

Об использовании и охране земель в Республике Казахстан

Т. С. Есжанова^{1}*

¹ Казахский агротехнический университет имени Сакена Сейфуллина, г. Астана,
Республика Казахстан

* e-mail: tazagyl.es@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются законодательные основы использования и охраны земель в Республике Казахстан.

Ключевые слова: рациональное использование земель, землевладельцы, земли сельскохозяйственного назначения

On the use and protection of land in the Republic of Kazakhstan

T. S. Yeszhanova^{1}*

¹ S. Seifullin Kazakh Agro Technical University, Novosibirsk, Astana,
Republic of Kazakhstan

* e-mail: tazagyl.es@mail.ru

Abstract. The article discusses the legislative basis for the use and protection of land in the Republic of Kazakhstan.

Keywords: rational use of land, landowners, agricultural land

Введение

Охрана земли (ОЗ) является важнейшей частью рационального использования земли и включает систему мер по обеспечению ее природных свойств, например, плодородия, для полноценного использования субъектами земельных отношений в производстве растениеводческой продукции [1]. Охрана земли – важнейший раздел Земельных кодексов (ЗК) России и Казахстана, в которых данному вопросу посвящены отдельные главы (соответственно гл. II и гл. 17), формулирующие основное содержание ОЗ. Отметим большую детализацию ОЗ в Земельном кодексе Республики Казахстан (ЗК РК). Так, в статье 139 определены цели и задачи ОЗ, состав системы ОЗ из правовых, организационных, экономических, технологических и других мер, их направленность на охрану окружающей среды в целом, предотвращение необоснованного изъятия земель из хозяйственного оборота, прежде всего из сельскохозяйственного и лесохозяйственного, нацеленность на восстановление и повышение плодородия почв [15]. Дано разъяснение, что «рациональное использование земель» означает, прежде всего, непосредственное использование природных качеств земель, в том числе их почвенного плодородия, способного к восстановлению в процессе проведения специальных агротехнических мероприятий в сельском и лесном хозяйстве. [16].

Методы и материалы

В качестве методов исследования использованы анализ и синтез результатов исследований ученых и специалистов – практиков Республики Казахстан и Российской Федерации. Основными материалами стали личные архивы и открытые веб-источники стран СНГ. Часть материала получено из ГИС государственного земельного кадастра (ГЗК), данных земельного баланса и дистанционного зондирования земель сельскохозяйственного назначения Республики Казахстан за 2018-2020 гг.

Результаты анализа

Охрана земель была и остается приоритетом земельной и технологической политики, отражающей роль качества базового ресурса в достижении главной цели – значимого эколого-экономического вклада в итоговый результат любой хозяйственной деятельности, как правило, требующей стимулирования производственных технологий, учета предполагаемых и реальных экологических опасностей, включающих загрязнение и иные виды деградации земель, обусловленные неблагоприятными последствиями хозяйственной деятельности. И тогда требуется комплекс специальных, в том числе организационно-правовых охранных мер, в основном мелиоративного и рекультивационного характера, способных обеспечить необходимое улучшение нарушенных земель, соответствующее нормативам реализуемого направления рационального использования земель.

Все перечисленные задачи охраны земель являются целевыми, для проведения которых в земельном законодательстве установлены ответственные лица, участвующие в процессе сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства и строительства. Контрольные наблюдения, проводимые в отношении рационального использования и охраны земель, всегда целенаправлены, осуществляются в заданном порядке [1] уполномоченными органами в пределах своей компетенции согласно ст. 140 ЗК РК.

Основные обязанности правообладателей земельных участков обусловлены соблюдением требований сохранения и землепользователи обязаны проводить мероприятия, направленные на:

- защиту земель от истощения и опустынивания, водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, химическими, биологическими, радиоактивными и другими вредными веществами, от других процессов разрушения;

- защиту от заражения сельскохозяйственных земель карантинными вредителями и болезнями растений, от зарастания сорняками, кустарником и мелкоколесом, от иных видов ухудшения состояния земель;

- рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение ее в хозяйственный оборот;

- снятие, сохранение и использование плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель [17].

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий, а также в случаях, когда невозможно восстановить плодородие почв деградированных сельскохозяйственных угодий, земель, загрязненных химическими, биологическими, радиоактивными и другими вредными веществами сверх установленных нормативов их предельно допустимых концентраций и предельно допустимого уровня воздействия, отходами производства и потребления, сточными водами, а также земель, зараженных карантинными вредителями и болезнями растений, предусматривается консервация земель в порядке, устанавливаемом Правительством Республики Казахстан [18].

В целях повышения заинтересованности собственников земельных участков и землепользователей в рациональном использовании и охране земель может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах.

Контроль за использованием земель предусматривает [1]:

- осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель;

- выдачу обязательных для исполнения предписаний по устранению выявленных нарушений земельного законодательства;

- рассмотрение дел об административных правонарушениях в области земельного законодательства;

- подготовку и предъявление исков в суд по вопросам, указанным в подпункте 4) пункта 1 статьи 148 Земельном Кодексе Республики Казахстан;

- выявление и возврат в государственную собственность земель, не используемых либо используемых с нарушением законодательства Республики Казахстан;

- приостановление строительства, разработки месторождений полезных ископаемых, эксплуатации объектов, геологоразведочных и других работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства, установленного режима использования земель, а также если эти работы ведутся по проектам, не прошедшим экспертизу или получившим отрицательное заключение;

- осуществление государственного контроля за соблюдением государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами земельного законодательства Республики Казахстан установленного режима использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением;

- недопущение самовольного занятия земельных участков;

- соблюдением прав собственников земельных участков и землепользователей;

- своевременное и правильное проведение собственниками земельных участков и землепользователями комплекса организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических противоэрозионных мероприятий по восстановлению и сохранению плодородия почв;

- своевременное представление в государственные органы собственниками земельных участков и землепользователями сведений о наличии, состоянии и использовании земель [19];

- проектирование, размещение и строительство жилых и производственных объектов, оказывающих влияние на состояние земель;

- своевременное и качественное выполнение мероприятий по улучшению земель, предотвращению и ликвидации последствий эрозии почвы, засолению, заболачиванию, подтоплению, опустыниванию, иссушению, переуплотнению, захламлению, загрязнению и других процессов, вызывающих деградацию земель;

- соблюдение установленных сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении им земельных участков;

- сохранность межевых знаков;

- своевременный возврат земель, предоставленных местными исполнительными органами во временное землепользование;

рекультивацией нарушенных земель;

- снятие, сохранение и использование плодородного слоя почвы при – проведении работ, связанных с нарушением земель;

- осуществление проектов землеустройства и других проектов по использованию и охране земель;

- иные вопросы, предусмотренные законодательством Республики Казахстан. В таблице 1 указаны виды нарушений за 2018 - 2021 гг по РК.

Использование земель, в отношении которых обеспечены все условия запланированной хозяйственной или иной (социальной, научно – исследовательской, космической и др.) деятельности, является наиболее принципиальным процессом. На сегодняшний день, по данным областного управления земельных отношений в Акмолинской области, неэффективно было использовано 3 миллиона гектаров земли для сельского хозяйства. Землепользователи не смогли должным образом освоить поля, которые они получили, чтобы сеять хлеб и пасти скот. Эти пробелы были обнаружены в результате дистанционного мониторинга земель, одновременно решающего задачи уточнения учетных данных земельного кадастра, оптимизационной перенастройки системы территориального планирования и, в значительной степени обусловленного ею, экологического состояния наиболее значимых в социально -экономическом развитии страны территорий. А это – более 2700 тыс. кв. км земель, частично покрытых водой (на территории РК протекают реки Иртыш, Урал, Чу, Сырдарья, расположены крупные озера, часть Каспийского моря), занятых развитыми энергетикой, промышленностью, недропользованием и сельским хозяйством, городами и сельскими поселениями, красивейшей столицей Астана и общим населением свыше 25 млн. человек. Проблема рационализации земель, особенно сельскохозяйственного назначения, весьма актуальна. Так, из 3 миллионов гектаров пока еще неосвоенных земель 300 тыс. га. были отведены под пашню, остальные 2,7 млн. га – под пастбища, но, как оказалось, дефицит пастбищных угодий устранен не был. Спрос существенно больше. Только в Акмолинской области не хватает 1600 тыс. га. пастбищных угодий. При этом отмечается нередкая неэффективность их использования отдельными хозяйствами. В этой связи актуальными стали электронные сообщения земельных органов правообладателям проблемных земельных участков

и они уже дали положительный результат: около 600 тыс. га земель вновь вступили в оборот. С 2018 года ведется систематическая работа по разрешению указанного дефицита, обусловленного в основном изъятием сельскохозяйственных земель для государственных нужд. Таким образом в стране с огромной территорией создан дефицит пастбищ при наличии неиспользуемых земель. Налицо проблема рационализации существующей системы землепользования. Варианты административных решений, конечно, существуют. Но здесь не тот случай, когда можно взять у кого-то и отдать другому. Есть много проблемных и даже пустующих земель, которые находятся в других районах, в том числе удаленных, менее освоенных. Мы же ведем речь о научно обоснованной системе, наличии соответствующих критериев и алгоритма приемлемого расчета (распределения земельного фонда, его территориальной части, возможно отдельной категории), обеспечивающих основные потребности рационального землепользования. Освоение земли отслеживается из космоса и накапливается информация по каждому земельному участку проводится отдельная экспертиза. Пилотный проект реализуется в Акмолинской, Костанайской, Восточно-Казахстанской, Мангистауской областях. Территории под посевы выбраны с помощью данных спутниковых снимков, есть всходы. По пастбищам делаем выводы, подсчитывая количество скота и площадь земель хозяйства. Если скот пасется на территории менее 20 % площади, то считаем ее неэффективно используемой. В результате обследования в регионе выявлено более 2 тысяч неэффективно используемых земельных участков. Из них 20 тыс. га. возвращены в собственность государства. На данный момент космический мониторинг выявил более 1 мил. га неиспользуемых земель

Таблица 1

Данные по количеству и видам нарушения по Республики Казахстан

	Виды нарушений	2018	2019	2020	2021
1	Нарушение прав государственной собственности на землю	1649	1105	747	448
2	Уничтожение специальных знаков	60	4	-	12
3	Порча земли	22	20	22	20
4	Нерациональное использование или не использование земель сельскохозяйственного назначения	719	789	220	38
5	Нарушение установленных сроков рассмотрения ходатайства о предоставлении земельных участков	17	112	52	136

	Виды нарушений	2018	2019	2020	2021
6	Невыполнение требований природоохранного режима использования земель	2	1	5	1
7	Невыполнение обязанностей по приведению временно занимаемых земель в состояние пригодное для дальнейшего использования	26	8	28	10

Анализируя таблицу 1 Нарушение прав государственной собственности на землю 2020-2021 менее 30% т.е. уменьшились нарушения. Однако же установление Нарушение установленных сроков рассмотрения ходатайства о предоставлении земельных участков увеличилось на 12%. [20]. Возможность увеличения данного показателя лежит номенклатурной функцией или реорганизации предприятия. Детализация проверки выявила показатели порча земли на момент проверки 82 нарушения. На основании данной таблицы проведены следующие мероприятия

1. Подписан закон от 30 июня 2021 года, согласно которому с 1 января 2022 года полномочия в области государственного контроля за использованием и охраной земель полностью перешли к Комитету по управлению земельными ресурсами МСХ РК.

2. Поправками в Земельном кодексе от 1 января 2022 года, путем реорганизации 9 февраля 2022 года создано территориальное подразделение центрального уполномоченного органа.

Данные действия позволят усилить контроль за видами нарушений, прозрачностью действий

Далее с помощью технологий космомониторинга (контроль и анализ, происходящих на Земле процессов и своевременного выявления изменений на основе данных дистанционного зондирования Земли) выявляется нарушения. [21].

Наибольшее количество проверок проведено земельной инспекцией Жамбылской области – 618 проверок, наименьшее – земельной инспекцией г. Шымкент - 112.

По сумме наложенных штрафов самый высокий показатель у земельной инспекции г. Алматы – 71,6 млн. тенге, самый низкий показатель по Жамбылской области всего – 2,8 млн. тенге.

Как показал анализ выявленных за 2019 год нарушений, 39,2 % из них приходится на нарушения прав государственной собственности на землю. Всего по республике за нарушения прав государственной собственности на землю привлечены к административной ответственности 1105 субъектов, с применением к ним штрафов на общую сумму 257,2 млн. тенге.

Большая часть указанных нарушений выявлена в г. Алматы – 180 нарушений или 16,2 % от общего количества выявленных нарушений прав государственной собственности на землю.

Из общего количества выявленных земельными инспекциями нарушений, на сегодняшний день, устранено - 917, на площади 45,8 тыс. га. [22].

Таким образом, показатель устраняемости нарушений по Республике составил 32,5 %.

Учитывая доработку методов госконтроля, в текущем году планируется в 4 раза увеличить площадь возвращенных государству неиспользуемых сельхозземель по сравнению с прошлым годом: в 2021 году возвращено 1,3 млн. га, в 2022 году планируется не менее 5 млн. га. Эффективность космомониторинга повысится после завершения оцифровки всех сельхозземель. Завершить этот процесс планируется в 2024 году [23].

Обсуждение

Автоматизация контроля, в том числе с внедрением космического мониторинга земель, должна решиться проблема. Так же стоит острая проблема неэффективного государственного контроля за использованием земель, т.е. ограничен штат земельных инспекторов, которые физически не в состоянии проверить сельхозугодья. Со стороны государства приняты правовые меры, такие как, закон от 30 июня 2021 года, согласно которому с 1 января 2022 года полномочия в области государственного контроля за использованием и охраной земель полностью перешли к Комитету по управлению земельными ресурсами МСХ РК, Поправками в Земельном кодексе от 1 января 2022 года, путем реорганизации, 9 февраля 2022 года создано территориальное подразделение центрального уполномоченного органа. Позволит усилить государственный контроль за использованием и охраны земель. Также Создан «Кабинет земельного инспектора», который позволит находить признаки нерационального использования земельных участков на основе сопоставительного анализа данных из различных источников и автоматизировано реагировать на такие факты.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О концепции рационального использования и охраны земельных ресурсов Республики Казахстан на период 2010 года (основные положения)
2. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442>. – Текст : электронный.
3. Министерство окружающей среды и водных ресурсов республики Казахстан пятый национальный доклад Республики Казахстан о биологическом разнообразии
4. Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Постановление Правительства Республики Казахстан от 4 ноября 2011 года
5. Айгаринова Г.Т. Проблемы правового обеспечения охраны и рационального использования земель в Республике Казахстан. Вестник КазНУ.2015 Алматы
6. Об утверждении Правил консервации земель, Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2003 года №993// Информационно-справочная система «Әділет 2015»
7. Ларионов Ю.С., Байков К.С., Жарников В.Б. Теоретические и методологические основы охраны сельскохозяйственных угодий в системе биологического земледелия Вестник СГУГиТ, Том 26, № 5, 2021
8. Жарников В. Б., Ларионов Ю. С. Мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения как механизм их рационального использования // Вестник СГУГиТ. – 2017. – Т. 22, № 1. – С. 203–210.

9. Захарова Н. И. Мониторинг почв земель сельскохозяйственного назначения : сущность, цели и задачи // Вестник ПАГС. – 2012. – № 312. – С. 117–121.
10. Программа Цифровой Казахстан
11. Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и внесении изменений и дополнения в некоторые приказы Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан
12. Ларионов Ю. С. Биоземледелие и закон плодородия почв (теоретические основы) : монография. – Омск : ИП Скорнякова Е. В., 2012. – 208 с.
13. Добротворская Н. И., Дубровский А. В. Общие вопросы охраны и защиты почвенного покрова для цели рационального землепользования на территории населенных пунктов // Вестник СГУГиТ. – 2016. – Вып. 2 (34). – С. 184–
14. «О пастбищах» Закон Республики Казахстан от 20 февраля 2017 г. № 47-VI ЗРК. [Электронный ресурс].- 2017.-URL:<http://www.adilet.zan.kz/rus/>
15. О проекте Земельного кодекса Респу...04 Окт 2017 ипс <http://adilet.zan.kz>
16. З.Х. Баймолдина - <http://rudocs.exdat.com>
17. О проекте Земельного кодекса Республики Казахстан <http://adilet.zan.kz>
18. О внесении изменений и дополнений <http://adilet.zan.kz> 21 Января 2016 ИПС Адилет
19. Об утверждении положения о государственного кадастра <http://adilet.zan.kz> 21 Января 2016 ИПС Адилет
20. Проблемы государственного кадастра <http://elibrary.ru>
21. Более 1 млн гектаров неиспользования <https://zakon.kz>
22. http://cawater-info.net/bk/land_law/file/ <http://cawater-info.net>
23. Космомониторинг сельхозземель <http://profit.kz>

© Т. С. Есжанова, 2023