

ПРИРОДОРЕСУРСОВОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Н.С. Баимбетов

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

До обретения республикой независимости, практически до конца восьмидесятых годов прошлого столетия, использованием недр Казахстана занимались союзные министерства. И хотя в каждом из них были ведомственные отделы охраны природы, а в некоторых и управления, ставка в основном делалась на добычу, а не на бережное отношение к ресурсам. Фактически только в 1988 году ситуацию удалось переломить: в развитие постановления о создании Комитета по охране природы СССР было образовано и соответствующее республиканское ведомство - сокращенно Госкомприрода. В те годы охраной, воспроизводством и рациональным использованием природы занимались в Казахстане: по части лесов - Министерство лесного хозяйства, фауны - Главное управление заповедников и охотничьего хозяйства при Совмине (Казглавохота), ихтиофауны - Казахрыбвод Министерства рыбного хозяйства СССР, финансирование которого осуществлялось из Москвы и, частично, за счет республиканского бюджета. Хотя эти госорганы и имели независимый статус, тем не менее были подотчетны Госкомприроде КазССР.

Однако в 1988 году расформируют Казглавохоту. Из-за отсутствия финансирования из Москвы в 1990 году практически прекращает свою деятельность Казахрыбвод. Минлесхоз переводится в статус комитета. Причем из первых двух ведомств, потерявших свой статус, начинается массовый отток квалифицированных, не один десяток лет проработавших в этих отраслях, кадров. А вот последнему повезло, несмотря на трудности, обострившиеся в пору развала СССР, основной костяк специалистов в лесной отрасли сохранился. Одним из главных негативных последствий того периода стало массовое браконьерство. Причем особо пострадала сайга, рога которой пользовались огромным спросом и вывозились из Казахстана большими партиями. Решением Комитета по экологии Верховного Совета охотинспекцию в 1993 году вывели из состава Совмина и передали в подчинение Госкомприроде. Судьба у главного «охотничьего ведомства» оказалась, как у... футбольного мяча. То его переводят в состав Минприроды, то в Минсельхоз, то опять в Минприроды. Причем каждый такой «удар» сопровождался, как правило, оттоком профессиональных кадров. Наконец, в 2002 году комитет, называемый сокращенно Комлесрыбохота, я надеюсь, окончательно перешел в состав Минсельхоза. Министр сельского хозяйства: разделил три совершенно разные по направлению отрасли комитета - «леса, рыбы и охоты». При МСХ создан Комитет рыбного хозяйства. В то же время лесхозы переданы в ведение акиматов. Лесные отношения в Казахстане с 2003 года регулируются вновь принятым Лесным Кодексом Республики Казахстан, который был принят, когда республика была признана государством с рыночной экономикой. Вместе с тем, Лесной Кодекс подтвердил монополию государственной собственности на лесной фонд. Передача лесовладельцев (кроме особо охраняемых территорий гослесфонда) в коммунальное управление не представил а права лесовладения, и, что главное, лесопользования, акиматам областей, сняв с центральных органов головную боль за охрану, защиту, воспроизводство лесов и финансирование этих мероприятий. Акимат областей осознав, что никаких прав на лесные угодия они не имеют (даже на промежуточное лесопользование, по которому лимиты выдает уполномоченный орган уже не говоря о других видах лесопользования), и вместо прав получив обязанность и дополнительную головную боль за состояние и финансирование лесного хозяйства, поняли, что их инициатива о передаче лесовладельцев в коммунальную собственность никаких ощутимых дивидендов не принесет. Таким образом, очередная политика реструктуризации управления лесным хозяйством ничего не дала. Вместе с тем, пред ставив лесовладельцам исключительное право на проведение рубок промежуточного пользования и санитарных рубок, освободив их от уплаты лесных податей, Лесной и Налоговый Кодексы породили монополиста на лесном рынке без какой-либо конкуренции. Учитывая, что рубки промежуточного лесопользования и санитарные рубки на практике не только в Казахстане, но и в России не являются лесохозяйственным

мероприятием, а чисто экономическим, что отмечено в Лесном Кодексе (получение средств от реализации за эту продукцию), тем более это не создает необходимость в выращивании высокопродуктивных по породному составу лесных насаждений, а как раз наоборот. Кому спрашивается в наших условиях, особенно в горных лесах, потребуется древесина франко-лесосека маломерная, угнетенная в росте, пораженная вредителями и болезнями, сухостойная и гнилая. Если проводить эти рубки по науке, Государство должно тратить значительные безвозвратные средства, а не ждать от этого дивиденды. Следует отметить, что для заготовки древесины лесовладельцам не требуется и лицензия. Таким образом, для монополиста - лесовладельца созданы оптимальные условия для существования. Рассмотрим, что остается лесопользователю - лесозаготовителю. В течение 2001-2002 годов лесные таксы были повышены в 8-9 раз. Налоговый Кодекс предусматривает, что эти ставки могут быть повышены местными представительными органами в два раза, что приведет к росту стоимости древесины на корню, оставляющей 50 и более процентов ее рыночной стоимости. В результате отмены ранее существовавшей системы получения лесосечного фонда и проволоочки с изданием Правительственных актов по новой системе лесопользования, был введен мораторий на главное лесопользование с начала 2003 года, который продолжается и поныне. Вначале ждали, когда выйдет правительственный акт о получении лесфонда через торги, который состоялся только в середине апреля 2003 года; не успели лесовладельцы организовать эти торги, как вышел в июне 2003 года закон о лицензировании заготовки древесины. Правительственный акт о порядке лицензирования появился на свет только в начале октября 2003 года. Получив лицензию, лесозаготовитель не имел права на заготовку древесины по главному пользованию, так как принятый в июле 2003 года Лесной Кодекс Республики Казахстан определил это право только после закрепления лесных ресурсов в долгосрочное лесопользование на лесных тендерах и на основе заключения договора. Порядок проведения тендеров должно определить Правительство Республики Казахстан. Это постановление появилось только 13 января 2004 года. Вместе с тем, правила проведения процедур закрепления лесных ресурсов в долгосрочное лесопользование сложны, как и в исполнении, так и длительны (не менее полугодия) по времени. Кроме того, в Лесном Кодексе прописано, что лесопользователь обязан охранять закрепленный за ним участок лесфонда (видимо от набегов несанкционированных лесопользователей), не обладая правами лесовладельца и лесной охраны, что весьма сомнительно практически осуществить. Лесопользователь должен организовать защиту леса, более чем двукратное по площади воспроизводство леса и ряд других функций ведения лесного хозяйства без четкого определения за счет каких средств, так как в Лесном Кодексе не указано, что это будет финансироваться за счет средств местного и республиканского бюджета. Если лесопользователь должен выполнять эти функции за счет своих средств, то, во-первых, он превращается в мини лесохозяйственное учреждение и, во-вторых, естественно, никаких средств у него не хватит для осуществления этих функций, поскольку они изначально по своей сути - бюджетные. Кроме этого, по требованию общественности близ лежащих к лесу населенных пунктов, могут быть заложены требования к лесопользователю по социальной поддержке этих населенных пунктов, в противном случае местные акиматы могут вообще не дать согласие о выставлении участков леса на торги. Таким образом, затраты на производство будут выше рыночной цены древесины и ни о каком лесном бизнесе не может быть и речи. Кстати, при таком раскладе затрат более 80 % из них не облагаются налогом на добавленную стоимость, и таким образом, НДС на готовую продукцию лесозаготовок превращается в налог с оборота или с продаж, так как практически нет суммы по НДС для принятия в зачет по приобретенным затратам. Следует отметить, что право долгосрочного лесопользования, а равно и деятельности лесозаготовителя может быть прекращено лесовладельцем по любому поводу - не дал справку о том, сколько вырубил древесины по лесобилету, не вовремя уплатил лесные платежи или за любое другое мелкое нарушение лесного законодательства или договора. Таким образом, лесопользователь и лесовладелец находятся на разных уровнях права лесопользования и, если интересы лесовладельца будут нарушены на рынке лесопроизводства, лесопользователь, как конкурент, исчезнет под любым благовидный предлогом законном порядке.

В то же время, в соответствии с Концепцией экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы, одобренной Указом Президента Республики Казахстан 3 декабря 2003 года, лесозаготовитель должен исчезнуть, в крайнем случае, в конце 2005 года, так как предписывается все леса Казахстана перевести в систему особо охраняемых природных территорий, путем формирования сети государственных биосферных резерватов. При этом Лесной Кодекс Республики Казахстан, еще не заработавший в виду отсутствия ряда подзаконных актов, должен быть существенно переработан по всем основным разделам: Раздел 2. «Государственное управление и контроль в области охраны, защиты, пользования лесным фондом, воспроизводства лесов и лесоразведения»; Раздел 3 - «Право

лесовладения и лесопользования»; Раздел 4 - «Организация лесного хозяйства»; Раздел 7 - «Пользование лесным фондом»; Раздел 8 - «Экономический механизм охраны, защиты, пользования лесным фондом, воспроизводства лесов и лесоразведения». Вместе с тем, в соответствии с законом РК « О нормативных правовых актах» от 24.03.1998г. NQ 213-1 уровень юридической силы нормативного правового акта находится в зависимости от его расположения в иерархии нормативных правовых актов. То есть «Лесной кодекс» стоит выше Концепции биологической безопасности РК, но у нас все может быть. Я, не могу понять авторов Концепции: каким образом, при запрете рубок главного пользования можно омолодить горные леса Восточного Казахстана, которые на 60% спелые и перестойные по хвойному хозяйству и на 80% по лиственному хозяйству, при существующих объемах лесопользования, составляющих 0,08м3 с 1 га лесопокрытой площади в год. В лесодефицитных странах Европы этот показатель составляет 2,5-3,5 м3/год или в 30-40 раз выше, нежели у нас. Естественно и экономическая составляющая во столько раз у нас ниже. Видимо авторы Концепции предусматривают омоложение лесных массивов предоставить самой природе. Прецедент такой был в 1974 году, когда пожар в горных лесах Зырянского, Черновинского и Тургусунского лесхозов охватил лесопокрытую территорию свыше 120 тыс.га. Лес, естественно, восстанавливается, но главное лесопользование по осине наступит только в 2014 году, по березе - в 2024 году, по пихте - в 2074 году. В РК изменился экономический базис и политический строй, за это время было несколько реорганизаций управления лесным хозяйством на основе, будем прямо говорить, субъективных решений отдельных органов и руководителей. Лесным ведомством руководили от геолога до гинеколога и животновода. Естественно, устойчивого управления так до сих пор и нет. В результате лесная политика зависит не от объективных законов развития лесного биоценоза, а от популизма, настроения различных НПО, отрабатывающих международные гранды и просто волевых решений. Естественно, в этих условиях нет никакой стабильности не только в управлении лесным хозяйством и лесопользованием, но и нет рыночных механизмов стабильного развития этой отрасли.

Для того, чтобы этот сектор экономики Республика Казахстан приобрел устойчивое лесопользование, необходим Закон Республика Казахстан о лесной политике, по меньшей мере до 2030 года, разработанный учеными лесоведами, лесоэкономистами как Республики Казахстан, так и привлечением крупных специалистов Российской Федерации. Без этого никаких инвестиций в эту отрасль никто не даст. Как можно без стабильности в этой отрасли вкладывать средства в дорожное строительство, в глубокую физико-химическую переработку древесного сырья и других полезных леса, наконец, каких и сколько специалистов лесного дела нужно учить. Мы должны на этом форуме четко определиться, иначе и в будущем вместо стабильности, будет анархия и субъективизм.

Из выше сказанного, мы приходим к определенным выводам, которые возникают после анализа истории развития законодательство правового и государственного регулирования лесного хозяйства. во-первых, на наш взгляд необходимо четко структурировать и систематизировать специальные уполномоченные государственные органы в области государственного управления лесами. Во-вторых, по нашему мнению возможно упорядочить деятельность государственных органов в данной сфере и ужесточить государственный надзор и контроль за лесами в РК. В третьих, мы считаем, что необходимо активизировать деятельность надзорных органов в целях соблюдения требований природоохранного и лесного хозяйства.

In given article the author reveals the history of a state administration and regulation of forest fund of Republic of Kazakhstan . As by the author on the basis of the analysis of actions of the legislation and state administration system forest fund it is given some recommendations about perfection of the forest legislation.

Автор бұл мақалада ҚР орман қорын мемлекеттік басқару мен реттеу тарихын қарастырады. Сонымен қатар орман қорын мемлекеттік басқару жүйесі мен заңнамалар қызметін анализдеу негізінде орман заңнамасын жетілдіру бойынша кейбір ұсыныстар берді.

А.К. Джангабулова

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА АУЫЛШАРУАШЫЛЫҚ КООПЕРАЦИЯСЫН МЕМЛЕКЕТТІК ҚОЛДАУ ШАРАЛАРЫН ДАМУ ТУРАЛЫ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Қазіргі кезде қалыптасқан тәжірибе ауыл шаруашылығы саласы және азық-түлік нарығын реттеуде мемлекеттің ролін арттыруды талап етеді. Бұл салаларда мемлекеттік реттеу мен қолдаудың қажеттілігі мынадай жағдайлармен байланысты: табиғат-климаттық әсер ету; экономиканың өзге салаларына қарағанда ауылшаруашылық тауар өндірушілердің монополизациясының төменгі деңгейі; ауылшаруашылық өніміне бағаның тұрақсыздығы және т.б. Мемлекет келесі міндеттерді