

Насбекова С.К.

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Одно из направлений ускорения социально-экономического развития страны - радикальное улучшение использования и охраны природных ресурсов. Среди главных мер экономического характера в условиях перестройки решающую роль должно играть ресурсосбережение - основа для удовлетворения потребностей общества в природных ресурсах. Время, когда лес рассматривался только как источник древесины, отступает в прошлое. На первый план в качестве важнейшего фактора интенсификации выдвигается задача комплексного использования всех полезных свойств леса. В связи с этим предусматривается повышение эффективности мер по охране природы и осуществление хозяйственной деятельности без причинения вреда окружающей среде¹.

На всех этапах развития Советского государства законодательство о лесах играет значительную роль в удовлетворении потребностей народного хозяйства в древесине и другой лесной продукции и одновременно обеспечивает охрану лесов. Лесное законодательство основано на декретах «О земле»² и «О лесах»³. Долгое время оно состояло из постановлений Совета Министров СССР, советов министров союзных республик и ведомственных нормативных актов. Специализированность нормативного материала, регламентирующего лесные отношения, послужила основанием для оформления его в самостоятельную отрасль законодательства⁴.

В 1977 г., когда впервые был принят единый общесоюзный нормативный акт - Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик⁵ осуществилась кодификация лесного законодательства. Данная отрасль, являясь органической частью правовой системы, функционирует в соответствии с общими тенденциями развития советского законодательства. Среди них, во-первых, изменение сферы правового регулирования всей системы законодательства и отдельных ее отраслей, во-вторых, дифференциация законодательства и, в-третьих, интеграционные процессы правового регулирования. Указанные тенденции имеют особенности применительно к развитию отраслей законодательства, упорядочивающих отношения в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, где процесс дифференциации тесно связан с изменением сферы правового регулирования. Особая закономерность развития этих отраслей - экологизация законодательства, составной частью которого является законодательство о лесах.

Дифференциация лесного законодательства от смежных отраслей выразилась в отграничении его в большей степени от земельного законодательства и в меньшей - от горного и водного. Опережающее развитие земельного права привело к тому, что долгое время горное, водное и лесное право считались

составными частями земельного права в широком смысле слова. В постановлении ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного кодекса»⁶ указывалось, что вопросы землепользования и землеустройства теснейшим образом связаны с условиями и порядком использования лесного фонда, поэтому Лесной кодекс должен рассматриваться как продолжение Земельного кодекса. Такое положение долго сохранялось. Развитие отношений в области рационального природопользования и охраны окружающей среды - земель, недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха, внедрение достижений научно-технического прогресса в соответствующие отрасли народного хозяйства, связанные с использованием этих ресурсов, привело к необходимости кодификации и дифференциации правового регулирования использования и охраны различных природных ресурсов. Дифференциация законодательства началась с принятия в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик⁷, которые установили, что горные, лесные и водные отношения регулируются не земельным, а специальным законодательством (ст. 2). Впоследствии этот принцип был закреплен и в других Основах, в том числе и лесного законодательства.

Дифференциация лесного законодательства имеет особенности. Изменение форм правовой регламентации, как правило, приводит к перемене метода правового регулирования определенной группы отношений. При изменении сферы действия земельного и лесного законодательства методы правового регулирования, применяемые в земельном законодательстве, аналогичны методам лесного, горного и водного законодательства⁸. Процесс дифференциации лесного законодательства касался разделения сфер правового регулирования в целом однородных по характеру отраслей.

Тенденцию дифференциации лесного законодательства можно проследить на примере изменения понятия единого государственного лесного фонда. В Положении «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» 1919 г. говорилось, что «вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы ведении она ни состояла, считается единым государственным земельным фондом» (ст. 1). В то же время по декрету «О лесах» 1918 г. к лесам относились и земельные площади. Указанные земли входили одновременно в состав и государственного земельного фонда, и лесов. Земельный кодекс 1922 г. отнес правовое регулирование использования лесных земель к сфере лесного законодательства. Это закреплено в Лесном кодексе 1923 г., в котором впервые дано определение государственного лесного фонда. Так, согласно ст. 1

«все леса и земельные площади, предназначенные для нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном для этого порядке от земель иного назначения, составляют собственность Рабоче-Крестьянского государства и образуют государственный лесной фонд». Однако ни Земельный кодекс 1922 г., ни Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г. не выделили земли государственного лесного фонда в качестве самостоятельной категории.

До принятия Основ земельного и Основ лесного законодательства в государственный лесной фонд включались и земли государственного лесного фонда. Основы земельного законодательства (ст. 43) ввели понятие земель государственного лесного фонда как самостоятельной категории. Однако до принятия Основ лесного законодательства, установивших, что эти земли не входят в состав государственного лесного фонда, единый государственный земельный фонд имел своеобразное правовое положение. Согласно действовавшим тогда нормам лесного законодательства в состав государственного лесного фонда входили и его земли, а в соответствии с новым земельным законодательством они входили и в состав единого государственного земельного фонда. Основы лесного законодательства (ст. 4) устранили такое дублирование и разграничили понятия единого земельного фонда и единого государственного лесного фонда.

Причина дифференциации лесного и земельного законодательства в том, что отношения по поводу использования земли в 20-е годы, когда принималось республиканское земельное законодательство, не могли получить должного отражения в нем, поскольку лесное хозяйство находилось на крайне низком уровне и лесное законодательство регулировало в основном отношения, связанные с заготовкой древесины. В условиях экстенсивного ведения лесного хозяйства труд человека по отношению к лесу играл ничтожную роль, предметом лесного пользования являлась не земля, а древесина, урожай которой созревал по истечении десятков лет, в большинстве случаев без применения человеческого труда. Поэтому использование земли для нужд лесного хозяйства было урегулировано в лесном, а не земельном законодательстве. Интенсификация лесного хозяйства, повышение уровня его ведения и, как следствие этого, усиление воздействия на землю, используемую для нужд лесного хозяйства, привели к разграничению сфер действия лесного и земельного законодательства. Этот процесс связан с увеличением объемов лесовосстановительных работ, реализацией нового направления в лесном хозяйстве - плантационного лесовыращивания, закладкой специальных участков, предназначенных под различные орехоплодные и ягодные культуры. Возросло воздействие на лесные почвы при заготовке древесины в результате применения мощной лесозаготовительной техники, приводящей к

возникновению эрозии почв, заболачиванию земель и т. п. В силу указанных обстоятельств выделился особый вид землепользования - право лесохозяйственного землепользования.

Изменилось и понятие права лесопользования. Оно не ограничивается лишь использованием древесно-кустарниковой растительности. Основы не выделяют какого-либо приоритетного вида права лесопользования (ст. 21), в отличие от законодательства, действовавшего до 1977 г., сводившего понятие лесопользования к заготовке древесины (основное лесное пользование) и побочным лесным пользованиям. Понятие «право лесопользования» базируется на юридическом понятии «лес», включающем древесно-кустарниковую и недревесную лесную растительность.

Развитие регулирования побочных лесных пользований шло по пути отграничения данного вида лесопользования от иных видов права природопользования, и действие лесного законодательства распространялось на охрану недревесной лесной растительности. Лесной кодекс РСФСР 1923 г. (ст. 33) к побочному лесопользованию относил выпас скота, сенокосение, охоту, сбор орехов, лесной подстилки и мха, рыбную ловлю в лесных озерах и речках, а также добычу торфа, глины, песка и камня. В дальнейшем законодательство развивалось по пути разграничения объектов права побочного пользования лесом, поскольку к ним относились различные виды деятельности, не имеющие по своему характеру никакого отношения к лесопользованию. Так, тенденция разграничения правового регулирования пользования лесом и животным миром выразилась в том, что в инструкции для эксплуатации побочных пользований в лесах СССР, утвержденной 1 июля 1950 г. Министерством лесного хозяйства СССР (§ 7, 8), говорилось, что охота и рыбная ловля не являются побочными лесными пользованиями. В то же время Инструкция установила порядок добычи торфа, поверхностных залежей песка, камня, глины и других общераспространенных полезных ископаемых непромышленного значения. В последующем с принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах⁹, право пользования лесом и право недропользования также были разграничены.

Что касается интеграция лесного законодательства, содержание данного процесса, его направления и задачи определяются степенью дифференциации земельной, горной и других отраслей законодательства о рациональном природопользовании и охране окружающей среды. В основе интеграции лежит общность естественно-природных качеств природных ресурсов как составных частей единого биогенеза. Специфические особенности природных объектов находят выражение при дифференциации соответствующих отраслей законодательства. Сущность процесса интеграции заключается в наличии института права исключительной

государственной собственности на природные ресурсы и института права пользования ими. Их функционирование определяет то, что отрасли развиваются примерно по одинаковой схеме. Исследование процесса интеграции лесного законодательства выполняет задачу выявления общих и особенных черт правового регулирования использования и охраны природных объектов. Консолидация советского права в области использования и охраны природы является основным направлением его совершенствования.

Правовой статус природопользователей определяется нормами, закрепляющими, во-первых, права и обязанности общего характера и, во-вторых, права и обязанности конкретных природопользователей. Так, действуют нормы, определяющие общий правовой статус лесопользователей (ст. 34 Основ) и устанавливающие специфический правовой статус субъектов в зависимости от вида лесопользования, группы лесов и категорий их защитности.

Общей является классификация субъектов права пользования природными ресурсами на социалистические организации и граждан. Есть одни и те же черты и в объектах права природопользования.

Лесное законодательство развивается в направлении его интеграции с законодательством о внелесной растительности. В настоящее время разрабатывается проект закона об охране и использовании растительного мира. Его принятие создаст фундамент новой отрасли - флористического законодательства, регулирующего все отношения по поводу использования, охраны и воспроизводства как лесной, так и внелесной растительности и явится основанием для формирования единого правового института - права пользования растительным миром.

Экологизация лесного законодательства имеет три аспекта: установление норм, обеспечивающих охрану леса в процессе лесопользования; разработку норм с целью сохранить иные природные ресурсы, на которые лесозаготовка оказывает негативное воздействие; учет в праве специфики природно-климатических и экономических условий лесопользования.

Структура единого государственного лесного фонда заложена еще в 40-50-е годы и практически в неизменном виде закреплена в Основах лесного законодательства. Главной целью деления лесов на группы было регулирование лесозаготовок в зависимости от потребностей народного хозяйства в древесине и наличия таких ресурсов.

За последние годы Кыргызстаном сделаны важные шаги по пути реформы экологической политики, законодательства и институтов. В рамках реформы регулирования были разработаны и обновлены рамочные экологические законы, законы о компонентах окружающей среды и другие соответствующие акты. Все они заложили общие принципы и системные основания для деятельности по охране окружающей среды. Однако реформа

регулирования еще далеко не завершена. Законодательный процесс был в большей степени непоследовательным и привел к появлению многочисленных юридических пробелов и противоречий между законами, постановлениями и инструкциями. Разработка подзаконных актов проходит еще медленнее и более непоследовательно, чем принятие рамочных законов. В силе остаются и многие регулирующие документы, введенные в действие еще в Советском Союзе. Многие важные разделы экологического законодательства нуждаются в пересмотре и приведении в соответствие с международными обязательствами по конвенциям, стороной которых является Кыргызстан.

В рамках процесса реформирования экологической политики разработан и принят ряд законов экологической направленности. Это Земельный кодекс КР (1999 г.), Лесной кодекс КР (1999г.), Водный кодекс (2005г.), Законы КР: «О недрах» (1997г.), «Об охране окружающей среды» (1999г.), «Об охране атмосферного воздуха» (1999г.), «Об экологической экспертизе» (1999г.), «О биосферных территориях в КР» (1999г.), «О животном мире» (1999г.), «О радиационной безопасности населения КР» (1999г.), «О питьевой воде» (1999г.), «Об отходах производства и потребления» (2001г.), «О хвостохранилищах и горных отвалах» (2001г.), «Об охране и использовании растительного мира» (2001г.), «О горных территориях КР» (2003г.) и др.

При существующих более полутора сотен законов и нормативных актов в Кыргызстане нет четкости в системе правоотношений в области природопользования, что ведет к образованию конфликтов между природопользователями и местными сообществами, препятствует привлечению иностранных инвестиций в производство на территории КР, зачастую тормозит осуществление полноценной природоохранной деятельности.

Отсутствие механизмов, регламентирующих водные и земельные правоотношения, также является потенциальным источником возникновения социально-экологических и политических конфликтов.

Конституция Кыргызской Республики является отправной точкой для всей нормативно-правовой базы, согласно которой всем гражданам республики предоставлено право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу, действиями в области природопользования (ст.35).

Кыргызская Республика принимает право в качестве единой системы, в которой международные обязательства имеют первоочередное значение. Правотворческие органы в соответствии с принятыми на себя обязательствами проводят изменения в существующее законодательство либо разрабатывают новые нормы и процедуры имплементации

международных норм в национальное законодательство.

Наличие законодательной базы в области рационального природопользования является важным условием для эффективного регулирования отношений, связанных с использованием земельных, водных, лесных и других природных ресурсов. Однако существенная проблема большинства действующих правовых актов состоит в том, что они вытекают из формы и подхода, применявшихся в советское время, и не учитывают рыночные отношения.

В 2006 году приняты Законы КР «Об охране озонового слоя», «О ратификации» «Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях», «О государственном регулировании и политике в области эмиссии парниковых газов», «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об охране окружающей среды».

Закон КР «Об охране окружающей среды» устанавливает юридическую основу для охраны природной среды, гарантирует реальное использование природных ресурсов и является комплексным головным законодательным актом прямого действия. Кроме того, данный закон регламентирует отношения между общественными объединениями и различными структурами со стороны государства, их права и обязанности. Нормы данного акта закрепляют также право каждого гражданина или организации на доступ к имеющейся у государственных органов информации об окружающей среде. Генеральная линия закона состоит в обеспечении научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов с приоритетом охраны здоровья человека и естественных прав человека на здоровую, чистую окружающую среду в Кыргызской Республике.

Закон КР «Об экологической экспертизе» регулирует правовые отношения в области экологической экспертизы и направлен на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных экологических последствий, возникающих в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности. Одной из основных возможностей участия граждан и их объединений в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования является общественная экологическая экспертиза. В Кыргызской Республике осуществляются 2 вида экологической экспертизы: государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Целью **Закона КР «О горных территориях»** является создание социально-экономической и юридической базы для устойчивого развития горных территорий республики, сохранения и рационального использования природных ресурсов, исторического, культурного и архитектурного наследия.

Данным законом населению горных территорий предоставляется преимущественное право при прочих равных условиях. Общественность наряду с госорганами может осуществлять исследовательские и иные работы, по отслеживанию экологического состояния горных территорий за счет государственного бюджета, а также общественных и других фондов.

Закон КР «Об особо охраняемых природных территориях» регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения эталонных и уникальных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, генетического фонда животного и растительного мира, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменениями ее состояния.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в целях оценки состояния фонда особо охраняемых природных территорий в республике, определения перспектив развития сети таких территорий, организации их охраны, рационального использования и планирования научных исследований, а также обеспечения местных государственных администраций, заинтересованных предприятий, организаций и учреждений содержащимися в кадастре сведениями при решении задач социально-экономического развития региона и размещения производительных сил.

Лесной кодекс КР устанавливает правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала, рационального их использования. Содержит нормы, согласно которым организации и граждане, деятельность которых влияет на состояние и воспроизводство лесов, обязаны постоянно информировать государственные органы управления лесным хозяйством о состоянии охраны и защиты лесных насаждений, а также проводить согласованные с местными органами самоуправления и местными государственными администрациями, государственными органами управления лесным хозяйством и охраной окружающей среды технологические, санитарные и другие мероприятия, направленные на охрану и защиту лесов.

Закон КР «Об охране растительного мира» регулирует отношения в области охраны и воспроизводства растительного мира и направлен на рациональное использование объектов растительного мира.

Закон КР «О международных договорах» является правовой основой международных отношений Кыргызской Республики, которые являются составной и непосредственной действующей частью законодательства Кыргызской Республики.

Основные направления совершенствования законодательства:

- комплексное совершенствование системы законодательного обеспечения с целью достижения соответствия с международными требованиями и их отражения не только в кодексах и законах, но и в подзаконных актах;
- переход на международные стандарты качества окружающей среды;
- внедрение законодательного регулирования отношений, ориентированных на предупреждение негативных последствий производственной, хозяйственной и иной деятельности, а не на ликвидацию уже возникших;
- внедрение системы экологического аудита деятельности хозяйствующих субъектов в целях обеспечения достижения экологических требований;
- внедрение современных, используемых в международной практике методик расчета загрязнения окружающей среды от производственной деятельности.

Литература:

1. См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. С. 316, 317.
2. СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.
3. Там же. 1918. № 42. Ст. 522.
4. Поленина С. В. Теоретические проблемы советского законодательства. М., 1979. С. 159.
5. Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 25. Ст. 388. – В дальнейшем – Основы.
6. СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
7. Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. №51. С. 485.
8. Братусь С.Н. Отрасль советского права: понятие, предмет, метод // Советское государство и право. 1979. №11. С. 28; Советское земельное право. С. 34
9. Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 29. Ст. 435.
10. Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. №50. С. 566; 1980. № 3. Ст. 43.
11. Иконицкая И. А., Краснов Н. И. Земельное право и охрана природы // Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 52.
12. Колбасов О.С. Экология: политика, право. М., 1972. С.155.
13. Краснов Н.И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства // Краснов Н.И., Полянская Г.Н., Шейнин Л.Б. Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1976. С. 7.
14. Розенблюм Д. С. Земельное право РСФСР. М.; Л., 1925. С. 285.
15. Сборник нормативных материалов по лесному хозяйству/Сост. Л.Е. Михайлов, А.Б. Бронина. М., 1984.С. 172.
16. Советское государство и право. 1979. № 12. С. 51.
17. Советское земельное право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Краснов. М., 1981. С 45
18. Сборник нормативных материалов по лесному хозяйству / Л.Е. Михайлов, А.Б. Бронина. М., 1984. С. 172.
19. Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 52.