

УДК 332

Р.Е.Елешев¹, А.С.Сапаров²**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ И КАДАСТРОВЫХ СЛУЖБ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, ПРОБЛЕМЫ И ИХ РЕШЕНИЕ**

¹Казахский Национальный аграрный университет, 050010, Алматы,
пр. Абая 8, Казахстан, e-mail: eleshev.r@mail.ru

²Казахский научно-исследовательский институт почвоведения и агрохимии
имени У.У. Успанова 050060, Алматы, пр. аль-Фараби, 75В, Казахстан,
e-mail: ab.saparov@mail.ru

Аннотация. Длительное использование земельных ресурсов без учета почвенно-климатических особенностей привело к развитию процессов деградации и опустынивания. Регулирование земельных отношений, ведение землеустроительных и кадастровых работ представляет весьма сложную и важную проблему. Требуется переоценка роли государственного управления земельными ресурсами с точки зрения полноты и эффективности ее осуществления

Ключевые слова: плодородие почв, деградация, мониторинг, землеустройство, земельный кадастр, бонитировка почв.

Казахстан занимает девятую позицию по занимаемой территории и входит в число крупнейших стран мира по разнообразию природно-ресурсного потенциала. Большая территория страны отличается многообразием почв, сложнейшей структурой почвенного покрова. Развиваясь в аридных, и экстра аридных условиях, почвы Казахстана отличаются от почв других стран (Канады, США, Европейских стран) своей легкой ранимостью, низкой устойчивостью к антропогенным нагрузкам, создающим высокую внутреннюю опасность проявления процессов деградации и опустынивания.

Анализ современного состояния почвенного покрова и сельскохозяйственного производства, оценка динамики изменения качественных показателей почв дают основание говорить о том, что тенденция снижения плодородия почв, увеличения площадей засоленных, загрязненных земель, и в этой связи в целом по республике ухудшение общей экологической ситуации. Если не принять соответствующие меры, то это может привести к возникновению кризисной ситуации из-за

интенсивности деградации земель, так на сегодня в Казахстане деградацией и опустыниванием почв охвачены около 76 % территории, в том числе 26,2 % в сильной степени.

В Казахстане за более чем полувековой период по данным официальных органов потери не только эффективного, но и потенциального плодородия составляют 40 %, а также площади сильно засоленных земель в Алматинской, Туркестанской и Кызылординской областях увеличились до 30-35 %, что вызывает тревогу и требует принятия неотложных мер.

В современных условиях с усиливающимся глобальным кризисом природы, обострением экологической ситуации в стране, значение почвенной науки неизмеримо повышается и приобретает особую актуальность. При этом, учитывая богатое разнообразие земельных угодий для уполномоченных органов республики, регулирование земельных отношений, ведение землеустроительных и кадастровых работ представляет весьма сложную и важную проблему.

В этой связи первоочередной задачей сегодняшнего дня является стабилизация уровня почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предотвращение его снижения под воздействием, в первую очередь антропогенных факторов - засоления, эрозии, опустынивания, техногенного загрязнения, а также человеческого фактора и т.п. Требуется переоценка роли государственного управления земельными ресурсами с точки зрения полноты и эффективности ее осуществления в контексте рационального использования земель в рыночных условиях.

Решение этих задач предполагает проведение оценки современного состояния почвенного покрова, научных и научно-методических исследований по рациональному использованию почвенных и земельных ресурсов, и земель сельскохозяйственного назначения, а также вопросам земельной реформы, земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О земельной реформе» с 1992 года в республике существовала вертикальная землеустроительная система во главе с Госкомземом РК с территориальными комитетами в областях и районах, и проектными организациями.

До 2010 года данные проектно-изыскательские работы с научно-методическим сопровождением осуществлялись научно-производственным центром - РГП «ГосНПЦзем» с его филиалами, где были сосредоточены все опытные и квалифицированные кадры по землеустроительным и кадастровым проблемам. В этой проектной организации кроме землеустроительных и земельно-кадастровых работ проводились почвенные и геоботанические обследования и другие изыскания. Задания по

земельным вопросам кроме РГП «ГосНПЦзем» с филиалами во всех областях, выполнялись и в РГП «ГИСХАГИ», РГКП «Казгеодезия», НКГФ.

Международный опыт показывает, что для проведения единой земельной политики, функции управления земельными ресурсами нельзя разделять между разными уровнями управления, они должны осуществляться одним уполномоченным государственным органом. В Казахстане с 2006 года принцип управления земельными ресурсами с унитарным устройством был нарушен, а вертикальная структура единой службы была децентрализована в рамках административной реформы по разграничению полномочий между уровнями государственного управления. Часть функций была передана во вновь созданные органы по земельным отношениям местным исполнительным органов. Указанное разграничение полномочий, как показало время, не обеспечивает эффективность управления земельными ресурсами на местах. Со дня разграничения полномочий, в регионах отмечается значительный рост нарушений земельного законодательства, как со стороны местных исполнительных органов, так и собственников и землепользователей. Эффективность государственного контроля за использованием и охраной земель за эти годы была значительно снижена. Созданный Комитет по управлению земельными ресурсами Министерства сельского хозяйства, из-за малой штатной численности, в не полной мере справляется с возложенными задачами, кроме этого многие вопросы по госконтролю переданы местным уполномоченным органам по контролю за использованием и охраной земель. В этих условиях полагаем, что дальнейшее развитие земельных отношений невозможно без совер-

шенствования системы землеустройства. При этом вопросы землеустройства должны быть увязаны с формированием эффективной системы управления и регулирования земельных отношений.

Во второй половине прошлого столетия при организации любых сельскохозяйственных предприятий обязательным условием было разработка планов внутрихозяйственного землеустройства. Разработанные планы внутрихозяйственного землеустройства предприятия обеспечивали рациональное и эффективное использование каждого гектара земельного участка с учетом местных особенностей и почвенно-климатических условий.

С июля 2011 года вопросы землеустройства были переданы в конкурентную среду, что все больше усугубило положение дел в данном вопросе. В настоящий момент землеустроительные работы в основном выполняются мелкими структурными подразделениями - ТОО, ИП или физическими лицами, зачастую не имеющими необходимой материально-технической базы, современных изыскательских инструментов - GPS, электронных теодолитов. Работы выполнялись немногочисленным составом профильных специалистов, в разное время работавшими в бывшем «Казгипрозе» или его филиалах.

К сожалению, в силу этих и других причин земельные реформы в стране все эти годы проводились без достаточного научно-методического обоснования и без разработки научно обоснованных землеустроительных проектов, что и привело отчасти к недовольству населения по земельным вопросам и митингам в отдельных регионах весной 2016 года.

В этой связи считаем, что настало время системного подхода к решению проблем рационального использования и охраны потенциала земельных

ресурсов страны, качественного проведения землеустроительных работ, повышения эффективности государственного контроля за использованием земель по назначению.

Несмотря на то, что функция организации и ведения государственного земельного кадастра осталась за центральным уполномоченным органом МСХ РК - Комитетом по управлению земельными ресурсами, проектно-изыскательские землеустроительные и земельно-кадастровые функции находятся в ведении НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан» Министерства информации и коммуникации. Поэтому качественно продвигать земельную реформу и оперативно решать вопросы дальнейшего развития земельной реформы, регулирования земельных отношений, рационального использования земельных ресурсов стало проблематичным. Причем необходимо отметить, что основными задачами Министерства информации и коммуникации и НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан» являются информационная безопасность и оказание государственных услуг, организация работ по приему заявлений и выдаче их результатов по принципу «одного окна».

Данная система государственных услуг в сфере земельных отношений охватывает в основном населенные пункты, где имеется недвижимость, это около 25-30 млн га или составляет всего 9,0-11,0 % земель Казахстана, сюда не относятся земли сельскохозяйственного назначения, где отсутствует недвижимость. В то же время необходимо иметь в виду, что 85-90 % почвенных, геоботанических и других изыскательских землеустроительных работ, выполняемых РГП «ГосНПЦзем», не имеют прямого отношения к государственным услугам.

Выдачу различных сведений и справок по данным земельного кадастра можно осуществлять дистанционно через взаимодействия информационных систем, находясь в составе разных государственных органов.

В этой связи, для рационального использования земель сельскохозяйственного назначения целесообразно рассмотреть вопрос передачи функции проектно-изыскательского и земельного кадастрового центра в ведение Комитета по управлению земельными ресурсами Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан.

При этом за НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан» сохраняется полномочия провайдера по приему у населения документов на оказание государственных услуг, в том числе по земельным вопросам, с определением количества сотрудников, необходимых для оказания услуг только по изготовлению актов с внесением в базу АИС ГЗК и установлению границ на местности.

Необходимо отметить, что бывший проектный институт «Казгипрозем» был научно-методическим и землеустроительным центром и единственным инструментом в проведении землеустроительных работ в стране, разработки различных землеустроительных проектов, планировок, схем (в том числе генеральных) и обоснований в области организации и размещения сельскохозяйственных агроформирований, планирования развития сельскохозяйственного производства, решении вопросов рационального использования земельных и пастбищных ресурсов (в том числе возле населенных пунктов и отгонных участков), земельно-хозяйственного устройства населенных пунктов, качественного проведения ревизии и инвентаризации земель различных категорий земельного фонда, в первую очередь сельскохозяйственного назна-

чения, рекультивации нарушенных и мелиорации орошаемых земель. В условиях нахождения бывшего РГП «НПЦзем» в составе Министерства информации и коммуникаций качественно выполнить все стадии землеустроительного процесса и проектирование сельскохозяйственных предприятий, а также совершенствование земельного кадастра, качественного выполнения почвенных и геоботанических обследований очень сложно.

В соответствии с Государственной программой развития АПК на 2017-2021 годы для успешного решения задач увеличения производства продуктов земледелия и животноводства, необходимо осуществить систему мероприятий по модернизации сельского хозяйства, т.е. по рациональному использованию земель, введению зональных севооборотов, пастбищеоборотов на кормовых угодьях. Эффективному применению минеральных и органических удобрений, предотвращению эрозионных процессов и дефляции почв, по мелиорации и проведению других агротехнических мероприятий. При выполнении этих мероприятий в полном объеме аграрный сектор может стать драйвером экономики страны.

При интенсификации сельского хозяйства и повышении производительности труда в сельском хозяйстве первостепенное значение имеет детальное изучение особенности и генезиса почвенного покрова как средства производства, которое достигается проведением крупномасштабных почвенных и геоботанических обследований. В рамках Программы запланировано проведение почвенных и геоботанических обследований на площади 66,0 млн га. Для этого требуется подготовка и обучение кадров почвоведов и геоботаников, землеустроителей, повышение их

квалификации и опыта. В этих работах, а также в совершенствовании нормативных правовых и инструктивных актов уполномоченного органа могут участвовать соответствующие вузы, НИИ и профильные кафедры.

При решении вышеуказанных вопросов большое практическое значение имеет получение достоверных сведений, включаемых в земельно-кадастровую документацию. Особую актуальность данные мероприятия приобретают на новом этапе развития земельной реформы по отдельным положениям земельного законодательства в условиях объявленного моратория, прежде всего в части предоставления земель сельскохозяйственного назначения и рационального их использования.

Сведения государственного земельного кадастра (ГЗК) являются основой планирования и прогнозирования сельского хозяйства, как в масштабе страны, так и в каждом субъекте сельскохозяйственном предприятии, оценке итогов их производственной деятельности, для разработки вопросов размещения и специализации, обоснования размеров и составления производственных планов и проектов организации территории сельскохозяйственных формирований и т.д. По этой причине, основная часть государственного земельного кадастра, кроме задействованных в оказании государственных услуг в сфере земельных отношений, должна находиться в составе центрального уполномоченного органа.

Согласно Земельному кодексу, организация ведения государственного земельного кадастра (ст.152, п.2) относится к компетенции центрального уполномоченного органа - Комитета по управлению земельными ресурсами при Министерстве сельского хозяйства (КУЗР, МСХ РК). Однако, полномочия вновь организованного в

2016 году КУЗР, МСХ РК восстановлены с урезанными функциями и сокращением территориальных органов и подведомственного ему предприятия РГП «НПЦзем». Оставшиеся субъекты в ведении МСХ РК, предприятие РГП «ГИСХАГИ» такого потенциала в части развития землеустроительных действий и разработки землеустроительных проектов и разветвленную сеть не имеют.

Кроме этого, деятельность по ведению ГЗК относится к государственной монополии и осуществляется в настоящее время только Государственной корпорацией (ст.152, п.3). Указанный вопрос также требует тщательной проработки с учетом опыта стран СНГ и зарубежных стран. НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан» Министерства информации и коммуникаций в принципе не особо заинтересовано в иных полномочиях, кроме как оказанию государственных услуг по реестру и стандарту в электронной основе по принципу «одного окна». Тем более, услуги в области земельных отношений у НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан» ограничены. Эти государственные услуги могли бы выполняться через интеграции информационных систем АИС ГЗК и ИС, в рамках взаимодействия с другими ведомственными государственными информационными системами и базами данных, без разделения предприятия.

В силу этих причин, в настоящее время затруднены руководство и контроль за ведением ГЗК в другом ведомстве, за освоением бюджетных средств, контроль за качеством исполнения полевых почвенных и геоботанических работ администратором бюджетной программы (КУЗР). Также сложно оперативно получать необходимые сведения и информации

по землепользователям и собственникам земельных участков, что особенно заметно было во время работы Комиссии по земельной реформе.

Комитет, оставаясь центральным уполномоченным органом в сфере государственной политики и администратором бюджетной программы по земельным вопросам, практически не в состоянии выполнить свои функции из-за недостаточной компетенции и неопытности кадров по полевым и кадастровым работам в производственных условиях.

Отсутствуют территориальные органы, и главное нет проектной организации, проводящей землеустроительные работы, выполняющие различные землеустроительные проекты (межхозяйственные, внутрихозяйственные, земельно-хозяйственные) и мониторинг земель. Изыскательские (почвенные, почвенно-мелиоративные, почвенно-эрозионные, геоботанические) и другие работы, кроме того не ведется архивирование фондов и постоянное обновление информации земельного кадастра.

В последние годы практически завершён процесс реформирования хозяйствующих субъектов в аграрном секторе. В этой связи землеустройства и изыскательские работы сместились в сторону обеспечения формирования достоверных данных кадастра (особенно собственников и землепользователей, по ревизии земель). Разработки проектов по рациональному использованию и охране земель, по земельно-хозяйственному устройству сельских населенных пунктов, регулированию вопросов использования пастбищных земель и сенокосов вокруг населенных пунктов, установлению предельных размеров земельных угодий для различных сельскохозяйственных целей в разрезе административных районов, области и т.д.

В последние десятилетия во многих регионах страны отмечается устойчивая тенденция к ухудшению качества земель, снижению потенциала кормовой базы. Земли подвержены процессам деградации (водная и ветровая эрозии, засоление почв) и опустыниванию (70 и 30 % соответственно). За последние 15-20 лет не проводятся специальные почвенно-эрозионные и почвенно-мелиоративные работы. Эти работы желательно проводить совместно с научными институтами и зональными гидрогеолого-мелиоративными экспедициями Комитета по водным ресурсам (на орошаемых землях) с вводом данных мелиоративного кадастра в земельный кадастр, а также возобновить проведение выше-отмеченных специальных изысканий и обследований.

В Комитете нет профильных проектных и научно-методических центров. К решению проблемных вопросов земельных отношений, повышения плодородия почв, оценки земель и бонитировки почв, кадастровой и рыночной стоимости земель и других вопросов нужно подключить научно-исследовательские институты МСХ РК: Казахский НИИ почвоведения и агрохимии имени У.У. Успанова, Казахский НИИ земледелия и растениеводства, Казахский НИИ животноводства и кормопроизводства, Казахский НИИ экономики АПК и развития сельских территорий, а также учебные вузы – Казахский национальный аграрный университет (г. Алматы) и Казахский агротехнический университет (г. Нур-Султан) и другие учреждения.

В бывшем РГП «НПЦзем» сосредоточен большой архивный материал (землеустроительный, почвенный, геоботанический, картографический фонд) с 60-летней историей исследований и обследований земель Казахстана. Их нужно проанализиро-

вать и использовать при решении современных задач земельной реформы и повышения продуктивности АПК РК.

Мировой опыт показывает, что в современных условиях рыночной экономики требуется оптимальное сочетание действенного государственного контроля за использованием и охраной земель и координации со стороны государственных уполномоченных органов действий субъектов земельных правоотношений (в том числе местных акиматов и уполномоченных органов) с их экономической самостоятельностью и свободой хозяйствования на земле.

Для обеспечения эффективного использования земельных ресурсов ключевое значение имеет наличие актуальной и достоверной информации о количественных и качественных характеристиках сельскохозяйственных угодий, что выражается в формировании сведений государственного земельного кадастра и банка данных об агрохимическом состоянии земель сельскохозяйственного назначения.

Формирование сведений государственного земельного кадастра обеспечивается проведением топографо-геодезических, аэрокосмических, картографических, землеустроительных работ, почвенных обследований, геоботанических изысканий, количественного и качественного учета земель, составлением земельно-кадастрового дела на конкретный земельный участок, изготовлением земельно-кадастровых карт и идентификационного документа на земельный участок.

В рамках Государственной программы развития АПК на 2017-2021 годы предусмотрено выделение 32,8 млрд тенге на проведение геоботанических изысканий и

почвенных обследований земель сельскохозяйственного назначения и бонитировки почв на общей площади 66 млн га.

В соответствии со статьей 152 Земельного кодекса Республики Казахстан организация ведения земельного кадастра в республике осуществляется центральным уполномоченным органом.

При этом, деятельность по ведению государственного земельного кадастра откосится к государственной монополии и осуществляется НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан» (далее - Корпорация).

В настоящее время Корпорация является подведомственным предприятием Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан, поэтому Комитет по управлению земельными ресурсами МСХ РК (далее Комитет) не имеет рычагов осуществления контроля данных работ в рамках Госпрограммы АПК РК.

По поручению Министра сельского хозяйства РК после изучения сложившейся практики проведение почвенных обследований и геоботанических изысканий земель сельскохозяйственного назначения и бонитировки почв Комитетом была актуализирована необходимость выполнения следующих работ:

- в период Казахской ССР в составе СССР (до 1990 гг.) были осуществлены фундаментальные почвенные и геоботанические исследования и составлены карты, поэтому есть возможность перевода их в электронный формат;

- с учетом наличия материалов по основным исследованиям прежних лет необходимо пересмотреть как в научном, так и в методологическом плане заложенные объемы работ и методы исследований, причем также

нужно учитывать разнообразия почвенных зон (подзон) с различным базовым содержанием гумуса;

- основные обследования земель проводить на: бросовых землях (пашнях, пастбище), землях запаса, пастбищных угодьях (переведенных с пашни за последние 25 лет). На пастбищных землях, имеющих перспективу перевода в пашню, землях вокруг населенных пунктов (перспектива освоения под продовольственные пояса, под пастбища), деградированных, засоленных землях и землях, подверженных эрозии.

Требует пересмотра, обновления и переутверждения, а именно:

- проведение крупномасштабных геоботанических и почвенных обследований земель, и бонитировка почв для формирования сведений государственного земельного кадастра;

- организация и ведение мониторинга земель на стационарных и полустационарных пунктах наблюдений;

- создание почвенно-информационной системы Казахстана, как основы рационального использования почвенных ресурсов и земель сельскохозяйственного назначения,

включая новые электронные варианты почвенных и типовых карт на основе ГИС-технологий (почвенная карта, карта деградации, карта засоления, карта загрязнения, эрозионная карта, геоботанические и др.).

В связи с тем, что Комитет не располагает профильными кадрами, специальными подразделениями или подведомственными органами для экспертных заключений и научных обоснований, необходимо создать коллегиальный орган при МСХ РК. Коллегиальный орган должен координировать почвенные и геоботанические работы с привлечением профильных подведомственных подразделений министерства, а также специализированных организаций, научных институтов, научно-производственных центров и ведущих ВУЗов, имеющих специалистов по почвоведению и геоботанике. Такой коллегиальный координирующий орган позволил бы вести эти работы целенаправленно и эффективно использовать бюджетные средства и достичь цели по выполнению поставленных задач по земельным отношениям АПК.

ТҮЙІН

Р.Е.Елешев¹, А.С.Сапаров²

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЖЕР ЖӘНЕ КАДАСТРЛЫҚ ҚЫЗМЕТТЕРІНІҢ
ҚАЗІРГІ ЖАҒДАЙЫ, ПРОБЛЕМАЛАРЫ ЖӘНЕ ОЛАРДЫ ШЕШУ

¹Қазақ Ұлттық аграрлық университеті, 050010, Алматы, Абай даңғылы. 8,
Қазақстан, e-mail: eleshev.r@mail.ru

²Ө.О. Оспанов атындағы Қазақ топырақтану және агрохимия ғылыми-
зерттеу институты, 050060, Алматы, әл-Фараби даңғылы, 75В, Қазақстан,
e-mail: ab.saparov@mail.ru

Топырақтың және климаттың ерекшеліктерін ескерместен жер ресурстарын ұзақ мерзімді пайдалану олардың тозуы мен шөлейттену процестерінің өрбуіне алып келді. Жер қатынастарын, жерге орналастыру және кадастрлық жұмыстарды реттеу өте күрделі және маңызды мәселе болып табылады. Мемлекеттік жер ресурстарын басқарудың ролін толықтығы мен тиімділігі тұрғысынан қайта қарау қажет

Түйінді сөздер: топырақ құнарлылығы, тозу, мониторинг, жерге орналастыру, жер кадастры, топырақты бағалау.

SUMMARY

R.E.Eleshev¹, A.S.Saparov²

MODERN STATUS OF LAND AND CADASTRAL SERVICES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN, THE PROBLEMS AND THEIR SOLUTIONS

¹*Kazakh National Agrarian University, 050010, Almaty, Abay Ave. 8, Kazakhstan,
e-mail: eleshev.r@mail.ru*

²*U. U. Usmanov Kazakh Research Institute of Soil Science and Agrochemistry
050060, Almaty, Al-Farabi Ave.75B, Kazakhstan,
e-mail: ab.saparov@mail.ru*

Long-term use of land resources without taking into account soil and climatic features led to the development of degradation and desertification processes. Regulation of land relations, land management and cadastral work is a very complex and essential problem. A reassessment of the role of state land administration in terms of completeness and effectiveness of its implementation is required

Key words: soil fertility, degradation, monitoring, land management, land cadaster, soil assessment.