее низового звена.

С учетом мирового опыта и современных тенденций в лесном законодательстве зарубежных стран с рыночной экономикой необходимо создать правовую основу для участия общественности в управлении лесами. Действующее лесное законодательство предусматривает участие общественности в управлении лесами, но в нем не прописаны ни механизмы, ни порядок ее привлечения к выработке и принятию управленческих решений. Эти вопросы должны решаться параллельно с децентрализацией государственного управления и расширением полномочий органов местного самоуправления.

Государственные лесные хозяйства (лесхозы) и входящие в их состав лесничества (на самостоятельном балансе), осуществляют функции территориальных государственных органов управления лесным хозяйством и лесохозяйственных предприятий, являются юридическими лицами с установленной для них хозяйственной и финансовой самостоятельностью в соответствии с решаемыми ими задачами по охране, защите, воспроизводству и организации лесопользования. Лесхозы отвечают за защиту леса, они имеют собственные питомники и обычно собственные перерабатывающие цеха. Лесхозы имеют производство, содержат скот и занижаются сельским хозяйством. Хотя это и способ компенсировать сильно урезанный бюджет, этого

явно недостаточно для выплаты зарплаты сотрудникам, а тем более для выполнения всего объема лесохозяйственных работ.

Национальные парки государственного органа управления лесным хозяйством осуществляют государственное управление в области охраны, защиты, воспроизводства и использования лесов на соответствующих территориях лесного фонда и обладают правами лесхозов.

Вопросы охраны, защиты, воспроизводства и рационального использования лесного фонда территориальные государственные органы управления лесным хозяйством решают в соответствии с задачами национальной лесной политики и в порядке, устанавливаемом положением о территориальных органах государственного управления лесным хозяйством, утвержденным республиканским государственным органом управления лесным хозяйством.

Для организации рационального использования лесов, их воспроизводства, охраны и защиты, систематического контроля за количественными и качественными изменениями лесного фонда и обеспечения долговременными сведениями о лесном фонде органов государственной власти Кыргызской Республики, органов местного самоуправления, заинтересованных предприятий, организаций, граждан проводится государственный учет лесов и ведется государственный лесной кадастр по единой системе. В ходе составления сводного учета лесов одновременно учитываются и земли лесного фонда.

Лесным кодексом предусмотрено осуществление мероприятий по ведению государственного учета лесов, отраслевого учета состояния и использования земель лесного фонда и государственного лесного кадастра. Государственный лесной кадастр должен содержать сведения об экономических, экологических и иных количественных и качественных характеристиках лесного фонда. Данные государственного лесного кадастра используются при управлении и организаций ведения лесного хозяйства, переводе лесных земель в нелесные, определении платежей за пользование лесными ресурсами, оценке хозяйственной деятельности лесопользователей и владельцев лесного фонда.

В Кыргызской Республике осуществляется государственное планирование развития лесного хозяйства в соответствии с задачами национальной лесной политики. Ежегодные и перспективные планы развития лесного хозяйства разрабатываются республиканским государственным органом управления лесным хозяйством на основе лесохозяйственных планов территориальных органов управления лесным хозяйством и утверждаются Правительством с учетом перспектив экономического и социального развития территорий и регионов.

Новая Национальная лесная политика, основана на трех составляющих «Лес-Человек-Государство» которая, направлена на создание устойчивой системы управления лесами и обеспечение перехода от пользования лесом к эффективному управлению им для сохранения и приумножения национального богатства. Составляющими Национальной лесной политики являются:

✓ Концепция развития лесной отрасли на период до 2025 года (утверждена Постановлением КР № 256 от 14.04.2004 г.);

✓ Лесной Кодекс и природоохранное законодательство;

✓ Национальная Лесная Программа на период до 2015 года (утверждена Постановлением КР № 858 от 25 ноября 2004.);

✓ Национальный План действий по развитию лесной отрасли на 2006-2010 годы.

Концепция развития лесной отрасли является основным документом, определяющим стратегию государства по развитию лесного сектора, которая определила следующие три цели:

- Обеспечение устойчивого развития лесной отрасли;

- Привлечение населения и местных сообществ в совместное управление лесами;

- Повышение роли государства в развитии лесной отрасли.

В основу Концепции взяты институциональная реформа, правовая реформа, развитие лесной науки и образования, а также повышение информированности населения. Все эти реформы планируется провести на основе стратегических направлений Концепции, Национальной лесной программы и Национального плана действий.

Национальный План действий по развитию лесной отрасли на 2006-2010 годы, представляет собой продолжение реализации Концепции развития лесной отрасли (2004). Основными целями Национального плана действий являются:

- сохранение горных лесов;
- сохранение наиболее уязвимых и ценных лесных экосистем и биологических видов;
- увеличение лесопокрытой площади республики;
- сокращение бедности;
- реформа системы управления лесным сектором.

Все мероприятия Национального Плана действий разработаны на базе анализа и оценки государственной программы «Лес» на период 2000- 2005 годы и представлены на период 2006-2010 годы. Национальный план предусматривает поэтапное выполнение поставленных задач. Комплексный характер мероприятий позволит максимально скоординировать возможности государственных и негосударственных органов, общественных и международных организаций для реализации Национального Плана действий.

Развитие правового обеспечения - процесс творческий и непрерывный. Законодательство КР должно развиваться с учетом мирового опыта и современных тенденций в лесном законодательстве зарубежных стран с рыночной экономикой, обеспечивать преемственность с правовыми нормами отечественного лесного законодательства, создавать правовую основу для участия общественности в управлении лесами, выполнения международных обязательств в области сохранения биологического разнообразия, предотвращения глобальных изменений климата и природной среды, устойчивого управления лесами. Лесное законодательство, должно базироваться на

четко сформулированной и принятой на государственном уровне национальной лесной политике.

Необходимым условием эффективной реализации национальной лесной политики и лесного законодательства является формирование организационной структуры управления лесами, наделенной всеми необходимыми полномочиями для выполнения возложенных на нее функций и ответственной за состояние охраны лесов, их использование и воспроизводство.

С целью создания благоприятных условий, обеспечивающих устойчивое управление лесами, должны быть приняты дополнительные меры развития лесного хозяйства по следующим направлениям.

1. Повышение эффективности государственного управления лесами

Повышение эффективности государственного управления лесами обеспечивается в соответствии с Лесным кодексом Кыргызской Республики путем:

- разграничения полномочий органов государственной власти Кыргызской Республики и органов местного самоуправления в области лесных отношений;

- совершенствования лесного планирования;
- Совершенствования организации использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;

Упорядочение управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также развитие рыночных отношений требуют совершенствования деятельности лесничеств и лесопарков.

Основными задачами лесничеств и лесопарков должны являться: реализация лесохозяйственного регламента в лесничествах и лесопарках; организация рационального, многоцелевого, непрерывного и неистощительного использования лесов, а также рационального использования земель лесного фонда; организация охраны и защиты лесов, а также охраны объектов животного мира и среды их обитания на землях лесного фонда;

обеспечение выполнения мероприятий по воспроизводству лесов, улучшению их породного состава и повышению продуктивности; сохранение и усиление средообразующих, защитных, водоохраных, оздоровительных, санитарно-гигиенических и иных полезных природных свойств лесов.

2. Совершенствование охраны и защиты лесов

Повышение эффективности охраны лесов должно осуществляться по следующим направлениям:

- организация эффективной системы государственного лесного контроля и надзора;

- развитие системы государственной инвентаризации лесов.

Изменяемая десятилетиями и столетиями длительность воспроизводственного цикла лесов обуславливает необходимость адаптивного управления, базирующегося на стратегических планах, национальных программах развития лесного сектора. Одной из наиболее приоритетных задач совершенствования системы управления лесами является формирование правовой базы и методологии индикативного стратегического планирования развития лесного сектора.

Рецензент: к. ю. н., профессор Раманкулов К.С.