

Насбекова С.К.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ЛЕСОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

УДК: 347.243.8(575.2)

Леса в Кыргызской Республике образуют единый Государственный лесной фонд в который входят земли, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предназначенные для нужд лесной отрасли.

Forests in Kyrgyz Republic form a unified State Forest Fund, which comprises both forested areas and lands which are not covered with forests but intended for forestry purposes.

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 нашей страны.

Значение лесов в Кыргызстане – стране формирования стока пресной воды для всей Центральной Азии, переоценить трудно. Лес – основа устойчивого формирования и сохранения ресурсов пресной воды, основа снижения рисков оползней и селей, источник развития и сохранения биоразнообразия горных территорий. За 20 лет в республике было уничтожено 50% лесов и в настоящее время лесистость страны составляет 4,25%.

Отчетливо наметилась тенденция старения лесов. Процесс старения опережает процесс лесовосстановления и уже сейчас, площадь зрелых и перестойных лесов составляет 49,9% или 350,3 тыс. га от общей лесопокрытой площади.

Тяжелая экономическая ситуация в переходный период усилила антропогенное воздействие на лес. Самовольные рубки, нерегулируемый выпас скота приводит к деградации почвенного и растительного покрова, губительно сказывается на естественном лесовозобновлении, приводят к сокращению лесных площадей.

В Кыргызстане, где более 60% населения проживает в сельской местности, антропогенное воздействие является одним из основных факторов отрицательного влияния на леса. Так, в республике изменение аграрной политики привело к увеличению численности частного скота, который выпасается на присельских пастбищах, а зачастую в лесах, в том числе и орехоплодовых.

В этой связи, наиболее важными являются вопросы управления, обеспечения охраны, рационального использования и воспроизводства лесов.

Государственное управление в области ведения лесного хозяйства, охраны и защиты лесов, воспроизводства и их использования на территории Кыргызской Республики осуществляется Правитель-

ством Кыргызской Республики, республиканским государственным органом управления лесным хозяйством и другими специально уполномоченными для этого государственными органами.

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.

В соответствии со статьей 24 Лесного кодекса Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР к компетенции относится: разработка и представление в Правительство Кыргызской Республики государственных планов развития лесного и охотничьего хозяйства; разработка и организация выполнения республиканских и региональных программ социально-экономического развития лесного хозяйства; перспективное и текущее планирование развития лесного хозяйства; внесение в установленном порядке заключений в соответствующие государственные органы по вопросам изъятия и представления земельных участков из состава земель государственного лесного фонда; внесение в установленном порядке предложений и заключений по вопросам целесообразности приостановления и прекращения деятельности организаций и граждан в случаях нарушения ими лесного законодательства или природоохранных и санитарных норм; организация ведения лесного и охотничьего хозяйства; предоставление в аренду участков государственного лесного фонда; осуществление контроля за состоянием, воспроизводством, охраной и защитой лесов, охотничьего фонда, использование лесных ресурсов; организация научных исследований и проектно-изыскательских работ в области лесного и охотничьего хозяйства, лесо-

охотустройства; организация и ведение мониторинга лесного и охотничьего фондов, его учета, лесного кадастра, лесохотустройства; решение других вопросов по управлению лесным фондом, не отнесенных к компетенции Правительства Кыргызской Республики, местных государственных администраций.

Государственные лесные хозяйства (лесхозы) и входящие в их состав лесничества, 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, имеют собственные питомники. Национальные парки, заповедники, дендрологические парки, заказники государственного органа управления лесным хозяйством осуществляют государственное управление в области охраны, защиты, воспроизводства и использования лесов на соответствующих территориях лесного фонда и обладают правами лесхозов⁵².

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 государственным органом управления лесным хозяйством Кыргызской Республики и его территориальными подразделениями проводится государственный учет лесов и ведется государственный лесной кадастр по единой системе.

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 организации ведения лесного хозяйства, переводе лесных земель в нелесные, определении платежей за пользование лесными ресурсами, оценке хозяйственной деятельности лесопользователей.

Государственный учет лесов должен обеспечивать периодическое уточнение количественного и качественного состояния лесов в целях контроля за изменениями, происходящими в структуре государственного лесного фонда. Эти сведения ежегодно вносятся в учетную документацию учреждениями и организациями, на которые возложено ведение лесного хозяйства. Документация государственного учета лесов по всему лесному фонду обновляется один раз в 5 лет и проводится соответствующими органами, в ведении которых находится лес.

Важным вопросом, непосредственно связанным с ведением учета лесов и лесного кадастра, является экономическая оценка лесов, которая дает возможность объективно сопоставить результаты хозяйственной деятельности отдельных лесхозов, устраняет уравнительный подход к ее результатам, позволяет сопоставить планирование добычи древесины и фактическую ее заготовку. На это направлено установление платности за природные ресурсы, в том числе и за использование леса.

Большое значение имеет также государственная регистрация лесов и лесопользования (основная и текущая), на основании которой каждому пользователю выдается акт по установленной форме, определяющий их права и обязанности.

Мониторинг лесов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики изменения лесного фонда в целях эффективной охраны, защиты, воспроизводства и рационального использования лесов⁵³. Структура, содержание и порядок осуществления мониторинга лесов (лесного фонда) устанавливаются Правительством Кыргызской Республики.

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:

⁵² Национальная лесная программа КР на 2005-2015 годы от 25.11.2004 г. №858.

⁵³ Мурзабекова Ж.Т. Экологическое право КР. Б. 2002 г.

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

- Лесной Кодекс и лесное законодательство;
- Национальная лесная программа на 2005-2015 годы (2004г.);
- Национальный План действий по развитию лесной отрасли на 2006-2010 годы.

В целях сохранения уникальных реликтовых орехоплодовых и арчовых лесов Кыргызской Республики, стабилизации экологической ситуации по инициативе Госагентства Президентом Кыргызской Республики 28.06.06 издан Указ «О введении моратория на рубку, переработку и реализацию особо ценных древесных пород, произрастающих на землях лесного фонда Кыргызской Республики».

Принятая 14 апреля 2004 года Концепция развития лесной отрасли является основным документом, определяющим стратегию государства по развитию лесного сектора, которая определила основные цели развития отрасли: 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.

Предусматриваемые в государственных планах развития лесного хозяйства мероприятия по охране, защите леса, лесовосстановлению и лесоразведению, развитию новых экономических форм хозяйствования,

внедрению достижений науки и техники, передового опыта обеспечиваются государственным финансированием. Территориальные государственные органы управления лесным хозяйством (лесхозы) разрабатывают лесохозяйственные планы, в которых предусматриваются меры по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразведению, развитию рационального и эффективного лесопользования.

Областные и межобластные государственные органы управления лесным хозяйством осуществляют контроль за разработкой лесохозяйственных планов в соответствии с задачами национальной лесной политики и перспективными государственными планами развития лесного хозяйства и представляют их на утверждение республиканскому государственному органу управления лесным хозяйством.

Государственный контроль за состоянием, охраной и защитой, воспроизводством и использованием лесного фонда осуществляется с целью обеспечения соблюдения всеми государственными и негосударственными организациями, гражданами требования лесного законодательства Кыргызской Республики. Осуществление контроля обеспечивают государственные органы управления лесным хозяйством совместно с местными органами самоуправления, местными государственными администрациями, иными специально уполномоченными государственными органами Кыргызской Республики. Порядок осуществления государственного контроля за состоянием, воспроизводством и защитой лесов, использованием лесного и охотничьего фондов устанавливается Правительством Кыргызской Республики⁵⁴.

Задачей государственного контроля является обеспечение соблюдения всеми юридическими лицами и гражданами установленного порядка пользования лесным фондом, правил ведения лесного хозяйства, воспроизводства, охраны и защиты лесов, правил государственного учета и отчетности, а также иных норм и правил, установленных лесным законодательством.

В целях повышения продуктивности и качества лесов осуществляется их воспроизводство и улучшение породного состава, создание и эффективное использование постоянной лесосеменной базы на селекционно-генетической основе, гидролесомелиорация, своевременное проведение ухода за лесом и другие лесоводческие мероприятия. В целях рационального использования земель лесного фонда, обеспечения оптимальной лесистости и улучшения экологической обстановки проводится восстановление лесов на лесных землях, а на других землях, предназначенных для создания лесов, осуществляе-

⁵⁴ Мурзабекова Ж.Т. Экологическое право КР. Б. 2002 г.

тся лесоразведение. Лесоразведение проводится на нелесных землях лесного фонда и других землях в целях повышения лесистости территории Кыргызской Республики, предотвращения эрозионных процессов и улучшения экологической обстановки.

Проведение работ по лесоразведению осуществляется по специальным программам и проектам, утвержденным в установленном порядке, и возлагается на органы управления лесным хозяйством. Для повышения лесистости, облесения берегов рек, водоемов и в других необходимых случаях в состав земель лесного фонда могут переводиться земли иных категорий, прежде всего земли, не пригодные для использования в сельском хозяйстве (овраги, балки, пески и т.п.), а также земли запаса, заросшие древесной и кустарниковой растительностью. Перевод в состав земель лесного фонда земель иных категорий производится в соответствии с земельным законодательством Кыргызской Республики.

Учитывая, что большинство лесов Кыргызстана являются перестойными, необходимо постоянно внедрять в практику новые стратегии лесоводства, обеспечивающие их защитные функции, посредством проведения адекватных рубок и регулирования пастбы скота.

В настоящий момент с целью создания благоприятных условий, обеспечивающих устойчивое управление лесами, охраны и воспроизводства лесов должны быть приняты следующие дополнительные меры развития лесного хозяйства:

1. Повышение эффективности государственного управления лесами. Для достижения эффективности государственного управления лесами необходимо: четкое разграничение полномочий органов государственной власти Кыргызской Республики и

органов местного самоуправления в области лесных отношений; совершенствование лесного планирования и жесткий контроль за его выполнением; совершенствование 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.

2. Совершенствование охраны и защиты лесов. Повышение эффективности охраны лесов необходимо осуществлять по следующим направлениям: организация эффективной системы государственного лесного контроля и надзора; развитие системы государственной инвентаризации лесов.

Правовая охрана природы – не самоцель, а необходимое средство защиты человека и окружающей его природной среды от неблагоприятного воздействия различных факторов, и в первую очередь хозяйственной деятельности человека. Охрана лесов является важным направлением государственной политики, обеспечивающей экологическую безопасность страны и сохранение ресурсного потенциала лесов. Правовая охрана окружающей среды осуществляется через такие элементы, как экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование, экологические разрешения, создание особо охраняемых природных территорий, экологический контроль, юридическая ответственность, и другие. Вместе с тем, система охраны лесов должна совершенствоваться в существенно меняющихся природных и антропогенных условиях.

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