

**Межгосударственный Научный Проблемный Совет
по земельным отношениям и землеустройству
стран-участников СНГ**

**Агентство Республики Казахстан
по управлению земельными ресурсами**

СТРАТЕГИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ НА РУБЕЖЕ ХХІ ВЕКА



Астана, 2001

**Межгосударственный Научный Проблемный
Совет по земельным отношениям и землеустройству
стран-участников СНГ**

**Агентство Республики Казахстан по управлению
земельными ресурсами**

**СТРАТЕГИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ
ПРЕОБРАЗОВАНИЙ НА РУБЕЖЕ
XXI ВЕКА**

Астана 2001

**Межгосударственный Научный Проблемный
Совет по земельным отношениям и землеустройству
стран-участников СНГ**

**Агентство Республики Казахстан по управлению
земельными ресурсами**

**Материалы заседания
Межгосударственного Научного Проблемного
Совета по земельным отношениям и
землеустройству стран-участников СНГ и
международной научно-практической
конференции “10 лет земельной реформы -
шаг в новое тысячелетие”, посвященной 10-
летию независимости Республики Казахстан
(18 – 19 сентября 2001 г.)**

Астана, 2001

Материалы заседания Межгосударственного Научного Проблемного Совета по земельным отношениям и землеустройству стран-участников СНГ и международной научно-практической конференции. - Астана: Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами. 2001. - 216 с.

В сборнике публикуются материалы заседания Межгосударственного Научного Проблемного Совета по земельным отношениям и землеустройству стран-участников СНГ и международной научно — практической конференции “10 лет земельной реформы - шаг в новое тысячелетие”, посвященной 10-летию независимости Республики Казахстан. Освещаются результаты преобразования земельных отношений и проведения земельной реформы в странах-участниках СНГ на рубеже XXI века.

Рассматриваются вопросы становления нового земельного строя, совершенствования управления земельными ресурсами, а также технологических процессов ведения землеустройства, земельного кадастра, геодезии, аэрофотосъемки и картографии, проблемы рационального использования и охраны земель с учетом особенностей и специфики стран-участников СНГ в переходный период к рыночной экономике.

Под редакцией Б. С. Оспанова и З. Д. Дюсенбекова.

ISBN 5-7667-8160-1

© Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами, 2001.

Особенности преобразований земельных отношений и проведения земельной реформы в Республике Казахстан на рубеже XXI века

Оспанов Б.С.

Председатель Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами

Происходившие за годы независимости Казахстана процессы реформирования политического и экономического строя в Республике Казахстан выдвинули необходимость коренного изменения земельных отношений и проведения земельной реформы.

С первых дней земельную реформу в стране возглавил Государственный комитет Республики Казахстан по земельным отношениям и землеустройству (Госкомзем), который был создан в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан в 1991 г.

Указом Президента Республики Казахстан от 13 октября 1999 года было организовано Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами. В настоящее время Агентство является центральным уполномоченным органом по управлению земельными ресурсами Казахстана и осуществляет в пределах, предусмотренных законодательством, специальные исполнительные, разрешительные и контрольно-надзорные функции, также координирует работы в сфере государственного управления земельными ресурсами, землеустройства, ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель, топографо-геодезических работ.

Несмотря на многочисленные реорганизации нашей службы, Агентство Республики Казахстан в настоящее время представляет собой мощный республиканский уполномоченный орган с вертикальной структурой управления земельными ресурсами и имеет во всех областях, городах Астане Алматы территориальные органы. Непосредственное выполнение работ по землеустройству, картографированию, ведению земельного кадастра и мониторинга земель осуществляют Государственный научно-производственный центр земельных ресурсов и землеустройства с сетью дочерних предприятий (ГосНПЦзем), Государственный институт аэрофотогеодезических изысканий (ГИСХАГИ), казенные предприятия системы геодезии и картографии. Всего в системе Агентства работает свыше трех тысяч специалистов. Предприятия оснащены необходимой геодезической, компьютерной и другой специальной техникой и оборудованием. Имеются современные технологии по выполнению основных задач, стоящих перед агентством.

Историю развития земельных отношений нашей республики после

распада Союза можно условно разделить на четыре этапа.

На начальном этапе (1990-1993 гг.) были приняты Земельный кодекс Республики Казахстан "О земельной реформе", "О крестьянском хозяйстве", "О земельном налоге". Непосредственно Госкомземом подготовлено и принято Верховным Советом и Кабинетом Министров Республики Казахстан 11 постановлений.

Безусловно, что законы, принятые в этот период, сыграли определенную положительную роль в преобразовании совхозов и колхозов в новые формы хозяйствования на земле. Однако, с внедрением рыночных отношений в стране исключительная собственность государства на землю стала сдерживающим фактором этих процессов.

Второй этап развития земельных отношений (1994-1995 гг.) является периодом адаптации земельного законодательства к условиям рынка.

Для этих целей были приняты Указы Президента Республики Казахстан "О некоторых вопросах регулирования земельных отношений", "О дальнейшем совершенствовании земельных отношений", которыми впервые в республике был введен институт купли-продажи права землепользования, в условиях исключительной государственной собственности на землю. Практически с этого момента начались первые признаки формирования нового земельного строя, который ориентирован на условия рынка.

Начиная с 1994 года, Госкомзем работал над новой редакцией Земельного кодекса, в результате чего был принят 22 декабря 1995 года Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, "О земле", которого начался третий этап осуществления реформы (1995-2001 гг.).

С момента принятия данного Указа Комитетом было подготовлено, Правительством принято 25 постановлений по его реализации.

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, "О земле" решил главный принципиальный вопрос — это законодательный статус земли, как недвижимости, как предмета (объекта) правового регулирования. Земля в соответствии с земельным законодательством стала объектом хозяйствования, собственности и землепользования, на который распространяются вещные права, сервитуты.

Тем самым была создана целостная система законодательных основ земельных отношений, которая способна обеспечить вхождение республики в цивилизованный рынок.

К 2000 году отдельные нормы Указа "О земле" стали отставать от реалий и требовали внесения в него корректив. Необходимость совершенствования земельного законодательства была обусловлена пересмотром института права землепользования, а также возможностью введения частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Однако, консерватизм общества по отношению к этому вопросу не позволил расширить ареал частной собственности на землю.

После двух лет общенародного обсуждения 24 января 2001г. был принят закон "О земле", который положил начало четвертого этапа развития земельной реформы.

В настоящее время Агентством Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами почти полностью подготовлены подзаконные акты для его реализации.

За годы осуществления земельной реформы в республике по существу создан новый земельный строй, основанный на разных формах собственности на землю, многообразных видах права землепользования, на вовлечении земельных участков и права землепользования в рыночные отношения, а платности землепользования.

Была ликвидирована государственная монополия на землю, осуществлен переход к многообразию форм земельной собственности, проведено бесплатное перераспределение земель в пользу граждан. Более трех миллионов граждан стали собственниками земельных участков, которыми впервые было произведено техническое оформление границ, изготовлены и введены в действие правоудостоверяющие документы на землю.

Сформирован специальный земельный фонд на площади 12 млн.га, в числе 0,9 млн.га пашни, который является резервом для развития сельского хозяйства, жилищного и дачного строительства, а так же

Создан слой крестьянских (фермерских) хозяйств. По состоянию на 1 января 2001 года в республике числится 105,1 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств, 1,9 тыс. производственных кооперативов, 3,1 тыс. акционерных обществ и хозяйственных товариществ.

В результате разгосударствления и приватизации колхозов и совхозов, во из которых определились с этим правом посредством продажи, аренды, дарения, внесения в уставный фонд агроформирований. Завершена персонификация условных земельных долей.

Формируется рынок земли. С момента введения института купли-продажи земель оформлено и зарегистрировано 58,2 тыс. сделок по продаже государством земельных участков или права землепользования. Проведено 3 конкурсов и 173 земельных аукциона, на которых проданы тысячи земельных участков.

Земельный строй Республики Казахстан можно отнести к модели земельных отношений с преобладанием государственной собственности на землю. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в государственной собственности, широко используется аренда земли, развивается рынок права пользования землей земельных участков, переданных в частную собственность.

В условиях рыночных отношений рациональное использование и охрана земель приобретают особую значимость. В настоящее время во всех облас-

тях проводится инвентаризация пахотных земель и завершается вывод из оборота низкопродуктивной их части. Совершенствуется методика и порядок определения кадастровой оценки земельных участков, корректируются базовые ставки платы за землю. Разрабатываются региональные программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями. Постоянно осуществляется государственный контроль за соблюдением земельного законодательства.

В целях обеспечения национальной безопасности и защиты территориальной целостности республики планомерно проводятся работы по делимитации и демаркации государственной границы. В 2001 году предстоит окончательное завершение работ по демаркации Казахстанско-Китайской государственной границы. Продолжаются работы по делимитации государственной границы Республики Казахстан с Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Туркменистаном и Республикой Узбекистан.

Осуществление единой государственной политики по управлению земельными ресурсами должно отслеживаться через ведение государственного земельного кадастра. В республике земельный кадастр создается на качественно новой основе с использованием современных технологий, формируется автоматизированный банк данных о земельных участках.

В составе земельного кадастра проводятся работы по учету земельных участков для целей регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. По данному вопросу совместно с Министерством юстиции Республики Казахстан разработано и принято 5 нормативных документов.

Предприятия топографо-геодезической и картографической отрасли Агентства выполняли государственный заказ по определению срединной линии дна северной части Каспийского моря, по делимитации государственной границы с сопредельными государствами.

К настоящему времени территория Казахстана полностью покрыта топографическими картами масштабов 1:25 000 — 1:100 000.

Общий объем накопленной картографической продукции всех масштабов в республике достигает 500 000 номенклатурных листов. Кроме того, в архивах находится огромное количество аэрокосмоматериалов, полученных за последние 20 - 30 лет, а также серии топографических и тематических карт, созданных по материалам аэрокосмической съемки.

На основании договора с Японским Агентством по международным связям (ЯАМС) по первой очереди "Проекта по урегулированию оросительно-дренажной системы и водосистем в г. Кызылорде" была покрыта стереотопографической съемкой территория площадью более 480 кв. км., и подготовлено к изданию 106 номенклатур трапедии.

Кроме этого, по теме "Срочное составление государственной базы географических данных по южному региону Республики Казахстан" бы-

и обновлены карты масштаба 1:100 000 - 22,5 тыс. км², а 1:200000 - 160 тыс. км² в цифровой электронной форме.

Одним из направлений деятельности Агентства является осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель.

За 1995 — 2000 годы нашей инспекторской службой проведено более 1,1 тыс. проверок, при этом выявлено более 41,5 тыс. нарушений земельного законодательства и наложены штрафные санкции на общую сумму около 63 млн. тенге.

Только в 2000 году инспекторской службой выявлено 15,3 тыс. нарушений земельного законодательства. Привлечены к административной ответственности 2,7 тыс. нарушителей земельного законодательства, на них наложены штрафные санкции на сумму 16,8 млн. тенге.

В целях своевременного выявления изменений состояния земель, их оценки и выработки рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов, а также информационного обеспечения ведения государственного земельного кадастра и иных функций государственного управления земельными ресурсами Агентством продолжается формирование территориально-зональной мониторинговой сети.

В настоящее время она представлена 223 стационарными и полустационарными площадками, заложенными на пашне по всей территории республики, семью полигонами локального мониторинга экосистем в санитарно-охраных зонах нефтяных месторождений и двумя геоботаническими станциями на горных и пустынных пастбищах предгорий Заилийского Алатау.

За годы реформ большое внимание уделялось также и кадровому обеспечению землеустроительной службы республики. Бывшие проектные институты "Казгипрозем" и "Целингипрозем" были преобразованы в единый ГП "ГосНПЦзем" с дочерними предприятиями в областях. Были открыты дополнительные факультеты в г. Алматы, Кызылорде, Таразе и Уральске. Принимаются меры по переподготовке специалистов областных и районных служб. Для этого в Астане и Алматы образованы центры по обучению специалистов, разработаны программы обучения и переподготовки кадров.

Важной экономической проблемой и одним из основных факторов развития рынка земли является установление обоснованных нормативов платы за землю - нормативной цены земли, земельного налога, арендной платы, рыночной цены земли (при ипотеке) и других показателей, позволяющих проводить объективную оценку конкретных земельных участков.

Предстоит выполнить значительные работы по землеустройству, земельному кадастру, цифровому картографированию, мониторингу и оценке земель, почвенным, геоботаническим, топографо-геодезическим и другим исследованиям в соответствии с государственными программами и заявками юридических лиц и граждан.

Кроме того, необходимо осуществить зонирование земель по категориям и ценовое зонирование земель; способствовать кооперированию, обустройству и укреплению всех хозяйствующих субъектов; оказывать научную, проектно-техническую помощь при создании новой системы землепользований путем разработки схем и проектов землеустройства, рекультивации освоения и улучшения земель.

Важное значение имеет совершенствование методов и способов управления земельными ресурсами страны, создание условий для равноправного развития всех форм хозяйствования на земле. В конечном итоге, все это будет направлено на рациональное использование и охрану земель Республики Казахстан в новом тысячелетии.

Одной из основных задач Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами на ближайшее время является выполнение комплекса работ по завершению демаркации Казахстанско-Китайской государственной границы. По взаимной договоренности сторон к концу 2001 года весь пакет документов будет подготовлен к подписанию главами государств Республики Казахстан и Китайской Народной Республики.

Земельные ресурсы — сложный экономический, социально-экологический и политический объект управления.

Республика Казахстан занимает огромную территорию в 272,5 млн. га на Евразийском континенте.

Мировой опыт показывает, что в современных условиях рыночной экономики требуется оптимальное сочетание жесткого государственного контроля за использованием и охраной земель и координации со стороны государственных органов субъектов собственности на землю и землепользования с экономической самостоятельностью, свободой их хозяйствования на земле.

Новые проблемные задачи стоят перед землеустроительной службой республики по разработке прогнозов и программ, республиканских и региональных схем использования и охраны земельных ресурсов, составлении проектов землеустройства на основе ландшафтно-экологического подхода, инвентаризации пахотных земель, земельно-хозяйственного устройства территории сельских населенных пунктов, рабочих проектов мелиорации и охраны земель.

В настоящее время существующие картографические материалы, необходимые для ведения земельного кадастра, в своем большинстве устарели и не могут в полной мере использоваться без их обновления.

Для выполнения поставленных перед картографической службой республики задач определены приоритетные направления ее развития на современном этапе:

обеспечение потребностей органов управления, обороны, науки, образования и населения информацией о местности посредством карт;

проведение работ по подготовке к изданию топографических карт масштаба от 1:25 000 до 1:1 000 000;

осуществление картографического обеспечения демаркации, делимитации государственной границы Республики Казахстан;

координация работ по развитию производственной базы, по разработке внедрению в производство новой техники и технологии в области картографии;

постепенный переход на цифровые методы картографирования.

В целом, по республике для обновления картографических материалов, с учетом восстановления сроков периодичности обновления, потребуется значительное время и средства. Сроки обновления материалов не могут обеспечить темпов углубления земельной реформы, а также других преобразований, проводимых в отраслях экономики страны. Выход из создавшегося положения — только в переходе на новые технологии в картографическом производстве.

Вся территория Казахстана обеспечена топографическими картами, обновление топографических карт производится с незавершенным циклом, так как в Казахстане отсутствует картографическая фабрика.

Несмотря на трудности, проводится работа по переходу на спутниковые автономные методы координатных определений, разработку и создание на основе ГИС-СНГ электронных карт.

Реализация перечисленных проблем позволит более рационально использовать имеющиеся земельные ресурсы, будет способствовать дальнейшему углублению земельной реформы, развитию геодезической и картографической деятельности, осуществлению аграрной политики в соответствии с долгосрочными приоритетами, определенными Президентом Республики Казахстан в Стратегии развития до 2030 года и Программой действий Правительства Республики Казахстан на 2000-2002 годы.

Дальнейшее развитие и углубление земельной реформы должно быть направлено на создание необходимых условий для эффективного хозяйствования на земле, рационального использования земельных ресурсов — главного богатства страны, их охраны.

В этих целях необходимо:

дальнейшее совершенствование законодательной и нормативной правовой базы по развитию земельных отношений, основанных на защите права собственности и права землепользования, на требованиях эффективного использования и охраны земель в рыночных условиях;

при этом должны быть введены нормы земельного права, усиливающие государственное регулирование и ограничение пределов частной собственности на отдельные категорий земель, требование использования земли по назначению;

определение цены земли;

разработка прогнозов и программ республиканских и региональных схем использования и охраны земельных ресурсов;

внутрихозяйственное землеустройство хозяйствующих субъектов и обустройство земель сельских населенных пунктов;

разработка рабочих проектов мелиорации и охраны земель, рекультивации нарушенных земель;

оптимизация площади пахотных земель;

природно-сельскохозяйственное и ценовое зонирование земельного фонда;

создание единой автоматизированной информационной системы земельного кадастра, завершение организации районных филиалов земельного кадастра;

обеспечение потребности страны всеми видами съемок, карт, геодезическими данными;

выполнение работ по землеустройству, земельному кадастру, цифровому картографированию, мониторингу и оценке земель, почвенным и геоботаническим изысканиям в соответствии с государственными программами и заявками юридических лиц и граждан.

В целях выполнения поставленных задач деятельность Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами в ближайшие годы будет направлена на:

реализацию Мероприятий Программы обеспечения прав на землю в Республике Казахстан на 2000-2003 годы;

обеспечение рационального использования и охраны земельных ресурсов страны, разработку Государственной программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями на базе региональных (областных) программ;

завершение разработки подзаконных актов в развитие Закона Республики Казахстан «О земле», внесение изменений и дополнений в более чем 20 действующих нормативных правовых актов;

завершение инвентаризации пахотных земель с выводом из обработки низкопродуктивных неперспективных земель;

выявление, изъятие неиспользуемых, либо используемых с нарушениями земельного законодательства земель с последующим включением их в специальный земельный фонд и дальнейшим перераспределением;

развитие рынка земли;

совершенствование учета земельных участков для целей регистрации;

создание современного земельного кадастра на базе геоинформационных технологий;

ведение мониторинга земель с использованием в дальнейшем дистанционного зондирования, проведение почвенных, геоботанических и других

исследовательских работ для его обеспечения;

укрепление системы землеустройства страны квалифицированными кадрами;

проведение научно-методического обеспечения землеустроительной системы республики.

топографо-геодезическое и картографическое обеспечение делимитации, демаркации и описания линии государственной границы Республики Казахстан;

принятие Закона Республики Казахстан «О геодезии и картографии»;

строительство картографической фабрики;

составление и обновление топографических карт всего масштабного ряда;

возобновление научно-практических исследований по прогнозированию колебаний на геодинамических полигонах с изданием карт современных вертикальных движений земной коры.

Необходимо выполнить изыскательские, картографические, мониторинговые работы в объеме полной потребности для ведения земельного кадастра и обеспечения собственников и землепользователей необходимой полной информацией о земле.

Предусматривается перейти на определение координат углов поворота границ земельных участков во Всемирной геодезической системе GWS-84, параметры которой являются общедоступными.

Разработка, создание и освоение ГИС, а на основе ГИС - электронных карт, которые являются мощным средством повышения эффективности управления автоматизированных систем государственного управления, для решения многочисленных прикладных расчетных и информационных задач.

Анализируя современное состояние ведения земельного кадастра, картографо-геодезической отрасли Агентства, можно констатировать, что отставание от научно-технического прогресса явно налицо. Для преодоления этой проблемы необходимо создать республиканский научный центр, который осуществлял бы научные, фундаментальные, методические, технологические и технические разработки.

Подводя итоги работы землеустроительной и топографо-геодезической службы нашей страны за прошедшие десять лет, можно сделать вывод, что действия нашей отрасли в определенной степени способствовали укреплению и развитию рыночных отношений, обретению Республикой Казахстан экономической независимости и направлены на дальнейшее процветание нашей Родины — суверенного Казахстана.

Первое десятилетие земельной реформы в России - создание системы государственного управления земельными ресурсами

Сай С.И.

*Руководитель Федеральной службы
земельного кадастра России, к.э.н.*

Переход России в конце XX века к рыночной экономике потребовал развития новых земельных отношений. Важность земельных преобразований для развития общества определяется тем, что согласно Конституции Российской Федерации земля признается основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Как уникально природное тело земля является пространственным базисом социально-экономического развития, главным средством производства в сельском лесном хозяйствах, естественной кладовой минерально-сырьевых ресурсов, средой обитания животного мира.

Невосполнимость и ограниченность земельных ресурсов ставят в большинстве случаев земельные вопросы во главу угла государственной политики страны. Наряду с этим в гражданском законодательстве земельные участки являются также объектом гражданских прав.

В настоящее время российское общество пришло к согласию в этих вопросах и они получили свое отражение в принципах, заложивших основу проекта нового Земельного кодекса Российской Федерации, который исходит из:

- учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле, как природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природного ресурса, используемом в качестве естественного средства производства и естественного пространственного базиса; и, одновременно - как недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав на землю;

- приоритета охраны земли (почв) как компонента окружающей природной среды и естественного средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей природной среде;

- приоритета охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие варианты деятель-

ности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни людей или предотвратить воздействие неблагоприятных факторов на здоровье человека, даже если это связано с более высокими затратами;

- участия граждан и общественных объединений в принятии решений, затрагивающих их права на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых окажет воздействие на состояние использования и охраны земель, затрагивающее их права, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и формах, установленных законодательством;

- единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, согласно которому все прочно связанные с земельным участком объекты следуют судьбе земельного участка, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- приоритета ценных и особо охраняемых земель, согласно которому защита ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других ценных и особо охраняемых земель для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральным законом. установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения других категорий земель;

- платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, указанных в федеральном законе, законах субъектов Российской Федерации;

- деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется принадлежностью к той или иной категории и разрешенным использованием в соответствии с территориальным зонированием и требованиями специального законодательства Российской Федерации;

- разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, согласно которому правовые основы порядок такого разграничения устанавливаются федеральным законом; дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

- сочетания общественных интересов и интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества в целом, при обеспечении гарантий каждого

гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Земельно-ресурсный потенциал нашего государства — это 1709 млн. гектаров земли (12,5% мировой территории) и 420 млн. гектаров континентального шельфа. На территории России сосредоточено 55% черноземных почв мира. Обеспеченность России земельными ресурсами — важнейший экономический и политический фактор развития общественного производства.

По поручению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в 1990–2000 годах Госкомзем России непосредственно обеспечивал и координировал проведение земельной реформы в Российской Федерации. Её результатом стало создание основ новых земельных отношений на пространстве, составляющем 1/8 территории земного шара.

Основным результатом первого десятилетия земельных преобразований стала ликвидация государственной монополии на землю, переход к многообразию форм собственности на землю, а также проведение бесплатного перераспределения земель в пользу граждан (на сегодняшний день в России более 43 млн. собственников, владельцев и пользователей земельных участками, в частную собственность передано более 130 млн. га, и 7,6% земельного фонда страны, что больше, чем пахотные земли всей Европы).

Земельные комитеты обеспечили регистрацию прав на земельные участки: всем собственникам земельных участков изготовлены и выданы документы, удостоверяющие право собственности на землю.

Введено платное землепользование — сбор всех видов земельных платежей в 2000 году составил 24,7 млрд. рублей, а их доля в федеральных налоговых доходах от использования природных ресурсов составляет более 70%.

Созданы объективные условия для развития земельного рынка. В 2000 году в России было осуществлено 5,2 млн. всех видов сделок с земельными участками, из которых более 90% приходится на аренду государственных и муниципальных земель; сделки по купле-продаже гражданами и юридическими лицами составили 315 тыс. единиц.

Сформирован слой крестьянских (фермерских) хозяйств: по состоянию на 1 января 2000 года функционировало 264,6 тысяч крестьянских (фермерских) хозяйств на площади 14,4 млн. гектаров.

В результате приватизации земли в ходе реорганизации колхозов совхозов осуществлена передача земли в собственность крестьянскому варианту раздела земли между членами сельскохозяйственных предприятий на условные земельные доли. В итоге этих преобразований земельные доли получили 11,9 млн. человек общей площадью 117,6 млн. га. Правительственные документы оформлены 10,9 млн. собственникам (91%), из которых около 2/3 сегодня уже распорядились правами на свои земельные доли.

Сформирован целевой земельный фонд для расселения беженцев и вынужденных переселенцев: по состоянию на 1 января 2000 г. 69 тысяч семей получили 48,1 тыс. га земель для индивидуального жилищного строительства и других целей.

Создан целевой земельный фонд для обеспечения гарантированного выделения участков уволенным в запас военнослужащим (по состоянию на 1 января 2000 года предоставлены земельные участки 26,9 тыс. семьям военнослужащих на площади 48,2 тыс. га).

Заложена правовая основа для обеспечения казачьих обществ земельными участками: осуществлены землеустроительные работы по созданию целевого земельного фонда для казачьих обществ на территории 27 субъектов Российской Федерации на площади 244 тысяч га.

Заложены основы пространственного развития муниципальных образований: в ведение органов местного самоуправления передано 36,4 млн. гектаров земель для 153,3 тысяч сельских населенных пунктов.

Для целей индивидуального жилищного строительства предоставлены земельные участки 6,4 млн. гражданам на площади 638 тыс. га.

В настоящее время основными направлениями деятельности Федеральной службы земельного кадастра являются следующие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие)

- ведение государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества;
- землеустройство;
- государственная кадастровая оценка земель;
- мониторинг земель;
- государственный контроль за использованием и охраной земель.

Наиболее важной функцией на современном этапе является создание единой территории Российской Федерации единой системы государственного земельного кадастра. Начиная с 1996 г. активно реализуется и в 2001 году завершается Федеральная целевая программа “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра” Российской Федерации, главная цель которой — создание обязательной для всего государства с рыночной экономикой многофункциональной информационной инфраструктуры — системы государственного земельного кадастра (ГЗК) — главного инструмента поддержки прав на землю и недвижимости. Вместе с налоговой системой и системой обеспечения гражданских прав ГЗК призван обеспечить стабильность и сохранение единого экономического пространства России. В этих целях в соответствии с Федеральным законом “О государственном земельном кадастре” утвержден и введен в действие Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ), содержащий

сведения о правах, обременениях, базовых платежах и оценке, наличии объектов недвижимости и описание границ земельного участка. Создано "семейство" сертифицированных специальных программных продуктов, обеспечивающих автоматизированное ведение ГЗК. Развернуты автоматизированные программно-технические комплексы по ведению государственного земельного кадастра в 750 муниципальных образованиях, а в 157 субъектах Российской Федерации внедряются неавтоматизированные технологии с последующим переходом на автоматизированные методы ведения ГЗК. Формируется первая очередь

Кадастрового информационно-аналитического центра федерального уровня (г. Москва), который призван обеспечить федеральные органы государственной власти актуальной информацией о земельных ресурсах. Создана автоматизированная база данных о земельных участках, закрепленных за государственными унитарными предприятиями и госучреждениями федеральной собственности на территории 71 субъектов Российской Федерации в настоящее время Реестр Федеральных земель содержит сведения о 12 тыс. участков, закрепленных за 30 тыс. землепользователями, общей площадью 458 млн. га.

В начале 2002 года формирование системы государственного земельного кадастра в основном будет завершено. В этой связи в начале 2001 года Правительство Российской Федерации поставило новую задачу по формированию на базе автоматизированной системы государственного земельного кадастра системы государственного учета объектов недвижимого имущества. В настоящее время Правительством Российской Федерации принята новая Федеральная программа "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости", которая является логическим продолжением Федеральной программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра", к которой (что очень важно) добавлена составляющая государственного учета объектов недвижимости. Идея создания системы государственного учета объектов недвижимости на базе земельного кадастра не нова. Эта принципиальная позиция, которая последовательно отстаивалась с разной степенью активности в зависимости от ситуации в стране руководством Госкомзема России и Росземкадастра.

В июле 2001 года вступил в действие Федеральный закон "О землеустройстве". Этот закон положил конец спорам о месте и роли землеустройства в условиях новых земельных отношений. Сохраняя понятие классического внутрихозяйственного землеустройства, законом вводится новое понятие территориального землеустройства, на основе которого должно происходить формирование объектов недвижимого имущества. В соответствии с законом землеустройство определяется как система мероприятий по изменению состояния земель, планированию и организации рационального

использования и охраны земель, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации территорий, используемых юридическими лицами и гражданами для ведения сельскохозяйственного производства, а также используемых общинами и гражданами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Десять лет земельной реформы показали, что там, где процессы передачи земель в собственность граждан и юридических лиц осуществлялись без разработки и реализации соответствующих землеустроительных проектов, были допущены серьезные просчеты в организации использования земель, которые оказали значительное влияние на снижение уровня сельскохозяйственного производства в стране.

Новый закон устанавливает перечень условий, когда землеустройство должно проводиться в обязательном порядке. Среди них: изменения границ объектов землеустройства; предоставление и изъятие земельных участков;

определение границ частей объектов землеустройства, ограниченных в использовании; перераспределение земель, используемых юридическими лицами и гражданами для ведения сельскохозяйственного производства; выявление нарушенных земель и земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, сушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям; проведение мероприятий по восстановлению земель, подверженных эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, сушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям. Таким образом, закон ставит серьезный заслон

пути развития возможных негативных тенденций в землепользовании. Начиная с 1999 года в России ведется большая работа по государственной кадастровой оценке земель. Государственная кадастровая оценка носит характер массовой оценки и проводится, основываясь на рыночных принципах оценочной деятельности. Сложность практической реализации этих принципов заключается в слабой степени развитости земельного рынка в стране и недостаточном для применения методов статистического анализа количестве сделок с земельными участками. Тем не менее, Федеральной службой земельного кадастра России разработан пакет методик государственной кадастровой оценки земель различных категорий и различных видов функционального использования, который позволяет гибко совмещать основные рыночные подходы к оценке: метод сравнительных продаж, а

также затратный и доходный методы.

Организациями системы Росземкадастра и других ведомств разработаны методические материалы по оценке кадастровой стоимости следующих категорий и видов использования земель:

- сельскохозяйственные угодья (согласована в установленном порядке и утверждена приказом по Росземкадастру);
- лесные земли (разослана на согласование);
- земли городских и сельских поселений (согласована в установленном порядке и утверждена приказом по Росземкадастру);
- земли промышленности и другие земли производственного назначения вне черты поселений;
- земли садоводческих товариществ;
- земли рекреационного назначения;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

К настоящему времени работы по государственной кадастровой оценке земель завершены по сельскохозяйственным угодьям и активно ведутся на территории всех земель в черте поселений. Фактически близки к завершению работы по оценке земель лесного фонда.

В целях предупреждения и устранения воздействий негативных процессов на земли, вызванных продолжающимся истощительным и нерациональным использованием земельного фонда России, минимизации разрушения почвенного покрова при разведке и добыче полезных ископаемых, строительстве и иной хозяйственной деятельности, получения объективной и своевременной информации для ведения государственного земельного кадастра, государственного учета земель, осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, землеустройства, земельных оценочных работ, планирования и реализации мероприятий, связанных с воздействием на земли, необходимо дальнейшее совершенствование многоуровневой системы государственного мониторинга земель и обеспечение его функционирования на землях всех категорий.

Учитывая происходящие в стране преобразования земельных отношений и необходимость своевременного получения достоверной информации о состоянии и использовании земель, нарушения правового режима их использования, получения данных для объективного и дифференцированного определения стоимости земельных участков с учетом состояния их качества и увеличения поступления платежей за землю в бюджеты разных уровней в 2000 году осуществлялась разработка проекта уточненной "Концепции государственного мониторинга земель в Российской Федерации", в которой, наряду с другими положениями и задачами, предусматривается необходимость учета в государственном земельном кадастре изменений состояния земель, выявленных и задокументированных в результате ведения

государственного мониторинга земель. Предусмотрено, что государственный мониторинг земель осуществляется Федеральной службой земельного кадастра России, ее территориальными органами и подведомственными организациями с участием иных органов во взаимодействии с другими государственными компонентами мониторинга окружающей среды.

В системе государственного мониторинга земель выделены четыре подсистемы:

- мониторинг правового режима земель, представляющего собой наблюдения за изменением границ и площадей административно-территориальных образований и земельных участков;

- мониторинг использования земель, представляющий собой наблюдения за динамикой целевого назначения, разрешенного использования земельных участков, установленных ограничений и обременений;

- мониторинг качества земель, представляющий собой наблюдения за изменением плодородия земель сельскохозяйственного назначения, мелиоративного состояния земель, наблюдения за изменением экологического состояния земель всех категорий, включая негативные процессы: подтопление и затопление, переувлажнение, заболачивание, эрозия, засоление, загрязнение земель токсичными веществами, опустынивание, нарушение земель, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и лесом, захламливание земель промышленными и бытовыми отходами, трубки и гари на землях лесного фонда, карст, сели, землетрясения и другие процессы;

- мониторинг экономического состояния земель, представляющий собой наблюдения за изменением налогооблагаемой, рыночной, залоговой, нормативной стоимости земельных участков, ставок арендной платы.

Основными задачами государственного мониторинга земель определены: проведение наблюдений и выявление изменений состояния земель, анализ, оценка и прогноз изменений, выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов.

Основной задачей государственного контроля за использованием и охраной земель, осуществляемого органами Росземкадастра, является обеспечение требований земельного законодательства в целях рационального использования и охраны земельных ресурсов.

В целом по Российской Федерации в 2000 году было проведено 332,0 тысячи проверок соблюдения гражданами, юридическими и должностными лицами земельного законодательства при осуществлении хозяйственной деятельности. Проверками было охвачено 131,7 млн. га различных категорий земель, в ходе проведения которых было выявлено 202,2 тысячи нарушений в сфере земельных отношений на площади 18,2 млн. га.

Таким образом, в России создана и действует эффективная система государственного управления земельными ресурсами.

Земельный вопрос в России в конце XX и начале XXI века

Н.В.Комов

Председатель Межгосударственного Научного Проблемного Совета по земельным отношениям и землеустройству стран СНГ, д.э.н., академик Россельхозакадемии

В 1990-2000 годах в России осуществлена работа по проведению земельной реформы, межотраслевой координации и государственному регулированию земельных отношений, землеустройству, созданию государственного земельного кадастра, оценке земель, мониторингу земель, государственному контролю за использованием и охраной земель, внедрению системы платежей за землю, демаркации государственных границ, закреплению прав собственности на землю. Мы приступили также к учету в системе государственного земельного кадастра и всех объектов недвижимости.

В этот период осуществлен переход к многообразию форм земельной собственности, созданы условия для равноправного развития всех форм хозяйствования на земле, проведено ее перераспределение в пользу граждан и закрепление им в собственность. Введена платность землепользования, основная часть сельскохозяйственных земель передана в частную собственность, земли лесного фонда, природоохранные и другие наиболее ценные земли сохранены в государственной собственности.

Выполнены значительные объемы работ по инвентаризации земель, созданию государственного земельного кадастра, во многих регионах получил развитие гражданский оборот земли. Подготовлено и принято 32 федеральных закона, 52 указа Президента Российской Федерации, 180 постановлений Правительства Российской Федерации и 242 ведомственных нормативных правовых акта. На уровне субъектов Российской Федерации принято около 13 тысяч нормативных актов по земельным вопросам.

На территории Российской Федерации в настоящее время имеется более 43 млн. собственников земельных участков, которым передано 13 млн.га земли. Все права собственников зарегистрированы. Создано 26 тысяч крестьянских (фермерских) хозяйств на площади 14,4 млн. гектаров.

Создан фонд перераспределения земель для удовлетворения потребности граждан и юридических лиц в земельных участках для различных видов деятельности, площадь которого в настоящее время составляет более 3 млн.га, из них 25 млн.га составляют сельскохозяйственные угодья.

Разработана федеральная программа комплексного использования земельных ресурсов северных территорий и районов, приравненных к ним. Создана автоматизированная база данных о земельных участках, находящихся

в федеральной собственности на территории 71 субъекта Российской Федерации и закрепленных за 30 тыс. землепользователей общей площадью 58 млн.га. С 1996 г. реализуется Федеральная целевая программа "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации".

В соответствии с Федеральным законом "О государственном земельном кадастре" утвержден и введен в действие Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ), содержащий сведения о правах, обременениях, налоговых платежах и оценке, наличии объектов недвижимости и описание границ земельного участка. Созданы сертифицированные специальные программные продукты, обеспечивающие автоматизированное ведение кадастровой системы.

В 2320 муниципальных образованиях развернуты программно-технические кадастровые комплексы, из которых 950 на автоматизированной основе. Укрепляется Федеральный кадастровый информационно-аналитический центр. Основная часть специальной техники и оборудования наши, отечественные. Как показывает практика они несколько не хуже зарубежных, но гораздо дешевле.

На всей территории Российской Федерации проводится государственная кадастровая оценка земель, осуществляется государственный контроль за использованием и охраной земель. Органами госземконтроля ежегодно проводится около 500 тысяч проверок, в результате которых значительные площади заброшенных земель сельскохозяйственного назначения вовлекаются в оборот.

Росземкадастр участвует в работе организаций ООН по вопросам управления земельными ресурсами, Межгосударственного Научного Проблемного Совета по земельным отношениям и землеустройству стран - участников СНГ, очередное заседание которого проводится сегодня. У нас реализуются международные проекты: "Ларис" (Мировой Банк), поддерживающий создание единой системы государственного земельного кадастра, "Регистрация земель в России", "Содействие созданию земельного рынка России" и "Консультационная помощь в вопросах массовой оценки земель, комиссия ЕС по программе "TASIS", "Гермес", финансируемый в рамках соглашения, заключенного между Правительством Российской Федерации и немецкими банками в целях информатизации федеральных органов исполнительной власти, проект технической помощи по созданию земельно-кадастровой системы Российской Федерации, (Национальная земельная служба Швеции), международные связи по земельным вопросам налажены со многими странами.

В высших и средних учебных заведениях, учебных центрах Росземкадастра ведется подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров, совершенствуется структура земельных органов. Специалистами

ежегодно осуществляется прием граждан по земельным вопросам в количестве более 2 млн. человек. Ежегодно готовится и представляется Правительству Российской Федерации Государственный национальный доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации

Проведена большая работа по формированию нормативной и правовой базы в целях обеспечения условий рационального и эффективного использования земли и иной недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан.

В 2000 г. был разработан и принят пакет федеральных законов по земле: "О государственном земельном кадастре", "О землеустройстве", "О разграничении государственной собственности на землю".

Росземкадастром подготовлены проекты федеральных законов:

"О внесении изменений и дополнений в закон о государственном земельном кадастре" (в части государственной кадастровой оценки земель) — внесен в Правительство Российской Федерации.

"Об административных границах субъектов Российской Федерации"

"О государственном контроле и охране земель".

Росземкадастр принимает участие в доработке следующих законопроектов:

"Земельный кодекс Российской Федерации";

"О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "О геодезии и картографии";

"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним";

"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)".

Подготовлены также постановления Правительства Российской Федерации:

"Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки земель" от 8 апреля 2000 г. № 316;

"Вопросы Федеральной службы земельного кадастра России" от 18 июля 2000 г. № 537;

"Об утверждении Правил кадастрового деления территории Российской Федерации и Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам" от 6 сентября 2000 г. № 660;

"Об утверждении Правил предоставления сведений государственного земельного кадастра" от 2 декабря 2000 г. № 918;

"Об утверждении Положения о Федеральной службе земельного кадастра России" № 22 от 11 января 2001. Положение о Федеральной Службе земельного кадастра России было рассмотрено и одобрено на заседании Правительства Российской Федерации 29 декабря 2000 г.;

"Об утверждении Положения о лицензировании геодезической и карто-

графической деятельности в составе проектно-изыскательской деятельности при проведении землеустройства и ведении государственного земельного кадастра";

"Об утверждении Положения о порядке установления границ закрытых административно-территориальных образований".

Подготовлены и введены в действие более 20 ведомственных нормативных актов, регулирующих деятельность в области ведения государственного земельного кадастра, землеустройства, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель и государственного контроля за использованием и охраной земель.

Реализуется Федеральная целевая программа "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра".

В 1036 комитетах и земельных кадастровых палатах установлены программно-технические комплексы и обеспечено автоматизированное ведение государственного земельного кадастра. В остальных 1198 земельных комитетах и палатах внедрены неавтоматизированные методы.

Завершено создание и полностью оснащено 16 учебных центров Росземкадастра, в которых подготовлено более 6500 специалистов по ведению государственного земельного кадастра по внедрению и сопровождению автоматизированных кадастровых технологий.

Сформированы обеспечивающие информационную безопасность программно-технические комплексы ведения государственного земельного кадастра в гг. Москва и Санкт-Петербург.

Для ведения государственного земельного кадастра во всех субъектах Российской Федерации созданы государственные учреждения Государственные кадастровые палаты. Они финансируются за счет федерального бюджета.

По всей территории России завершено создание 12 региональных центров, обеспечивающих поддержку и сопровождение единой технологии ведения государственного кадастрового учета в городах и районах.

Разработан и внедрен пакет отраслевых стандартов, создана единая система технологической документации государственного земельного кадастра.

Все территориальные земельные органы и более 250 городских земельных комитетов в крупных городах подключены к системе электронной кадастровой информации.

Создана и развернута система обработки данных о земельных участках, находящихся в федеральной собственности. База данных включает около 10 тыс. земельных участков, занимаемых более 19 тыс. юридических лиц. Росземкадастр обеспечил процесс делимитации Государственной границы Российской Федерации с Украиной, Грузией, Азербайджаном и Казахстаном, представив картографические материалы, а также земельно-

правовую и земельно-учетную документацию.

Проведена инвентаризация сведений об административных границах между субъектами Российской Федерации, общая протяженность которых составляет более 100 тыс. км.

В 7 субъектах федерации полностью проведены работы по выносу границ на местность.

Разработаны и утверждены методики государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий и земель поселений, поддерживаемые специальными программными средствами, позволяющими проводить автоматизированную обработку данных, необходимых для проведения государственной кадастровой оценки земель.

Начата разработка методик государственной кадастровой оценки земель лесного фонда, садоводческих товариществ и иных объединений граждан, водного фонда, земель рекреационного значения, промышленности и черты поселений и земель запаса.

Мы завершили государственную кадастровую оценку сельскохозяйственных угодий.

Разработаны учебные программы по различным оценочным методикам и проводится обучение специалистов. Только в прошлом году по земельно-оценочным вопросам было обучено 530 специалистов.

В территориальные органы Росземкадастра и кадастровые палаты обратились более 6 млн. граждан и юридических лиц за обеспечением кадастровой поддержки гражданского оборота земель. Более 5,5 млн. обращений связано с оборотом государственных и муниципальных земель на условиях аренды. Около 6% обращений было связано с осуществлением сделок купли продажи земли между гражданами и юридическими лицами.

Важнейшей функцией Росземкадастра является участие в обеспечении сбора земельных платежей путем составления реестров плательщиков земельных платежей для МНС России.

В 2000 году во все уровни бюджетов Российской Федерации поступило около 25 млрд. рублей земельных платежей, в том числе в Федеральную казну более 6 млрд. рублей. Это значительно выше, чем в прошлые годы.

В прошлом году проведены землеустроительные работы на более чем 500 тыс. земельных участков в рамках осуществления их подготовки к кадастровому учету.

В целом по Российской Федерации в 2000 году территориальными органами Росземкадастра было проведено более 300 тыс. проверок соблюдения требований земельного законодательства. Выявлено около 200 тыс. нарушений использования и охраны земель. Более 50 тыс. нарушителей были привлечены к административной ответственности, сумма наложенных штрафов составила более 100 млн. руб. Устранено

около 10% допущенных нарушений.

Нами зарегистрирован и введен в действие официальный сайт Росземкадастра в Интернете по адресу www.qoscomzem.ru

В качестве официального печатного Земельного органа зарегистрирован и издается журнал "Земельный вестник России".

В текущем году — начале XXI века наши действия сконцентрированы на: принятии "Земельного кодекса Российской Федерации" и Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" в части поправок, касающихся государственной кадастровой оценки земель и создания системы учета единых объектов недвижимости на базе государственного земельного кадастра (Земельного кадастра недвижимости);

усилении роли государства в решении земельного вопроса; завершении работ по развертыванию автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра в рамках Федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации";

разработке и утверждении новой Федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного кадастра недвижимости на основе автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра";

подготовке заседания Правительства Российской Федерации по рассмотрению проблемы развития кадастра недвижимости на базе системы государственного земельного кадастра в целях обеспечения учета единых объектов недвижимости имущества;

завершении государственной кадастровой оценки земель всех категорий с целью увеличения налогооблагаемой базы;

реализации Федерального закона "О разграничении государственной собственности на землю", составлении перечней земель, отнесенных к государственной собственности Российской Федерации, субъектов федерации и муниципальных образований;

организации и проведении землеустроительных работ, связанных с установлением местоположения и границ земельных массивов, соответствующих по площади земельным долям, что позволит снять многочисленные споры и сократить обращения граждан в местные и федеральные органы власти, судебные инстанции, упорядочить правовое положение земель и стабилизировать землепользование сельскохозяйственных предприятий;

разработке концепции государственного мониторинга земель; создании экономических механизмов эффективности землепользования с целью привлечения инвестиций в экономику страны;

подготовке концепции Национальной программы (Генеральной схемы) использования и охраны земель Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации;

продолжении работ по делимитации Государственной границы Российской Федерации, а также установлению и согласованию административных границ между субъектами Российской Федерации.

Основным направлением деятельности земельных органов России на ближайший период будет обеспечение реализации исполнительных, контрольных, разрешительных, регулирующих и других специальных функций по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, проведение землеустройства, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель и государственного контроля за использованием и охраной земель, как одним из основных факторов усиления роли государства в управлении земельными ресурсами страны.

Прежде всего это:

сохранение преемственности в земельных преобразованиях и дальнейшее их развитие на основе положений Конституции Российской Федерации, земельного, гражданского, природоохранного и другого законодательства, регламентирующего земельные вопросы;

участие в дальнейшем формировании полноценной системы земельного законодательства и социально-экономической направленности земельных преобразований;

ускорение создания системы государственного земельного кадастра и ведения Единого государственного реестра земель;

обеспечение на основе государственного земельного кадастра перехода к единому учету объектов недвижимости;

осуществление на всей территории страны государственной кадастровой оценки земли, обеспечивающей создание новой системы платежей за землю и создание новых экономических механизмов в решении вопросов землепользования;

повышение эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель, проведение землеустройства, мониторинга земельных участков и других землеустроительных работ;

участие в контроле за целевым использованием средств федерального бюджета и обеспечение эффективного контроля за использованием государственного имущества, закрепленного за территориальными земельными органами и подведомственными предприятиями и организациями;

участие в совершенствовании экономических и других методов управления земельными ресурсами и в мероприятиях, связанных с функционированием земельного рынка, разграничением государственной собственности на землю, созданием единой государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

осуществление в соответствии с действующим законодательством

функций государственного заказчика землеустроительных работ и информационного обеспечения деятельности по государственному и муниципальному управлению земельными ресурсами;

внедрение современных технологий выполнения земельно-кадастровых работ, обеспечение метрологического контроля, проведение работ по стандартизации и сертификации средств измерений при производстве землеустроительных работ;

дальнейшее совершенствование организационных и структурных преобразований в системе Росземкадастра, системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;

продолжение научно-технического сотрудничества с зарубежными странами по земельным вопросам;

усиление взаимодействия с представителями Президента Российской Федерации в федеральных органах, налоговыми органами, органами прокуратуры, имущественных отношений, природоохранными и другими органами в проводимой земельными органами работе по сохранности и повышению эффективности использования земельных ресурсов.

Важным институтом в России должна стать система земельных банков.

Вместе с тем, как показывает мировая практика, да и наш собственный Российский опыт, система земельных банков эффективно может работать только при наличии:

нормативно-правового поля;

кадастровой инфраструктуры (система регистрации прав собственности, система оценки земли, кадастровая служба) система государственного контроля.

Основными направлениями деятельности земельных банков могут

содействовать проведению земельных преобразований и развитию регулируемого и управляемого государством земельного рынка путем проведения операций купли, продажи, залога или передачи в аренду земельных участков, внесение в качестве взноса в уставной капитал акционерных обществ и т.д.;

мобилизация финансовых ресурсов, в том числе путем выпуска ценных бумаг, на финансирование мероприятий земельной реформы;

кредитная и инвестиционная поддержка собственников земли и других землепользователей, индивидуального жилищного строительства и иных форм деятельности, связанных с повышением эффективности использования земли;

инвестирование и кредитование федеральных и региональных программ освоения земель, их обустройства и повышения плодородия почв.

Особое место в земельных преобразованиях занимает нормативно-методическое обеспечение.

Нужны "Порядок определения нормативов возмещения потерь при изъятии земель в районах традиционного природопользования северных территорий для целей промышленного освоения и иного использования" и "Порядок определения ущерба и возмещения вреда вследствие негативных воздействий на земли в процессе хозяйственной и иной деятельности, а также в результате нарушения земельного законодательства".

Мы понимаем, что для выполнения столь важных для России задач нужны высококвалифицированные кадры землеустроителей, юристов, экономистов и других специальностей, включая и управленцев.

В стране создана стройная федеральная система земельных органов, которая включает 89 земельных комитетов субъектов Российской Федерации, 2190 районных и городских земельных комитетов и 125 научно-исследовательских и проектно-изыскательских землеустроительных организаций. Для решения указанных задач в стране создана мощная сеть учебных центров. Только в 2000 году в них было обучено 8900 государственных служащих и специалистов наших институтов.

Сегодня землеустроители России совместно со специалистами других отраслей, наукой, органами исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления способны решать многие новые задачи по дальнейшему развитию земельных отношений в XXI веке. А это, прежде всего, усиление роли государства в управлении земельным богатством страны и ускоренное внедрение правовых, экономических и организационных мер по сохранности земель и их эффективному использованию на благо общества и государства в целом.

При решении в условиях становления рыночных отношений земельного вопроса приоритетное положение должно принадлежать общественным интересам государства. Это вытекает из особой социальной значимости земли, и прежде всего, земли как природного ресурса, как территории и как недвижимости непрерывно воспроизводящей материальные блага и выполняющей целый ряд других жизненно важных функций на стыке человек-общество-природа в их исторической взаимосвязи и взаимодействии.

Вопросы землеустроительного проектирования в России на рубеже XXI века

Родин А. З.

*Директор института РосНИИземпроект,
член-корреспондент Россельхозакадемии*

В результате проводимых в Российской Федерации реформ произошли значительные изменения в земельных отношениях, организационно-

правовых и организационно-территориальных форм землепользований форм собственности на землю.

Проведена реорганизация около 24 тыс. колхозов и совхозов и осуществлена приватизация их земель, в результате чего около 12 млн. работников реорганизованных хозяйств получили право собственности на земельные доли и им передано 117,7 млн. га сельскохозяйственных угодий, ранее находившихся в пользовании сельскохозяйственных организаций.

За счет земель колхозов и совхозов в ведение органов местного самоуправления передано 20,6 млн. га земель сельскохозяйственных угодий, прилегающих к населенным пунктам, организовано и функционирует 264,6 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств, значительные площади земель выделены для коллективного садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства, расширены размеры личных подсобных хозяйств.

Однако при реформировании существующей системы землепользования перераспределения земель была принижена роль землеустройства, работы проводились без необходимого правового, экономического и экологического обоснования и оценки их последствий, зачастую без разработки проектов землеустройства.

В результате повсеместно нарушена существующая организация территории сельскохозяйственных организаций, усилились процессы деградации продуктивных земель и сокращения их площадей. Сельскохозяйственные организации не имеют точных площадей своих земельных участков, в большинстве из них до настоящего времени не оформлены их права на землю в соответствии с требованиями земельного и гражданского законодательства. Сельскохозяйственные организации ведут товарное производство земель различных форм собственности: находящихся в собственности организации как юридического лица, в собственности граждан — собственников земельных долей, земель, переданных в пользование или аренду органами местного самоуправления. Вместе с тем, до настоящего времени повсеместно не определено местоположение и площади земельных участков различных форм собственности, используемых сельскохозяйственными организациями на различном праве.

На территории сельскохозяйственных организаций не установлены границы охранных, санитарно-защитных и запретных зон и связанные с ними ограничения в использовании земель и сервитуты, не решены вопросы передачи в собственность сельскохозяйственным организациям и другим производственным структурам, организованным на их базе, сельскохозяйственных угодий и земельных участков, занятых принадлежащими им производственными комплексами, зданиями и сооружениями.

Исторический опыт России и большинства зарубежных стран показывает, что основным механизмом осуществления земельных преобразований

и регулирования земельных отношений является система государственного землеустройства.

Снижение роли государства в осуществлении землеустройства привело к потере функций планирования, целевого использования земельных ресурсов и их охраны, у государства нет концепции использования земельных ресурсов на федеральном уровне, не разработаны программы использования земель в субъектах Федерации, нет механизма формирования земельных владений и землепользований в новых рыночных условиях, особенно сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В сложившихся условиях для стабилизации развития сельскохозяйственного производства и его экологизации необходимо, прежде всего, навести надлежащий порядок в использовании главного средства производства в сельском хозяйстве - земли на основе проектов землеустройства, учитывающих современное состояние экономики сельскохозяйственных организаций, природные, социальные условия, тенденции в развитии земельных отношений.

Опыт проведения работ по внутрихозяйственному землеустройству в период формирования новых земельных отношений и развития рыночных отношений показал, что задачи внутрихозяйственного землеустройства значительно усложнились. В связи с необходимостью усиления роли государства в части контроля за соблюдением природоохранных требований к использованию земель, экологизации систем ведения сельскохозяйственного производства проектами внутрихозяйственного землеустройства должна быть обеспечена разработка этих вопросов на соответствующем уровне. В то же время при снижении уровня государственного регулирования деятельности сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств технико-экономическое обоснование производственной программы должно разрабатываться не исходя из расчета доведенных государством контрольных показателей, а на основе потенциальной продуктивности земель, обеспеченности трудовыми материальными ресурсами, с учетом спроса рынка на определенные виды продукции.

Разработка проектов землеустройства должна вестись на основе соответствующего научно-методического обеспечения. Однако за годы проведения земельной реформы этим вопросам не уделялось должного внимания.

В целях претворения в жизнь намеченных земельных преобразований наведения порядка в использовании земель, особенно сельскохозяйственных угодий и для реализации мероприятий, предусмотренных федеральным законом "О землеустройстве" от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ, необходимо разработать с учетом новых требований: нормативно-правовое, научное, методическое, организационное обеспечение землеустройства. Следует разработать концепцию о землеустройстве; научные основы и методы зем-

еустройства на эколого-ландшафтной основе; научные основы землеустройства в районах Крайнего Севера; порядок внесения уточнений в размеры земельных долей при изменении площадей сельскохозяйственных угодий, находящихся в общей собственности; методические рекомендации по разработке схем и проектов землеустройства на эколого-ландшафтной основе; методические рекомендации по оценке качества земель сельскохозяйственного назначения и земель, являющихся исконной средой проживания коренных малочисленных народов Севера; методику разработки схем и проектов административных районов и других муниципальных образований и другие документы, как на федеральном уровне, так и при необходимости в субъектах Федерации.

РосНИИземпроект по поручению Росземкадастра ведет разработку многих указанных методик и рекомендаций, однако, из-за отсутствия средств подготовка отдельных важных документов растягивается на последние годы, что отрицательно будет сказываться на выполнении землеустроительных работ на местах. Кроме того, до настоящего времени нет четкого порядка по организации разработки проектов на основные виды мероприятий по рациональному использованию земельных ресурсов и их охране.

По нашему мнению, разработка схем и проектов землеустройства, связанных с перераспределением земель, реализации мероприятий по регулированию земельных отношений, планированию рационального использования и охране земель, повышению плодородия сельскохозяйственных земель, должна осуществляться государственная земельная политика, должны выполняться специализированными унитарными предприятиями.

Для проведения других землеустроительных технических работ заказчики могут привлекать на конкурсной основе негосударственных юридических физических лиц, имеющих лицензии на выполнение этих работ.

Некоторые методологические аспекты земельных отношений в Республике Казахстан

КАЛИЕВ Г. А.

Президент Казахской Академии

сельскохозяйственных наук, академик НАН РК

В сельском хозяйстве государств-участников СНГ происходят серьезные глубокие социально-экономические преобразования. Их цель - развитие рыночных отношений, многообразие форм собственности и хозяйствования. Но институциональные реформы в странах Содружества идут неравно-

мерно, что в первую очередь касается земельных отношений. Одни государства вводят частную собственность на землю, другие сохраняют государственную.

Ученые-аграрники также придерживаются различных точек зрения на эту проблему. В течение длительного времени при плановой экономике превалировала теория трудовой стоимости. Ее практическое применение привело к стимулированию малоэффективного труда, а следовательно и других видов деятельности. Приращение и даже игнорирование остальных не менее важных факторов, в том числе роли общественного труда, стали причиной падения материального производства, и, прежде всего, фундамента — аграрного сектора. Сегодня исследователями вышеназванная проблема оценивается более комплексно, с учетом всех факторов: земли, растений, животных, основных и оборотных средств. К сожалению, к этой позиции ученых прислушиваются совершенно недостаточно. Так, в Казахстане, банки при выдаче кредитов не принимают землю в качестве залога ввиду ее низкой цены, из чего делается скоропалительный вывод, что непременным условием образования земельного рынка является институт частной собственности на сельскохозяйственные земли.

Если иметь в виду конечный результат — повышение эффективности аграрного сектора, то, на наш взгляд, решающим фактором является форма собственности, а форма хозяйствования, о чем свидетельствуют мировой и отечественный опыт. В Китае и Казахстане существует институт государственной собственности на землю. Но наш восточный сосед последнее десятилетие в 2,1 раза увеличил производство продовольствия и худо-бедно, но накормил свое почти полуторамилиардное население. Казахстан же за аналогичный период растерял половину своего аграрного потенциала и стал, правда, в незначительных количествах импортировать продовольствие, которое с избытком может производить самостоятельно. Так, за 1998-99 гг., доля импорта от общего объема розничного товарооборота по зерну и хлебопродуктам составила 4%, или их завезено на 1,1 млн долларов, мяса и мясопродуктов — 12,3%, или 60 млн долларов, молока и молочных продуктов — 14,3%, или 28,9 млн долларов. Объем импорта продовольствия составляет 27,5% при безопасном уровне продовольственной безопасности, установленном ФАО, в 17%.

Или взять израильские киббуцы с их коллективной собственностью на средства производства. Они по основным производственно-экономическим показателям: рентабельности, продуктивности сельскохозяйственных животных и урожайности растений приближаются к уровню крупных частных северо-американских ферм.

Западная аграрная мысль выделяет две формы права на землю и сельскохозяйственное использование: собственность и пользование в виде аренды. Это обусловлено двумя ключевыми параметрами по этому производству

ресурсу. С одной стороны, сельскохозяйственные угодья — природный, пространственный ресурс, который является национальным достоянием, принадлежащим всему обществу. С другой — для рационального их использования они должны иметь конкретного пользователя.

По нашему мнению, сегодня в Казахстане и ряде других стран-участников СНГ отсутствуют реально-практические условия для коммерциализации, введения частной собственности на сельскохозяйственные угодья — для этого нет определенных экономических условий, к которым прежде всего относится значительный удельный вес рентабельно действующих сельскохозяйственных предприятий и крестьянских хозяйств. Ситуация прямо противоположная — значительна часть нерентабельных сельхозформирований. При таком положении земля может в действительности приобретаться с целью спекуляции, в том числе отлаженной или для использования ее в других целях, не связанных непосредственно с аграрным производством. Реализация такой перспективы способна попросту дискредитировать саму идею земельного рынка.

Опасно также, что собственник, изымая земельную ренту в частное пользование, приводит к сокращению доли капитала и заработной платы в национальном продукте. При государственной собственности они остаются в руках общества и используются на его нужды.

Следовательно, становление земельного рынка в странах содружества происходит медленно и непоследовательно, тогда как правовое признание и закрепления сельскохозяйственных угодий стало общепризнанным, тогда как проблемы регулирования использования земли не отвечают адекватно чувству этой формы. В связи с этим нельзя считать рациональным, когда все внимание как теоретиков, так и практиков сосредоточено на дилемме: продавать землю или нет. Ей существует альтернативное решение.

В Казахстане она решается компромиссным путем: при государственной собственности на землю, владение и пользование ею оказывается в частной. Таким образом, минимизируются издержки рыночной экономики. Но возможно ли на этой основе строить земельный рынок? Эта проблема — камень преткновения всех последующих теоретических и практических выкладок.

Важнейшим условием реализации формирования земельного рынка является залог земли. Без этих гарантий невозможно сельхозтоваропроизводителю получить кредит в коммерческих банках, тем более, что у крестьян другой залоговой стоимости нет. Но как известно, механизм залога земли в Казахстане, России и других странах ближнего зарубежья существует, в наличии его правовая база, но он в практической области не действует.

Поэтому в исследованиях казахстанских ученых-аграриев, в их практических рекомендациях акцент сделан на использование аренды. Она пред-

ставляет собой контракты (договоры), при которых одна сторона — государство предоставляет арендатору земли за определенную плату в виде налогов. Другая — арендатор — обязуется выплачивать вознаграждение государству — налоги. Арендаторы, как частичные владельцы, обладают высокой степенью контроля над управлением хозяйством.

Аренда по сравнению с приобретением прав собственности на сельскохозяйственные угодья имеет ряд преимуществ. Она, главным образом, позволяет новичкам заняться аграрным производством при минимальном первоначальном капитале, который необходим был бы для приобретения земли в полную стоимость. Привлекательность этой формы хозяйственной деятельности для крестьян — постоянное число юридических и физических лиц, которые желали бы стать арендодателями. Так, например, во Франции аренда является одним из главных способов извлечения доходов: 60% сельскохозяйственных производителей этой страны — арендаторы, 50% совладельцы земли. За 16 лет — с 1980 по 1996 гг. площадь сельскохозяйственных земель, сдаваемых в аренду значительно возросла и составила 58% всех обрабатываемых площадей. И эти существенные сдвиги произошли несмотря на то, что арендная плата за 1 га выросла со 168 франков в 1980 г., до 851 франков — в 1992 г. В те годы повышение цен составило без учета инфляции от 11,8% до 4,3%. Таковы преимущества и привлекательность аренды. Ее преимущества определены в основном тремя факторами:

- минимальным сроком аренды в 9 лет;
- автоматическим возобновлением еще на 9 лет;
- компенсацией арендатору за внесение капиталовложений в улучшение земельного участка, повышающего его отдачу.

Введение соответствующих поправок в земельное законодательство стран Содружества несомненно способствовало бы развитию арендных отношений в наших странах.

Одновременно необходимо введение некоторых ограничений в арендные земельные отношения. По нашему мнению, совершенно недопустимо право на субаренду. В этом случае, мы получаем опосредованного владельца, который отчуждает в свою собственность часть земельной ренты.

Таким образом, кардинальным становится вопрос: возможно ли функционирование земельного рынка в условиях государственной собственности на землю или нет? Мы придерживаемся первой точки зрения. Ключевым фактором является не собственность на земельный участок, а на результаты труда, который он дает. В рассматриваемом ракурсе главным предметом купли-продажи выступает не сама земля, а право хозяйствования на нее. При этом условии формируется рынок не собственности, а хозяйствования. В качестве объекта хозяйствования земельные участки более доступны мы вследствие того, что объем арендной платы ниже цены собственности

определяется долей годового дохода.

Значимость аренды приобретает еще больший вес в связи с тем, что в процессе реструктуризации совхозов и колхозов значительная часть сельских жителей утратила право на земельную долю в результате его продажи, дарения, передачи в виде учредительного взноса при вступлении в то или иное сельхозформирование. В итоге, в сельской сфере появилась многочисленная когорта безземельных и безработных. Найти этим рабочим применение в кустарных ремеслах и промыслах, вспомогательных производствах — эти проекты скорее относятся к области “маниловских” проектов.

Действительно, реальный путь сокращения резервной сельской армии труда — это вторичное наделение их земельными наделами. Возможности осуществления подобного мероприятия не ограничены. В результате сокращения посевных площадей сегодня не востребованы более 15 млн. земель, в том числе плодородных и особенно ценных, поливных.

При любом социально-экономическом укладе обоснована необходимость вмешательства государства в отношения, связанные с распределением, перераспределением, использованием и восстановлением земельных ресурсов. Оно может опираться как на административно-правовую, так на экономическую основу, быть либеральным, командным или рыночным. В практике земельных отношений применяется система регулирования прав земельных собственников, вводятся все новые ограничения и требования, вытекающие из политики и задач государства. Абсолютными охраняются и признаются лишь права на продукты труда.

Право собственности на землю предполагает использование трех основных правомочий: владение, пользование и распоряжение. Право владения дает возможность собственнику использовать землю по своему усмотрению любого вида производства, кроме запрещенных законодательством. Право пользования предполагает ее использование по назначению в соответствии с госактом о землепользовании. Право распоряжения включает в себя правомочия, как купля-продажа, залог, аренда, обмен, наследование и т.д.

Экономическое регулирование — это целенаправленное воздействие с помощью бюджетной, ценовой, налоговой, кредитной и иной экономической политики на функционирование какого-либо процесса. Регуляторы форм собственности, пользования землей, организационно-правовых форм хозяйствования и внутрихозяйственных экономических отношений в совокупности образуют систему государственного регулирования.

Государство осуществляет контрольные функции и регулирует землепользование. Такая политика способствует оптимальному землепользованию, притоку капитала в аграрный сектор из других сфер экономики, развитию рынка земли, оптимизации размеров ферм и росту вложений в

повышение плодородия и экологию земель.

Тенденции мировой земельной практики свидетельствуют о том, что частная собственность на землю не решает всех проблем.

С принятием нового Закона "О земле" 2001 г., предусматривающего закрепление государственной собственности на землях сельскохозяйственного назначения, получили развитие два вида землепользователей:

- постоянные землепользователи (казенные предприятия, государственные юридические лица), обладающие правами собственника земли, права землепользования которых носит бессрочный характер и передано государством;

- временные землепользователи — СХПК, К(Ф)К, ТОО, право землепользования которых ограничено определенным сроком и передано на основе договора.

Право землепользования государственным юридическим лицам передается уполномоченным органом государства, а негосударственным (СХПК, ТОО) право временного землепользования на основе договора аренды. Практически они являются арендаторами, а государство — арендодателем.

Владельцы условных земельных долей, передавшие свои пай в уставной капитал СХПК, ТОО или К(Ф)Х, утрачивают права на эти доли и приобретают право временного безвозмездного землепользования, т.е. они являются арендаторами.

Развитие и прогресс сняли вопрос об исключительности какой-либо одной формы собственности, различные их варианты имеют право на существование. Главное не в смене форм собственности и перераспределении земли, а в обеспечении комплекса условий для её эффективного использования. В Голландии, Австрии, Израиле и др. странах, где преимущественно государственная собственность на землю, развивается высокопродуктивное сельхозпроизводство. В то же время в странах с частной собственностью земля представляет большой интерес не как объект собственности, а как объект хозяйствования, поэтому у них широко развита аренда земли.

В настоящее время пределы прав собственности на землю во всех развитых странах ограничиваются в интересах всего общества. Государство, не отменяя частную собственность на землю, через свои органы на местах как правило, осуществляет контрольные функции и регулирует землепользование и земельные отношения.

С помощью экономических рычагов ограничиваются, устанавливаются условия изменения целевого назначения земельных угодий, предельные размеры земельной собственности и землепользования; контролируется аренда и купля-продажа земли, использование земли в качестве залога и др.

Расширение рыночного оборота земли не является самоцелью, а должно быть направлено на рациональное использование сельскохозяйственных

угодий. В этой связи весьма важно обеспечить четкое государственное регулирование всех сделок с землей. Это, в свою очередь, требует определения реальной цены земельного участка с учетом его плодородия, близости или отдаленности рынков сбыта сельхозпродукции и приобретения отсутствующих технических средств, развитости транспортной сети и т.д. Такая оценка позволяет определить размеры арендной платы и земельного налога. Естественно, возможно предполагать, что их ставки возрастут. Но при этих дополнительных расходах можно добиться, что стоимость земельных участков станет реальным залогом для получения кредита у банка, и, таким образом, сельскохозяйственные угодья будут вовлечены в общую систему рыночных отношений стран Содружества, из которых они до последнего времени выпадали.

Нормативно-правовое регулирование земельной реформы в Республике Казахстан

Сатыбалдин А.А.

Генеральный директор Национального Академического Центра аграрных исследований, д.э.н.

Создание новой рыночной системы земельных отношений невозможно без соответствующих нормативно-правовых преобразований. В Казахстане были свои подходы и варианты в решении этой проблемы, проводились они с учетом современного состояния природных, экономических и исторических особенностей республики.

В процессе приватизации сельскохозяйственных предприятий республики осуществлялось перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм собственности и хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования земель. Соблюдение этих принципиальных положений осуществлялось на демократических началах с участием народов, проживающих на территории республики. При этом предполагалось исключить любое давление и навязывание способов землеустройства, землепользования и хозяйственной деятельности, соблюдение демократических прав каждого гражданина на индивидуальность выбора.

Начальный этап земельных преобразований имел не только положительные, но и отрицательные моменты. Многие фермерские хозяйства создавались формально, чтобы получить налоговые льготы, дешевые кредиты, земельные участки в пожизненное наследуемое владение и отчитаться о приватизации реорганизованного предприятия. Спешка в проведении зе-

мельной реформы привела к тому, что организация фермерских хозяйств проводилась без учета паевого раздела сельхозугодий в реорганизованных предприятиях и численности работников и пенсионеров. На начальном этапе выделялись далеко не лучшие земли для крестьян, не формировался специализированный земельный фонд района. Это привело к тому, что производственная инфраструктура стала недоступной или труднодоступной для самостоятельных товаропроизводителей, в общем был нанесен немалый урон материально-технической базе сельского хозяйства.

За анализируемый период выявились и негативные моменты в развитии земельных отношений — были разрушены сложившиеся на протяжении многих лет системы севооборотов, сказывалось отсутствие материально-технической базы, что привело к выведению земель из сельскохозяйственного оборота. Наметилась тенденция перехода к натурально-потребительскому хозяйству. Даже в сохранившихся крупных экономически сильных хозяйствах усиленно начали развиваться личные подсобные хозяйства, а условные земельные доли стали использоваться для производства кормов личному скоту и под огороды. Общественное животноводство свертывалось и частично перемещалось в частный сектор. Энергоносители, запчасти и другие материалы все в большей мере поступали в порядке бартерного обмена. Многими предприятиями руководили бывшие специалисты хозяйств, которые, пользуясь своим служебным положением, получили в собственность активную часть техники и лучшие земли. Происходила натурализация системы оплаты труда по имущественным и земельным паям. Ликвидация существующих недостатков и дальнейшее развитие земельных отношений обусловили необходимость нового этапа их преобразований.

Анализ земельных преобразований показал, что передел сельскохозяйственных угодий посредством наделения тружеников села соответствующими земельными паями, включение земли в рынок не обеспечивают эффективное ведение сельскохозяйственного производства. Основная причина этого негативного момента — отсутствие экономического механизма регулирования земельных отношений. Земельное законодательство первоначального периода установило следующие категории землепользователей:

- постоянное землепользование для государственных, коллективных и вновь организованных предприятий;
- право пожизненно наследуемого владения для ведения крестьянских, приусадебных хозяйств, садов и дач;
- временное землепользование, краткосрочное (менее 3-х лет) и долгосрочное (до 10-ти лет) на правах аренды.

Эта нормативно-правовая база действовала в период с 1991 по 1995. С введением Гражданского кодекса в марте 1995 года была сделана попытка преодолеть недостатки в решении проблем регулирования земельных отношений. Гражданский кодекс установил право формирования негосударст-

венных землевладений, развития агробизнеса.

С принятием закона “О земле” (22.12.95 г.) начался новый третий этап земельных преобразований на селе, который кардинальным образом отличается от многих положений ранее принятого земельного законодательства.

С момента вступления в силу закона “О земле” граждане, получившие ранее право на пожизненное наследуемое владение землей для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, строительства и обслуживания жилого дома, дачного строительства становились собственниками этих земельных участков. Таким образом, начал развиваться институт частной собственности на земли сельхозназначения.

Вместе с тем земли крестьянских (фермерских) хозяйств, предоставленные ранее в пожизненное наследуемое владение, были переведены в категорию постоянных землепользователей.

Остальные агроформирования получили статус постоянных землепользователей. Одновременно допускалась сдача земель в аренду.

Впервые наряду с государственной собственностью признавалась частная собственность на землю. Одним из преимуществ введения института частной собственности на земли стало возможность совершать в отношении своего участка любые сделки, не запрещенные законодательными актами, частности, продать по договорной цене, внести в уставный фонд товарищества, передать в залог, сдать во временное пользование, подарить и завещать земельный участок.

С проведением земельной реформы в Казахстане были выявлены недостатки, влияющие на функционирование новых рыночных земельных отношений:

- неустойчивость рыночной экономики, приобретенные вновь диспропорции, кризисные процессы и тенденции;
- незавершенность правовой базы и противоречивость действующих нормативно-юридических документов, регулирующих рыночные земельные отношения;
- медленное движение к многоукладной земельной собственности;
- невыполнение стимулирующей функции земельного налогообложения, слабый уровень инвестиционной политики в области эффективного использования сельскохозяйственных угодий, высокий риск залоговых, т.ч. ипотечных операций;
- неподготовленность основной массы населения к условиям самостоятельного развития сельскохозяйственного производства на полученной земле;
- громоздкий, коррумпированный бюрократический аппарат управления земельными ресурсами, слабо исполняющий должностные обязанности. Это сопровождалось ослаблением и финансовой неустойчивостью сельскохозяйственных преобразований и вызвало необходимость принятия первоочередных мер

по их оздоровлению. В сельскохозяйственном производстве начали разрабатываться контрактная система производственных и земельных отношений. Так, на протяжении последних лет, зерновые компании заключали годовые контракты на поставку средств производства и ГСМ взамен договорного объема произведенной продукции и аренду земли.

Следствием получения инвесторами земли в аренду являлось то, что они одновременно получали контроль над сельхозформированиями и права на земельные доли. В большинстве случаев стала юридически обязательной передача земельных долей в долгосрочную аренду или безвозмездную уступку. В одном случае крупные зерновые компании получили субаренду земли на срок от 5 до 15 лет, в других — безвозмездно получили землю от местных властей из земель спецфонда. Таким образом, крестьяне стали наемными работниками, лишившись права на земельную долю.

Говоря о введении института частной собственности на землю, следует отметить, что это не является первостепенным условием стабилизации подъема сельского хозяйства. Опыт развитых стран свидетельствует, что для развития аграрной экономики форма собственности не играет существенной роли, для этого необходима соответствующая материально-техническая база села, цивилизованный аграрный рынок продовольствия, средств производства для тружеников деревни, политика государственной поддержки сельских товаропроизводителей.

В странах с развитой рыночной экономикой значительная часть сельскохозяйственных товаропроизводителей являются не владельцами, а пользователями земельных участков. Так, доля арендуемых земель в этих странах от общей площади сельскохозяйственных угодий колеблется от 20 до 68%. Опыт свидетельствует, что земельные отношения, как для собственников, так и арендаторов земли, регулируются соответствующими государственными законодательными актами, где подробно отражены все стороны использования земельных ресурсов.

Все развитые страны строго контролируют целевое назначение использования земель, нарушение этого пункта предусматривает выплату крупных штрафов и даже санкций по изъятию земель.

В Канаде, США, Франции, Германии и др. земельный рынок контролируется государством на основе специальных нормативов. Несоблюдение цен и потребительской стоимости земельного участка является основанием для отказа выдачи разрешения на куплю-продажу земли. Для предотвращения спекуляции землей устанавливаются специальные ограничения.

Учитывая опыт земельных отношений в развитых странах, Правительство РК делает попытки применения мирового опыта в земельных отношениях.

Так, во вновь принятом законе “О земле” (2001г.) проблемы землепользования решены следующим образом:

- в частную собственность безвозмездно предоставляются только участ

для личного домашнего хозяйства в размере не более 0,25 га — на неорошаемых и 0,15 га — на орошаемых землях, для садоводства и дачного строительства — не более 0,12 га;

- основные земельные ресурсы остаются в собственности государства. Оно передает земли во временное пользование на срок от 3 до 49 лет за арендную плату, а для крестьянских (фермерских) хозяйств законодательно установлены ограничения в землепользовании, предельные размеры которых устанавливаются на уровне не более 15 кратных средне районных земельных долей.

Основной принцип землепользования — платность: земельный налог, взимаемый всеми сельскохозяйственными землепользователями, получившими землю, и арендная плата; они исчисляются на основании базовых ставок, установленных Правительством, с учетом поправок на качество, местоположение, водообеспеченность и иных местных условий.

В законе детально разработан порядок использования права землепользования (наравне с правом собственности) в качестве залоговой гарантии для получения кредита.

Однако, правовой режим развития арендных отношений в законе почти не отражается. Сохраняется до сих пор незащищенность арендаторов, а также общая правовая неупорядоченность арендных отношений, допускающая нарушение прав субъектов этих отношений (уступка земельных долей), игнорирование договорных обязательств арендодателя, что порождает негативное отношение сельхозтоваропроизводителей к аренде земли.

В связи с этим необходимо провести научно-обоснованное изучение предмета, цели аренды, установление размеров арендной платы, зависимость от сроков аренды, гарантия прав арендаторов земли, условия субаренды земли, совершенствование договорных отношений арендодателя и арендатором.

Законодательство по земельной реформе в Казахстане демонстрирует постепенный переход от концепции безраздельной государственной собственности на землю к арендным земельным отношениям. Тем не менее, направление развития прослеживается четко, правовая основа остается

Основными направлениями в области земельных отношений являются: завершение неформальной натурной персонификации условных земельных долей граждан и реальное обеспечение этих прав; создание ипотеки земли с тем формированием фонда ипотечного кредитования и других финансовых структур с последующим созданием земельного банка; завершение работ по созданию автоматизированного земельного кадастра и системы мониторинга земли на основе геоинформационных систем и цифровых топографических карт; создание и внедрение системы регистрации прав на землю и сделок с ней по республике.

Государственный земельный кадастр: зарубежный опыт, состояние, проблемы совершенствования

Дюсенбеков З. Д.

Генеральный директор ГосНПЦзем, академик НАН РК,

Есеркепов Р. Т.

Заместитель Генерального директора ГосНПЦзем, к.э.н.

Актуальность. В результате проводимой в стране реформы идет процесс смены общественно-экономической формации, формирования нового земельного строя и соответствующих ему земельных отношений. Создание цивилизованных земельных отношений и системы управления недвижимостью — важнейший инструмент рыночной экономики, одна из ключевых проблем во всем развитом мире. Основой реализации этой проблемы является создание и ведение государственного земельного кадастра (ГЗК) и его автоматизированной земельно-информационной системы (АИСЗК).

Смена формации обуславливает объективную необходимость коренных изменений целевого назначения земельного кадастра. Это связано с тем, что земля, сохраняя свои функции как главного средства производства пространственного базиса и важнейшего природного ресурса, становится и недвижимым имуществом. В этой связи каждый земельный участок должен законодательно получить статус недвижимости и войти в состав имущества юридических и физических лиц. Наряду с этим, меняется подход к использованию земли — вводится платное землепользование, возникает необходимость разработки механизма его перехода на основе проведения кадастровой оценки земель.

Поэтому необходим полноценный земельный кадастр, представляющий собой инструмент для функционирования рыночной экономики, способствующий развитию рынка земли, осуществлению фискальной политики (налогообложения и иных платежей за землю), решению вопросов ипотечного кредитования, а также управления земельными ресурсами. Это означает, что в условиях рыночных отношений возрастают требования к системе государственного земельного кадастра и, в первую очередь, к регистрации земельных участков и их кадастровой оценке.

Таким образом, государственный земельный кадастр должен быть создан и функционировать совершенно в иных концептуальных основах земельных отношений, в соответствии с новым земельным строем и подходить к использованию земель в условиях рыночной экономики. Созданный в республике национальный земельный кадастр и его АИСЗК, соответствующий мировым стандартам, остается актуальной на сегодня проблемой.

Зарубежный опыт. Анализ зарубежного опыта правового регулирования

ведения земельного кадастра позволяет сделать вывод о существенных различиях в понятиях земельного кадастра, его организационной структуре, содержании и способах ведения. Это обусловлено двумя причинами:

1. Исторические, геополитические, экономические особенности управления земельными ресурсами этих государств;
2. Особенности их национальных кадастровых систем.

Существуют различные кадастровые системы: фискальная (налоговая), юридическая (правовая), многоцелевая (многофункциональная).

Для реформирования систем земельных кадастров постсоветских государств, по инициативе Европейской экономической комиссии ООН были разработаны Руководящие принципы управления земельными ресурсами (далее — Руководящие принципы).

Суть Руководящих принципов сводится к следующему:

1. Страны с переходной экономикой могут использовать опыт западных европейских стран при создании собственных систем с учетом своих исторических, социальных, экономических и правовых особенностей.

2. Использование многоцелевой кадастровой системы, позволяющей решать проблемы в различных сферах общественной и экономической жизни. Этот принцип создания единой многоцелевой системы государственно-земельного кадастра, на наш взгляд, наиболее приемлем для условий республики. Он позволяет сохранить действующую систему ведения ГЗК и использовать в новых условиях накопленную информацию о земле.

3. Объектом в современном земельном кадастре зарубежных стран является “подробная информация на уровне индивидуальных наделов”. Это дает преимущество при решении задач налогообложения, развития рынка земли, контроля и в целом управления рационального использования и охраны земель. Данный принцип также может быть использован как подтверждение правильности в определении объекта многоцелевого ГЗК республики Казахстан, каковым является земельный участок.

4. Важнейшим принципом создания действенной и эффективной системы земельного кадастра является подготовка нового законодательства.

Законодательная база. В условиях коренных изменений общественно-экономического строя Казахстана в решении земельных вопросов приоритетным выступает проблема правового обеспечения управления земельными ресурсами. Поэтому разработка, принятие, а затем и правильное применение нормативных правовых актов, регулирующих ведение государственного земельного кадастра — основа успешного решения этой проблемы, основа формирования новых земельных отношений в условиях рыночной экономики.

Зарубежный опыт создания кадастровой системы базируется на надежной законодательной базе. В странах с рыночной экономикой земельный кадастр опирается на специальные законы, а не на подзаконные и ведомст-

венные акты. В республике законы как основа нормативной правовой базы для ведения ГЗК несовершенна.

Закон "О земле" и подзаконные акты характеризуют ГЗК как систему сведений о природном и хозяйственном положении земель Республики Казахстан, местоположении, целевом использовании, размерах и границах земельных участков, их качественной характеристике, об учете и оценке земельных участков, и иных необходимых сведениях.

Из этой характеристики следует, что Закон ориентирует нас понимать ГЗК лишь как "систему сведений" (документ). Однако в нем нет сведений о правовом режиме земель, что во многом связано с передачей ведения регистрирующего блока органам Минюста Республики Казахстан. В Законе нет главных критериев ГЗК, характеризующих его как государственную систему мероприятий, целевую его направленность.

Разработка земельно-кадастровой информации связана с организацией и проведением специальных мероприятий, осуществление которых направлено на получение кадастровых сведений о земле, и завершается составлением специальной земельно-кадастровой документации (описательной и картографической). Следовательно, ГЗК должен рассматриваться одновременно как система мероприятий, т.е. процесс, и как документ (система документов).

Закон не дает четкого разделения собственно земельно-кадастровых задач и задач, решаемых с помощью земельно-кадастровой информации: определения принципов и последовательности, стадийности ведения земельного кадастра. Закон также не указывает на круг работ, входящих в состав земельного кадастра, перечень его показателей на различных уровнях, службу по ведению ГЗК, его статус, права и обязанности и т.п.

В республике нет главных законов, регламентирующих создание и ведение ГЗК, таких как: закон "О государственном кадастре Республики Казахстан", "О земельном обороте" и др. Без них создание полноценной нормативной правовой базы ведения государственного земельного кадастра невозможно. Так как на законодательном уровне должны быть урегулированы понятия, задачи, принципы, пользователи земельно-кадастровой информации, содержание и порядок ведения ГЗК, каждой его подсистемы: порядок предоставления информации, сбора, обработки и хранения кадастровых сведений и т.д.

Модель современной кадастровой системы. В странах со сложившейся рыночной экономикой наибольшее распространение получил земельный кадастр многоцелевого назначения. Он включает в себя:

- юридический (правовой) кадастр (регистр собственников земельных участков и землепользователей);
- налоговый (фискальный) кадастр (регистр земельных участков с указанием их кадастровой стоимости);
- многоцелевой кадастр (регистр, включающий различные характеристики

и земельных участков).

Такая система создается и ведется в целях информационного обеспечения функционирования финансового сектора экономики (рынка земли); земельного налогообложения и других платежей за землю; проведения государственной земельной политики; при осуществлении природоохранных мероприятий; иной деятельности, связанной с владением, использованием и распоряжением земельными участками.

Деятельность по ведению государственного кадастра осуществляется в соответствии со следующими основными требованиями:

- единство системы и технологии ведения земельного кадастра на всей территории государства;
- непрерывность внесения в государственный земельный кадастр изменяющихся характеристик земельных участков;
- открытость сведений государственного земельного кадастра;
- сопоставимость и совместимость сведений государственного земельного кадастра со сведениями, содержащимися в других государственных кадастрах и реестрах, содержащих сведения о земле и связанных с ней природных ресурсах и объектах недвижимого имущества.

Государственному кадастровому учету подлежат земельные участки, расположенные на территории всей страны, независимо от форм собственности и хозяйствования на землю, целевого назначения. Основными документами государственного земельного кадастра являются Единый государственный реестр земель, кадастровые дела и дежурные кадастровые карты, планы. Сведения государственного земельного кадастра являются государственным информационным ресурсом.

Ведение государственного кадастра осуществляется по единой методике и технологии, представляющие собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках. Данная проблема реализуется путем создания автоматизированной информационной системы земельного кадастра (АИС) на основе ГИС-технологий.

С организационной точки зрения ГЗК представляет собой многоуровневую систему, имеющую вертикальную и горизонтальную структуру, состоящую из специализированных государственных предприятий.

Таким образом, модель полноценного ГЗК можно характеризовать как единую систему мероприятий государства, направленных на получение, разработку, документальное оформление и хранение сведений о хозяйственном, природном и правовом положении земель в границах государства, включающая в себя осуществление регистрации прав на землю, учета количества и качества земель и кадастровой оценки земель для целей организации его рационального использования и охраны, налогообложения, обеспечения гарантии прав.

Подходы к формированию земельно-информационных систем. Опыт стран Восточной и Западной Европы показывает, что их системы кадастровой регистрации земель формировались в течение длительного времени, с использованием традиционных подходов, основанных на ручных и автоматизированных методах. В этой связи земельно-информационные системы могут быть различных моделей: компьютеризованные, частично компьютеризованные, находящиеся в процессе компьютеризации, "ручные" системы.

Компьютеризированный многоцелевой кадастр — это сравнительно новая технология, один из важных инструментов для обеспечения эффективности обработки данных о земельных ресурсах и правах на землю.

В мире существует два подхода к созданию такой модели: интегрированные кадастровые системы (комплексные системы); ведомственные системы (двойные системы). При первом варианте в рамках одной базовой кадастровой системы объединены правовой, фискальный и многоцелевой как его составляющие. В двойных системах регистрация права пользования (границы земельных участков и данные для налоговых органов) фиксируется в обновленной кадастровой системе, а права на землю — в рамках традиционной нотариальной системы, то есть правовые вопросы земельного кадастра решаются отдельно юристами, а соответствующие записи вносятся в земельно-учетные книги, реестры. Это ведет к дублированию усилий, лишним финансовым затратам и появлению более сложных, чем это необходимо, механизмов управления земельными ресурсами.

Первый подход более перспективен. Его плюсы: возможность комплексно решать вопросы управления землей и недвижимостью; минимизировать совокупные затраты на развертывание интегрированной кадастровой системы; рационально подойти к созданию единых баз и т. д. К этому подходу стремятся сейчас наиболее развитые страны Западной Европы. Он предполагает объединение территориальных структур на основе земельного кадастра. Научно-исследовательские и проектно-исследовательские комитеты (ведомств), бюро технической инвентаризации (органы регистрации недвижимости), органов архитектуры и создание одного правительственного органа, который несет основную ответственность за управление земельными ресурсами. Все аспекты функционирования системы управления земельными ресурсами, в том числе разработка политики и общий контроль за информацией осуществляются и контролируются этим органом.

В сложившихся экономических условиях переходного периода жизни способной остается и тенденция на создание ведомственных систем.

В Казахстане, как и в других постсоветских государствах, к началу реформ, в силу централизованного жесткого планирования экономики сложился многоцелевой государственный земельный кадастр, как единая интегрированная система сведений о правовом, природном и экономическом положении земель, направленная на решение задач управления

в различных сферах экономики. Таким образом, задача стояла в сохранении, дальнейшем развитии и совершенствовании его с учетом исторического понимания происходящего.

За годы реформ была проведена работа по внедрению зарубежного опыта в систему ГЗК республики. Но она была направлена, главным образом, на отрыв государственной регистрации прав на землю от единой многоцелевой системы ГЗК. Это привело в конечном счете к разрушению единой системы ГЗК страны и созданию ведомственных систем. Тогда как зарубежный опыт показывает, что в западных странах существуют многоцелевые кадастровые системы, там же где их нет, наблюдается тенденция к их созданию.

Формирование (совершенствование) ГЗК при переходе страны к рыночной экономике происходит в следующих условиях:

- массового по масштабам перераспределения государственной собственности на землю и связанное с ней недвижимое имущество;
- кадастр должен охватить все категории земель, все земельные участки республики с их многообразием характеристик: хозяйственного, правового, экономического, экологического и природного состояния;
- идет процесс конкуренции различных ведомств, причастных тем или иным образом к формированию информации о земле и недвижимости, связанной с ней, за сферы влияния, за выполнение задач земельного кадастра;

· несовершенство законодательно-нормативных актов, определяющих земельные отношения в государстве, ведение ГЗК;

· недостаточное кадровое обеспечение, техническое оснащение, связанное с финансовыми трудностями государства.

Создание полноценного ГЗК в республике находится на стадии его формирования. Научно-исследовательские и проектно-исследовательские работы в этом направлении только начались. Из-за финансовых трудностей удалось реализовать целевую комплексную программу "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра". До последнего времени — принятия нового Закона "О земле" и ряда законодательных актов не была определена служба (структура), ответственная за ведение государственного земельного кадастра.

Однако, несмотря на отсутствие полноценной правовой базы и практически полное отсутствие республиканского финансирования, в стране ведется целенаправленная работа по созданию целостной системы по ведению земельного кадастра. Подведомственные Агентству РГП ГосНПЦземельные областные дочерние предприятия на праве хозяйственного ведения районными кадастровыми филиалами обеспечивают ведение земельного кадастра на бумажных носителях по единой технологии, взаимодействие координацию работ с центром регистрации Комитета по регистрации

недвижимости Министерства юстиции, Министерством государственного дохода (создание реестра налогоплательщиков и объектов налогообложения), органами государственного управления на местах.

ГосНПЦзем и его дочерние предприятия ведут государственный земельный кадастр и создают материально-техническую основу не только для учета государственного бюджета, а в основном за счет своей хозяйственной деятельности. В результате, за последние 10 лет в республике создана основа земельного кадастра, его инфраструктура в соответствии с мировыми стандартами:

- проведены работы по земельно-кадастровому зонированию территории с определением границ и кодов учетных кварталов;
- разработаны новые формы земельно-кадастровой документации;
- формируется и накапливается банк земельно-кадастровых данных земельных участков;
- разработана технология изготовления земельно-кадастровых карт районов и учетных кварталов на базе ГИС-технологий, их стандартизация;
- согласованы требования к структурам баз данных автоматизированного земельного кадастра (АИС ЗК) и автоматизированной системы регистрации прав на недвижимое имущество (АСРПНИ);
- разрабатывается и совершенствуется научно-методическое и программное обеспечение ведения земельного кадастра;
- проводится реструктуризация, техническое и программное оснащение производственных подразделений ГосНПЦзем;
- формируются областные центры АИС ЗК в структуре дочерних государственных предприятий;
- организуются районные филиалы и на их базе районные центры АИС ЗК;
- ведется подготовка и обучение программистов, операторов и других специалистов, областных и районных центров АИС ЗК.

Следует отметить, что в целях реализации этого стратегического направления, Правительством Республики Казахстан в последние годы приняты постановления: № 253 от 16 февраля 2000 года "Программа обеспечения прав на землю в Республике Казахстан на 2000-2003 годы" и № 1449 от 25 сентября 2000 года "О создании Единой системы государственного кадастров природных объектов Республики Казахстан на основе цифровых геоинформационных систем". В новой редакции Закона "О земле" государственный земельный кадастр отнесен к государственной монополии, а его ведение, согласно подзаконным актам, возложено на государственные землеустроительные предприятия, подведомственные Агентству Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами.

Таким образом, создание целостной государственной структуры, обеспечивающей ведение государственного земельного кадастра по единой технологии, на основе сохранения действующего РГП ГосНПЦзем и

дочерних предприятий и кадастровых районных филиалов должно быть государственной политикой.

Проблемы формирования ГЗК. В республике создание земельно-информационной системы связано с земельной реформой и приватизацией земли, поэтому с самого начала мы можем реализовать оптимальные решения - ориентироваться на создание модели унифицированной комплексной системы информации о земле, подконтрольной одному государственному органу. Такой порядок будет гарантировать максимально эффективную координацию между различными участниками всего процесса в целом, соблюдение национальных интересов, разработку единых стандартов документации и обмена информацией между пользователями, применение более эффективных и ориентированных на потребителей подходов. Для разработки основных направлений и подходов управления земельными ресурсами при Агентстве необходимо создать Координационный Совет, состав которого должны входить представители соответствующих министерств, ведомств и организаций - пользователей.

Внедрение таких новых систем сложный и трудоемкий процесс. Оно требует осуществления тесно взаимосвязанных аспектов: разработки соответствующего законодательства, совершенствования организационной структуры, определения финансовых механизмов и технических решений, проведения глубоких исследований и тщательного планирования. Как показывает опыт стран с рыночной экономикой, вопросы, связанные с законодательством, организационной структурой и финансированием, решить сложнее, чем технические проблемы.

Создание новой системы ГЗК требует миллионы долларов, а сам процесс разработки и внедрения такой системы может занять 5-10 лет. Однако такие затраты средств и времени оправданы с точки зрения обеспечения устойчивого экономического развития. Создание новой земельной информационной системы необходимо рассматривать как долгосрочные государственные капиталовложения в инфраструктуру. Текущие затраты должны быть полностью компенсированы за счет пользователей.

При создании новой системы необходимо применять поэтапный подход. На начальном этапе содержание регистров должно быть ограничено необходимыми для удовлетворения самых первоочередных потребностей пользователей. Основными элементами данного процесса являются демаркация границ, картирование и кадастровая оценка земельных участков.

По Указу "О земле" 1995 года юридически организация и ведение земельного кадастра было возложено на Агентство РК по управлению земельными ресурсами и его территориальные органы. Практически все работы по ведению кадастра выполнялись производственными подразделениями ГосНПЦзема, которые не имели на то юридических оснований. С принятием новой редакции Закона "О земле" и ряда подзаконных актов

появилась возможность поставить все в этом вопросе на свои места. Однако, необходимо законодательно решить ряд вопросов:

- нормативно определить ответственным за ведение государственного земельного кадастра ГосНПЦзем и его дочерние предприятия, повсеместно создав на их базе соответствующие кадастровые центры;

- пересмотреть вопрос лицензирования землеустроительных работ. Сложившаяся практика организации выполнения таких работ свидетельствует, что в противном случае мы столкнемся с большими проблемами формирования земельного кадастра. Землеустроительные работы по обеспечению ведения земельного кадастра не должны передаваться на конкурентную основу, так как теряется контроль за ведением графического учета и технического отвода земельных участков, нарушается программа ведения единой базы данных и регистрации земельных участков, появляется разобщенность хранения архивных материалов. Они должны выполняться специализированными предприятиями системы государственной землеустроительной службы. Поэтому содержание и состав землеустроительных кадастровых, картографических работ должен быть четко разделен и определены виды кадастровых работ, относящиеся к государственной монополии;

- необходимо, чтобы при выполнении съемки границ земельного участка одновременно осуществлялась съемка всех объектов недвижимости т.е. это должно быть единой составляющей земельно-кадастровой съемки. Тем более, что такая процедура существует в большинстве развитых стран, позволяющая создавать базу данных о расположении всех существующих объектов недвижимости, а не только земельных участков. Сейчас получается так, что землеустроительные предприятия выдают "голые" планы земельных участков;

- не менее важной проблемой является финансовое обеспечение единой автоматизированной системы земельного кадастра.

Для полноценной деятельности в этом направлении необходим Закон РК "О государственном земельном кадастре", который должен определить цели, задачи, содержание и основные принципы земельного кадастра; порядок его ведения, земельно-кадастровый процесс, его стадийности; виды работ, относящиеся к земельному кадастру; орган, уполномоченный на осуществление деятельности по ведению ГЗК; перечень основных кадастровых показателей, взаимосвязь с потребителями информации. В этом документе должен быть также определен порядок предоставления сведений ГЗК, в том числе отнесенных к категории ограниченного доступа; порядок оплаты за предоставление сведений ГЗК, хранения и страхования документов ГЗК и др.

Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами должно разработать и утвердить пакет методических, технологических и инструктивных документов, обеспечивающих осуществление государственного

кадастрового учета земельных участков, ведение Единого государственного реестра земель (ЕГРЗ), кадастровой документации и ГЗК в целом на всех административно-территориальных уровнях.

Формирование организационной структуры системы ГЗК.

Одной из ключевых проблем обеспечения эффективного функционирования системы ГЗК является формирование надлежащей организационной структуры. Практика показывает, что территориальные органы Агентства в состоянии самостоятельно обеспечить ведение земельного кадастра за малочисленности и постоянного сокращения числа государственных учреждений. Мировой опыт ведения земельного кадастра базируется на создании специализированных государственных учреждений, причем самоорганизация — оказывающих государственные услуги населению, взимая за соответствующую плату.

В странах СНГ, в частности в Российской Федерации, создают специализированные федеральные кадастровые учреждения (ФГУ) путем реорганизации территориальных органов на основе разделения производственных и управленческих функций. Основной целью деятельности таких учреждений является ведение ГЗК, в том числе оказание населению государственных услуг, связанных с этой деятельностью.

Отсутствие четкого законодательства привело к тому, что работы по ведению ГЗК выполнялись и продолжают выполняться разными производственными, неподведомственными Агентству РК по управлению земельными ресурсами, коммунальными предприятиями городских акимов, а также частными ТОО.

Следует отметить, что до постановления Правительства № 800 от 11 июня 2001 года ГосНПЦзем и его дочерние предприятия не имели юридических оснований вести земельный кадастр. Поэтому были вынуждены включить из Уставов предприятий виды работ, связанные с ведением земельного кадастра, так как контролирующие органы, налоговые службы не могли выполнять работы по земельному кадастру.

С принятием нового Закона "О земле" и постановления Правительства № 800 от 11 июня 2001 года, работы по ведению государственного кадастра переданы к государственной монополии и являются функцией государственных землеустроительных предприятий, подведомственных Агентству Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами.

В этой связи возник вопрос о необходимости реорганизации производственных государственных предприятий ГосНПЦзем. При реорганизации производственной землеустроительной службы необходимо учитывать новую идеологию, заложенную в новом Законе "О земле", в постановлениях Правительства от 16 февраля 2000 года № 253 и от 11 июня 2001 года № 800, предусматривающую формирование единой службы по ведению земельного кадастра на вертикальном и горизонтальном уровнях.

Основой будущей системы земельно-кадастровой службы должна являться создаваемая в республике единая автоматизированная система земельного кадастра. Вертикальная и горизонтальная структура созданных предприятий по ведению автоматизированной земельно-информационной системы — это будущее производственной системы ГЗК. Они должны создаваться и опираться на существующую сеть организационной структуры производственных подразделений ГосНПЦзем Агентства по управлению земельными ресурсами, с дополнительной организацией районных (городских) земельных кадастровых филиалов, где формируется первичная информация по земельной недвижимости.

Мы имеем пример для реализации этой проблемы — идеологию пилотного проекта по регистрации недвижимости (создание правового кадастра, Комитета по недвижимости, включающую и земельную недвижимость). Он имеет в своем составе РГП на праве хозяйственного ведения, структура которой составляют районные и областные филиалы и Республиканский центр по недвижимости.

Финансирование ведения государственного земельного кадастра.

Мировой опыт ведения земельного кадастра показывает, что одним из целей функционирующей системы ведения земельных кадастров является обеспечение самофинансирования. Непрерывные капитальные и эксплуатационные затраты, связанные с использованием земельных кадастровых услуг, должны покрываться за счет платы, вносимой теми, кто пользуется ее услугами.

Финансирование земельного кадастра в первые годы его создания и использования должны рассматриваться как реальные инвестиционные затраты, так как закрепленные в земельном кадастре права — это его финансовые активы.

В последующие годы средства из республиканского бюджета должны обеспечивать создание и обновление планово-картографических материалов и техническое переоснащение.

Основное финансирование для ведения государственного земельного кадастра должно осуществляться за счет соответствующих отчислений, платежей за землю (за земельный налог, регистрация прав, сделок с землей и т.д.), а также за пользование информацией земельного кадастра, предоставление услуг.

Научно-практические аспекты земельной реформы Азербайджана

Мамедов Г. Ш.

Председатель Государственного Комитета Азербайджанской Республики по Земле и Картографии, член - корр. НАН Азербайджана, профессор

С начала семидесятых годов во всем мире, в том числе в Азербайджане, начинает формироваться новая экономическая концепция осознания земли как многофункционального биосферного тела, неотъемлемого элемента природного ландшафта и экосистем. Земля в то же время привлекала внимание и как ценный природный ресурс, нуждающийся в всесторонней количественной характеристике (площадь земли, структура почвенного покрова, важные параметры плодородия и свойств). Все это в 80-е годы привело к формированию идеи усовершенствования земельного кадастра с приданием ему новых — экологических качеств. При этом земельный кадастр связывался с другими кадастрами, в частности, водным и лесным; земли, покрытые лесами, рассматривались в виде объекта кадастров — земельного и лесного. По своим географическим, экологическим и социальным особенностям территория Азербайджана может быть очень важным объектом именно такого подхода. Горные и предгорные территории, аллювиальные равнины, большое разнообразие почвенного и растительного покрова, богатый состав выращиваемых однолетних и многолетних растений — все это превращает исследуемую нами территорию Азербайджана в выигрышную модель, образец которой может успешно применяться в решении кадастрово-экологических проблем других регионов мира со сходными природными условиями.

Государственный земельный кадастр состоит из совокупности надежных и постоянно обновляющихся путем мониторинга сведений о природном, хозяйственном и правовом состоянии земли. К ним относятся регистрация землепользователей, количественный и качественный учет земель, бонитировка почв и их экологическая оценка. Охрана земельных ресурсов и их целенаправленное рациональное использование возможны лишь в условиях достоверного учета качества земель и их правильной оценки. Поэтому решение выше перечисленных проблем представляет большую актуальность. Большое научное и практическое значение имеют вопросы, связанные с решением таких проблем, как экологические условия формирования почв сельскохозяйственных и лесных экосистем Азербайджана, пути выявления экологических и агроэкологических особенностей территорий, влияющих на плодородие почв и урожайность сель-

хозяйственных растений, естественных кормов и лесных ценозов; способы учета экологических особенностей при оценке плодородия сельскохозяйственных и лесных угодий в баллах, биоэкологические особенности земельного кадастра Azerbaijan, методика определения баллов биологического и сравнительных коэффициентов агропроизводственных, лесопроизводственных групп отдельных ландшафтных комплексов и земель, а также земель природно-экономических районов республики в целях дифференциального и рационального использования природных ресурсов, экологическая оценка основных ландшафтных комплексов в целях применения системы зонального земледелия.

С целью решения вопросов земельно-кадастрового районирования Azerbaijan произведены агропроизводственная и лесомелиоративная группировка сельскохозяйственных и лесных угодий в целях их рационального использования; определение принципов агроклиматического и лесозащитного районирования сельскохозяйственных и лесных угодий в земельно- и лесокадастровых целях; картографирование сельскохозяйственных и лесных угодий на новой основе (с учетом пластики рельефа); составление карт экологической оценки земель. Разработаны предложения по охране плодородия основных почв и управлению им; внесена информация в некоторые новые практические вопросы по сути и значению землеустроительных работ и указаны пути решения этих проблем, приведен обзор исследований, проводившихся в этих направлениях в ближнем и дальнем зарубежье.

Как известно, земля и связанные с ней отношения в любом обществе являются основными, определяющими факторами и выступают как таковые не только в социально-экономических, но и политических и международных отношениях. Поскольку земля является источником всех материальных богатств, отношение к ней в обществе не изменилось, несмотря на изменения в политических режимах и даже смену общественно-политических формаций. Именно поэтому любой политический режим уделял первоочередное внимание земле и связанным с ней отношениям, проводил особую, связанную с землей политику. Если оглянуться на историю, то можно увидеть, что государства и политические режимы умевшие надлежащим образом относиться к земле и производству связанных с землей материальных благ и проводившие правильную политику в этом направлении, выживали, а те, что были неспособны урегулировать эти проблемы, сходили с исторической арены. Таким образом, можно утверждать, что в наиболее важных событиях и процессах истории, в создании и разрушении государств, даже в смене общественных формаций фактор отношения к земле играл одну из решающих ролей.

После обретения Azerbaijanом независимости, наряду с другими

важнейшими проблемами, перед обществом в числе других встала и проблема осуществления земельной политики, проведения земельных реформ.

Как известно, реализация земельных реформ, так же как решение всех иных важных для Azerbaijanа вопросов, началась с 1993 г., после возвращения к власти Президента Гейдара Алиева. Распад Советского Союза сильно ударил по экономике бывших советских республик, приведя ее в упадок. Для Azerbaijanа, который входил в состав сначала имперской России, а затем СССР, и в течение почти 170 лет состоял в политической зависимости от России, находился с ней в пределах одной политической системы, экономическая интеграция в Союз была естественной. К тому же если учесть, что последние 70 лет проходили под властью политического режима, который проводил политику создания взаимной экономической зависимости республик, входивших в состав Союза в целях его укрепления, то станет ясна степень воздействия обретенной независимости на экономику каждого из этих субъектов. К большому сожалению, до 1993 г. руководство Azerbaijanа даже не задумывалось о путях спасения разрушающейся экономики и не принимало никаких действенных мер к прекращению экономического спада и укреплению экономических основ государства. Только с 1993 г., после возвращения к власти Президента Гейдара Алиева этим вопросам было уделено самое серьезное внимание и стала проводиться целенаправленная работа по развитию экономики.

Состояние аграрной сферы, которая является одной из основных отраслей экономики, было не лучше других. Разрыв прежних связей, разложение экономической системы вызвали спад в сельскохозяйственной отрасли. В стране образовался острый дефицит сельскохозяйственной продукции, что привело к немалым затруднениям в обеспечении населения продовольствием.

Перед руководством страны наиболее остро встала проблема проведения экономических реформ, создания экономической системы, соответствующей новому политическому курсу и отвечающей требованиям рыночной экономики. Земельные реформы, являющиеся важной составной частью аграрных реформ, которые, в свою очередь, составляют основу экономических реформ, представляли собой требовавшую решения проблему, и решение этой проблемы стало возможным исключительно благодаря инициативе Г.А. Алиева, его руководству и постоянному контролю.

Земельные реформы Г.А. Алиева - это многосторонний процесс, не имеющий аналога на пространстве СНГ. Можно указать на 3 существенные особенности, отличающие эти реформы, приведшие к значительным достижениям в развитии сельского хозяйства республики, от аналогичных реформ, проводимых в других странах.

1. В Azerbaijanе земля по инициативе главы государства передана

гражданам бесплатно. В результате 3 миллиона 300 тысяч человек преобразовались в земельных собственников. А это привело к созданию сильного класса собственников и формированию новых земельных отношений, обусловило рациональность и продуктивность использования земли, сделало неизбежным заботливое отношение к земле.

2. Приватизированы наиболее пригодные и качественные земли. Иными словами, в отличие от других стран СНГ, гражданам, переданы малопригодные или непригодные, а наиболее пригодные и плодородные земли бывших колхозов и совхозов. Одновременно физическим и юридическим лицам Азербайджанской Республики предоставляются исключительные права на находящиеся в их собственности земельные участки: права купли-продажи, дарения, сдачи в аренду или пользование, залога и т.п., что доказывает, что земельные реформы проводятся в Азербайджане не формально, как это имеет место в других республиках бывшего СССР, а основательным, фундаментальным образом.

3. Всем гражданам, проживающим на территории страны, независимо от места жительства и личности, предоставляется право земельного пользования и земельной аренды, в то же время любой гражданин Азербайджана может участвовать в процессе купли-продажи земли, заключении связанных с землей различных договоров и сделок. Иными словами, помимо 3 миллионов 300 тысяч субъектов, превратившихся в земельных собственников, и остальная часть населения также не отстраняется от земельно-гражданских отношений. То есть каждый гражданин Азербайджанской Республики может быть прямым участником формирующихся в стране новых отношений собственности на землю.

Особо следует отметить, что именно по инициативе Г.А. Алиева в Азербайджане не предоставляется право собственности на землю физическим и юридическим лицам, не имеющим гражданства Азербайджана, что имеет не только важный экономический, но и серьезный политический смысл.

В целом следует отметить, что проводимые в Азербайджане земельные реформы, наряду с созданием прочной основы для развития агропромышленного сектора, приведения экономики страны в соответствие с условиями рыночной экономики и ее развития в этом направлении, создания предпосылок резкого поворота в производстве сельскохозяйственной продукции, являются значительным шагом в организации рационального использования земли, охраны плодородия и экологической чистоты почв, а также в улучшении социального положения населения и передаче земли ее настоящим хозяевам. Так, практика уже показывает, что современные фермеры, в отличие от работников бывших колхозов и совхозов, заинтересованы не только в творческом отношении к своему труду, повышении урожайности и улучшении качества произведенной продукции, но и в за-

щите земли, сохранении ее экологического состояния. Если при бывшем советском строе колхозник, исходящий из принципа, что «общее - это ничье», безразлично относился к землям и общему имуществу в угоду своим мелким личным интересам, то фермер хорошо понимает, что защита земли и повышение ее плодородия означают улучшение его материального благосостояния, увеличение стоимости его имущества, повышение продуктивности труда и улучшения урожайности, что представляет для него непосредственно личный интерес. Мудрость земельной политики Г.А. Алиева заключается и в том, что как следствие этих реформ вопрос защиты земель был включен в круг личных интересов собственников, что сильно облегчило осуществление контроля в этой области. Даже простая логика подсказывает, что ни один человек не согласится на торчу своего имущества, снижение его качества.

Как было отмечено, проведение земельных реформ стояло на повестке дня как важнейшая задача. Однако для решения этой задачи требовалась прочная правовая база, состоящая из соответствующих всесторонних законов, гибкий, действенный механизм реализации этих законов. И именно благодаря усилиям, личному вниманию и заботе Президента Гейдара Алиева была создана без преувеличения беспрецедентная правовая база в этой области, и на основе этой правовой базы в Азербайджане стали проводиться реформы. Отметим, что еще в начале 1992 г. под руководством Г.А. Алиева были проведены земельные реформы в селениях Шурут и Гял Джульфинского района. Тогда же был создан Нахчыванский городской земельный отдел. Но, к сожалению, этот прогрессивный шаг, сделанный Г.А. Алиевым, не был правильно воспринят тогдашним руководством Азербайджана. Только после 1993 г. в стране стали приниматься действенные меры в этой области.

Принятие 16 июля 1996 г. Закона Азербайджанской Республики «О земельной реформе», вынесенного на обсуждение Милли Меджлиса по инициативе Г.А. Алиева, и Указ Президента Азербайджанской Республики от 13 августа 1996 г. о применении этого закона ознаменовали начало процесса осуществления в стране земельных реформ. Принятые вслед за этим законы Азербайджанской Республики «О земельном налоге», «О земельной аренде», «О земельном рынке», «О земельном кадастре, мониторинге земель и землеустройстве», Земельный кодекс Азербайджанской Республики, закон «О плодородии земель», закон «О списании налоговых обязательств совхозов, колхозов и других юридических и физических лиц, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции (кроме перерабатывающих предприятий)», Указ Президента Азербайджанской Республики «О некоторых мерах по ускорению аграрных реформ» и более 30 других указов и нормативно-правовых актов создали прочную правовую базу для проводимых земельных реформ.

Земельные реформы, проводимые на основе этой мощной правовой базы, сегодня уже близятся к завершению. На основании принятых в ходе земельной реформы нормативно-правовых актов, законов и президентских указов из единого земельного фонда республики (8,6 млн. га, 44,2%, т.е. 3,8 млн. га, будет сохранено в государственной собственности, 31,4%, т.е. 2,7 млн. га, передано в муниципальную, а 24,4%, т.е. 2,1 млн. га, - в частную собственность. Если исходить из итогов проведенной переписи, то 830 тысяч азербайджанских семей, т.е. 3 300 граждан должны стать земельными собственниками. В результате местной работы Государственной комиссии по аграрным реформам и Государственного земельного комитета соответственно статье 12 закона Азербайджанской Республики «О земельной реформе» для проведения реформы по каждой хозяйственной территории были составлены списки граждан, которые должны были стать собственниками земли, разработаны и утверждены генеральные землеустроительные схемы хозяйств, на основе которых проведено нормативно-правовое распределение. Далее отвод земель в целях его справедливой организации проводился путем жеребьевки, при этом обращалось внимание на то, чтобы у граждан, желающих действовать совместно, земельные доли были расположены рядом.

Итогом, увенчавшим эту плодотворную и разностороннюю деятельность, явилось принятие Земельного кодекса Азербайджанской Республики, утвержденного Законом от 25 июня 1999 г. № 695-ІГ за подписи Президента Азербайджана Гейдара Алиева. Без преувеличения можно сказать, что вступление в силу этого исторического документа положило начало новой эпохе в земельных правоотношениях не только в Азербайджане, но и явилось своего рода образцом для многих стран мира, проводивших реформы в области землепользования. Кодекс зафиксировал в четких юридических формулировках самые демократические принципы владения землей, которые только известны мировому сообществу. Кодекс же выполнял сложную и многотрудную работу по созданию в Азербайджане нормативно-правовой базы новых земельных отношений, построенных на принципах рыночной экономики.

Сотрудники Государственного земельного комитета и его исполнительных органов перевели поделенные территории на натуру, ознакомили с ними хозяев и выдали Государственные акты на право собственности на землю. В созданном для этой цели Центре земельного кадастра, мониторинга и информации помимо изготовления Государственных актов-свидетельств была также собрана точная, всесторонняя информация о землях страны, их распределении по формам собственности, что, сомненно, окажет неоценимую помощь при проведении операций с землями, в будущем.

В настоящее время, когда период земельной реформы в основном завершен, информационное обеспечение связанных с землей сделок, таких как купля-продажа, дарение, залог и т.п., невозможно без наличия в банке данных. В Государственном земельном комитете собраны обширные кадастровые сведения о земельных долях около 830 тысяч семей (более 3,3 миллионов субъектов). Сведения, включенные в банк земельной информации, соответственно статье 7 Закона Азербайджанской Республики «О земельном кадастре, мониторинге земель и землеустройстве» собираются в земельном реестре и систематизируются в соответствующем порядке для облегчения их использования.

С обеспечением граждан государственными актами на право собственности на землю, передачей приватизируемых земель их законным собственникам завершился первый этап земельных реформ. Вслед за этим начался второй этап. Он включал в себя отвод и передачу муниципальных земель муниципалитетам, вовлечение в реформы приусадебных и дачных участков и выдачу их владельцам соответствующих прав документов, решение вопросов, связанных с земельно-рыночными отношениями, т.е. куплей-продажей, арендой, залогом земли и т.п., создание единого земельного кадастра и банка данных городского кадастра и другие вопросы. Первым и главным из этих вопросов был отвод и передача муниципальных земель муниципалитетам.

Регулирование земельно-рыночных отношений также чрезвычайно важно. Это связано с тем, что формирование таких отношений призвано создать нормальный земельный рынок, соответствующий условиям рыночной экономики, что позволит земельным собственникам свободно пользоваться предоставленными им законом правами на землю.

В целях создания единого земельного кадастра и проведения централизованного контроля за единым земельным фондом разрешен и вопрос вовлечения в реформу земель, состоящих на балансах городов. Таким образом, вовлечение в реформу земель, находящихся на балансах городов, приведет к тому, что еще большая часть населения Азербайджана получит право собственности на землю.

Наконец, необходимо отметить, что в настоящее время передача земель в частную собственность коренным образом изменила отношение людей к земле. Азербайджанский крестьянин, ставший полноправным хозяином своей земли, является уже собственником, он возделывает землю надлежащим образом заботится о ней. Следствием нового отношения к земле является то, что до 95% сельскохозяйственной продукции, произведенной в 1999 г., относилось к частному сектору.

Благодаря приватизации скота в сельском хозяйстве прекращен процесс ежегодного снижения поголовья и в результате достигнут его заметный прирост. Все это, с одной стороны, позволило удовлетворить пот-

ребность в животноводческой продукции на внутреннем рынке, главным образом, за счет местной продукции, а с другой стороны, привело к стабилизации и снижению цен. Прирост продукции, достигнутый за счет передачи земель в частную собственность, повлиял и на импортно-экспортные операции, являющиеся основным барометром рыночной экономики.

Иными словами, в 1999 г. по сравнению с предыдущими годами импорт снизился в 2,6 раза, а экспорт повысился более чем в 2 раза. Рост производства сельскохозяйственной продукции вследствие проводимых аграрных реформ показывает, что новое поколение фермеров – это люди, которые более предприимчивы, чем прежние колхозники, подходят к решению проблем как истинные экономисты – творчески и расчетливо, повышают свои знания с тем, чтобы выдержать требования рынка и конкуренции.

При решении указанных выше проблем основное внимание направлено на вопросы составления земельного кадастра, включая решение связанных с ним технических деталей. В отличие от многих подобных работ, мы уделили особое внимание роли экологических факторов – почвы, климата, рельефа, гидрологии и естественного растительного покрова. Такой подход наиболее важен при изучении экологических и агроэкологических особенностей конкретных территорий, районировании, в разработке моделей плодородия.

Говоря о проводимых в Азербайджане земельных реформах, нужно подчеркнуть, что несмотря на отсутствие у этих реформ аналога на пространстве СНГ и на то, что они проводились именно в Азербайджане, находившемся в то время в трудных социально-экономических и общественно-политических условиях, несмотря на сложное военно-политическое положение, за очень короткий период были достигнуты блестящие результаты, отличающие эти реформы от тех, что проводятся в республиках бывшего СССР; при этом отметим, что проведенные реформы соответствуют европейским стандартам, благодаря чему могут быть приняты в качестве модели на значительном пространстве СНГ. Несомненно, столь успешном осуществлении в Азербайджане земельных реформ велика роль Президента страны Г.А. Алиева, который явился вдохновителем и непосредственным руководителем этих реформ.

Проблемы земельных отношений, общеземельного государственного кадастра, землеустройства в Республике Беларусь в начале XXI столетия и их геодезического обеспечения

СОЛОМОНОВ А. А.

*Доктор технических наук, профессор, академик
международной академии технического образования;*

ЗЕНЬКОВИЧ А. И.

Директор УП “Проектный институт Белгипрозем”

Эти проблемы корнями остались в нашем нелегком прошлом, которое формировало современное, во многом негативное отношение к земле как фундаменту существования жизни на ней вообще и как средству сельскохозяйственного производства – в особенности. В результате его влияния земля перестала восприниматься в большинстве случаев как главное богатство государства [1] и то создание естественных сил, которому бесконечное поклонение необходимо делать любым народам и национальностям. По мнению Достоевского Ф.М. “порядок в каждой стране – политический, гражданский, всякий – всегда связан с почвой и характером землевладения в стране” [17, стр.10] “В каком характере сложилось землевладение, в таком характере сложилось и все остальное” [там же].

Все отмеченное характерно в полной мере и для отдельных отраслей жизнедеятельности общества и, безусловно, для земельных отношений, землеустройства, что содействовало в относительно недалеком прошлом нашей страны и всего СССР формированию вышеуказанных показателей их современном состоянии. Корни отмеченного – в прежнем определении самой сущности землеустройства. Она излагалась тогда так: “Социалистическое землеустройство представляет собой экономическое мероприятие, осуществляемое Советским государством на основе экономических законов развития социалистического общества” [3, стр.3]. Далее (стр.27) утверждается: “содержание землеустройства определяется хозяйственными и политическими задачами, которые партия и правительство ставят перед сельским хозяйством и всем народом страны”. Следовательно, землеустройству от имени государства придавалось направление только экономического мероприятия без духовно-социальной основы, определяющей человеческую сущность, без учета положений науки вообще, без сохранения и развития общечеловеческих ценностей в особенности. Его содержание устанавливалось “политическими задачами партии и правительства”, которые во многом были противоположными общественным целям, целесообразности и современным требованиям. Не определена доста-

точно обоснованно сущность землеустройства и сейчас. Например, в основополагающем для стран СНГ труде [4, стр. 54] утверждается, что "землеустройство представляет собой социально-экономический процесс целенаправленной организации территории и средств производства, неразрывно связанных с землей, происходящих под воздействием развития производительных сил и производственных отношений общества". Но землеустройство во не самопроизвольно "происходящий процесс", а комплекс юридических, социально-экономических, природоохранных и инженерно-технических мероприятий, которые выполняются в процессе жизнедеятельности общества. Оно не может "организовать территорию", а тем более "средства производства", потому что размещение элементов территории, созданных природой, неподвластны человеку, а средства производства не "организуют", а применяют, используют. К тому же землеустройство не может непосредственно планировать использование "средств производства" включая человеческий фактор, орудия производства и др., потому что это — не его функция. Осуществляется же землеустройство не "под воздействием развития производительных сил и производственных отношений", а в виду необходимости рационального использования земельных ресурсов и жизнеобеспечения общества, которая возникла много веков назад нашей эры [5, стр.7-8].

Нельзя согласиться и с весьма суженным понятием землеустройства как "системы мероприятий по урегулированию землепользования" [6, стр.419]. Все сказанное дополнялось и дополняется влиянием хаотических работ для землеустройства всех уровней. В результате ("перестроечного") и особенного современного все еще "переходного" периода с продолжительным наступлением отрицательных проявлений жизненных отношений. Под совместным давлением всего отмеченного, сама земля как духовная и физическая мать существования человечества, оставалась где-то на задворках, поэтому государство люди забылись в разной мере на землеустройство в широком, общем смысле этого слова и соответствующих ему действий, связанных с созданием условий для рационального использования земельных ресурсов. Оно сейчас в основном до межевания земель. К нему относятся работы по установлению, восстановлению и закреплению на местности границ земельного участка, определению его местоположения и площади [7, стр.1]. Однако межевание — не абстрактное явление, оторванное от общества. Оно, как государственное мероприятие, невозможно без наличия юридических прав на пользование или владение землей для определенных целей. Кроме того, сначала устанавливается местоположение рассматриваемого участка, а уже потом производится "закрепление на местности", не наоборот, что вытекает из [7]. То же "закрепление" предусматривает не возведение стенки или другого физического сооружения, а только географическое координирование точек, закрепленных, в основном, в углах поворота границы. Приведенное определение сущности межевания земель [7] не учитывает и того, что часто при небольших размерах участков бывает необходимость совмещать межевание с горизонтальными или топографическими съемками, а в отдельных случаях — и с предварительными маркшейдерскими изысканиями в верхних слоях грунта (для гидромелиоративных мероприятий, строительства, добычи местных стройматериалов и др.). Отмеченное требует от нас самостоятельных подходов в определении сущности землеустройства и межевания земель. Впервые это необходимо сделать с максимальным учетом национально-государственных, природных, исторических и общественных особенностей нашей республики при использовании сделанного в этом направлении в других странах [7; 8; 10; 11].

В настоящее время поверхностно изложено или совсем отсутствует определение других, связанных с землеустройством главных понятий: что такое земля, как средства сельскохозяйственного производства и фундамента жизнедеятельности людей вообще, земельных ресурсов, земельного фонда, общеземельного государственного кадастра и его видов, земельного контура, государственной границы, сущности разных видов землеустройства (межгосударственного, внутригосударственного, сельскохозяйственного, внутрихозяйственного, населенных пунктов, предприятий и учреждений) и многое другое.

Нет конкретного обоснования математической точности производства геодезических работ для землеустройства всех уровней. В результате ошибки в обозначении границ между полями севооборотов достигают [12, стр.214-220] ± 26 м даже при полном соблюдении требований существующих инструкций. Площади же полей севооборотов получают искаженными на десятки гектаров при учете площадей дачных участков до ± 1 метра и обозначении красных линий в населенных пунктах с ошибками не более ± 10 см. Мероприятия по общеземельному кадастру (чем занимаются научно-производственные многочисленные коллективы разных учреждений, в том числе Госкомзема) являются пока что во многом чисто формальными, поверхностными. Поэтому, как показали наши исследования, до 80% юридических границ крупных сельхозпредприятий (колхозов, совхозов и др.) не соответствуют фактическим. Отмеченные межхозяйственные границы не только не закреплены, но и должным образом не обозначены на местности, хотя около 7 тыс. лет назад это делалось в Древнем Риме (автор или консул проводил плугом границы города). Государственные акты владения (пользования) землей выдаются без указания среднеквадратических ошибок определения площадей. Практически ни в одном из административных районов республики не имеется теоретической (вычисленной по координатам их внешней границы) площади. Поэтому возникновение противоречий при увязке внутрирайонных площадей —

обычное явление. Постоянная геодезическая опора межевания на земельно-сельскохозяйственного назначения отсутствует.

В соответствии с отмеченным возникла настоятельная необходимость определить:

- с установлением сущности понятия "земли как исходного фактора в жизнеобеспечении человеческого общества вообще, а в сельскохозяйственном отношении в особенности";

- с пониманием, что же она творение, достояние, владение, пользование;

- с ролью всего человечества, государств, коллективов и отдельных людей в этих процессах с учетом общечеловеческих задач экологии и жизнеобеспечения всех и каждого, каждого и всех;

- с исходными принципами названного использования земли всеми при учете региональных, национальных, семейных, личностных и других различий с целью создания условий для самоусовершенствования всего человеческого общества и отдельных людей через соревнование и взаимодополнение при вынужденном жизненном сравнении указанных различий.

Все отмеченное дает основание сформулировать следующие главные проблемы земельных отношений, общеземельного государственного кадастра, землеустройства и их геодезического обеспечения в Республике Беларусь на начало XXI столетия.

1. Учет для практики всех земельных отношений того, что:

- земельные ресурсы — это земельные наделы с возможностями формирования, пополнения, реформирования, взаимоперехода;

- земельные фонды — существенные земельные реалии;

- земля, в ее понимании как фундамента существования людей и общества, созидательного труда на ней вообще, а не в сельскохозяйственном отношении в особенности (определения чему сейчас нет совсем) — это верхняя законодательно названная по глубине часть грунта нашей планеты с почвой, минеральными и гидрологическими составляющими и свойствами;

- земля в глобальном понимании отмеченного — общечеловеческое достояние, данное людям в коллективную и индивидуальную ответственность для их жизненного самообеспечения и развития;

- в отмеченном смысле земля остается таковой же и применительно каждому государству;

- в мировые общечеловеческие отношения действительно должно быть введено межгосударственное землеустройство, призванное навсегда искоренить военное территориальное противостояние и осуществляемое на основе общих для всех стран законов;

- для непосредственного использования земли по ее прямому назначению она должна в пределах каждого государства законодательно предоставляться во владение (собственность) с правом наследования, продаж

- аренды или с правом пользования (аренды) на оговоренный срок;
- землеустройство в условиях Беларуси — это система юридических, социально-экономических и инженерно-технических мероприятий по рациональному использованию земельного фонда республики;

- цель землеустройства — создание территориальных условий для вышеназванного использования земельных фондов;

- все мероприятия землеустройства осуществляются на основе: национальной концепции отношений к земле как доступной человеку основе жизнеобеспечения общества, государственных законодательных актов этого направления и, обязательно, научных положений с научно-техническими разработками;

- земпроектирование — поиск и составление проекта оптимального варианта землеустройства определенного объекта (землевладения), землепользования или определенной административной территории на основе общей концепции этого направления;

- межевание земель в общем случае — это комплекс работ, который включает: юридическое уточнение права на владение или пользование определенной земельной территорией, установление и геодезическое закрепление ее границ на местности, вычисление площадей и, при необходимости, выполнение плановых и топографических съемок с элементами предварительных маркшейдерских изысканий в верхних слоях грунта, выдачу соответствующих документов по итогам этого мероприятия;

- земельный участок в общем случае — реально, в определенных границах существующая часть земной поверхности в независимости от ее технической отмеченности на местности и право-юридического признания. При его контурной отмеченности на местности — он геодезический объект земли, а при придании ему право-юридического статуса — объект земельного права;

- земельная граница при землеустройстве — линия и совмещенная с вертикальной плоскостью между территориями землевладений (землепользований) или земельными участками;

- земельный кадастр Республики Беларусь — осуществляемый государством, определенным образом систематизированный учет ее земель;

- общеземельный государственный кадастр Республики Беларусь — ее земельный кадастр, которым предусматривается получение сведений только по общим количественным показателям земельных площадей без специальных характеристик;

- специальные виды земельного кадастра — система земельных кадастровых сведений с определенными обобщенными характеристиками о земле сельскохозяйственных, городских, геологических, гидрологических, экономических, почвенных, радиоактивных и других конкретизированных целях.

2. Создание и законодательное утверждение государственной концеп-

ции землеустройства всех видов земельных ресурсов Республики Беларусь начиная от отдельных хозяйств, предприятий, сельских населенных мест и городов и кончая административными территориальными единицами и внешними границами всей страны.

3. Разработка на основе этой общенациональной исходной основы землеустройства отдельных законов (кодексов) рассматриваемого направления по наиболее важным проблемам. Их утверждение на общегосударственном уровне.

4. Для реализации целей землеустройства — приведение в надлежащее состояние исходной государственной геодезической опоры, геодезической опоры всех населенных пунктов (включая городские территории).

5. Создание на землях сельскохозяйственного назначения геодезической опоры межевания [13, 14, 7, 15], приспособленной для условий Белоруссии. Использование этой опоры для геодезического обеспечения всех работ по землеустройству всех земель сельскохозяйственного назначения, планировки сельских населенных мест, гидромелиорации и геодезического обеспечения других инженерно-строительных мероприятий на этих территориях.

6. Обоснование точности геодезических работ по межеванию в землеустройстве, разработке и внедрении других соответствующих действий.

7. Постоянное, по определенной системе выполняемое [16] обновление планово-картографического материала для всех видов землеустройства. Обязательное предусматривание на них изображенности рельефа гор и зонताлями.

8. Радикальное изменение содержания работы “Беларусского предприятия сельскохозяйственных аэрофотогеодезических изысканий” с тем, чтобы аэрофотосъемкой планировались комплексные цели, предусматривающие совмещение процессов общегосударственного обновления планово-картографического материала с изготовлением топографических планов сельскохозяйственного назначения. Прекращение при этом практики формализма, когда на таких планах наносятся реально не закрепленные на местности, незакоординированные, а иногда и весьма приближенные опознанные межхозяйственные границы, что создает условия для запутывания общеземельного государственного кадастра и земельных отношений.

9. Обязательный учет при землеустройстве геоморфологических форм земной поверхности.

10. Совершенствование принципов получения или самостоятельного создания геодезической информации для целей землеустройства всех видов и уровней. Автоматизация процессов при этом.

11. Пересмотр отношений к засекречиванию геодезических материалов, используемых при землеустройстве. Учет при этом современных миро-

вых реалий, в соответствии с которыми засекречивание топографических показателей местности и координат геодезических пунктов становится прос- абсурдным по причине резкого возрастания возможностей аэрокосмичес- ой съемки и глобализации систем координат.

12. Возвращение специальности землеустроителя авторитета прежних ежовых инженеров [2; 16]. Для этого надления ее ролью действительного организатора использования земли как фундамента человеческой жизни. На этой основе создание в ней привлекательности для наиболее способных подготовленных абитуриентов. Одновременное повышение качества учебного процесса на земфаке БСХА через развитие творческих начал студентов, чтобы из них получились не просто выпускники с дипломами, высококачественные специалисты, авторитетные в обществе во всех отно- шениях.

13. Конкретизация отдельных видов деятельности, связанной с земле- устройством, ее принципов, точностных показателей, формирования исполнителей, использования результатов изысканий.

14. В соответствии с жизненно- и исторически сложившимися бело- русскими реалиями определение понятий: земельное угодье, земельный пронтур, земельный надел, выделенная территория, сельское населенное место, деревня, село, сельская община, земельная категория, земельный объект, землевладелец, землепользователь, земельная аренда, государст- венная, коллективная, долевая и частная собственность на землю, земель- ные отношения, фермер, земельное акционерное общество.

15. Усовершенствование видов земельных категорий, правил отнесе- ния к ним конкретных земель.

16. Формирование основных понятий владения и пользования землей, обязанностей и прав землевладельцев и землепользователей их отношений с государством на основе принципа: через лично лично собственно государ- ственному от государственного для личного.

17. Определение рациональных соотношений коллективного и личного пользования землей. Разработка принципов смены землевладельца, землепользователя, наследования, пользования и землевладения, а также юдажи прав на это.

18. Совершенствование принципиальных соотношений роли госу- дарства, местных органов управления, отдельных хозяйств, землевладель- цев в распределении и перераспределении земельных площадей, их делении на несельскохозяйственные цели, а также на предоставление (продажу) земли заграничным гражданам, организациям, странам.

19. Установление общегосударственных принципов выполнения земле- устройства разного уровня: межгосударственного, внутргосударственно- внутривластного, в населенных пунктах и в их особых хозяйствах. Возвращение нынешнего республиканского унитарного предприятия

“Проектный институт Белгипрозем” в Белорусский научно-производственный институт (НПИ) или такое же объединение (НПО) землеустройства. Потому что, землеустройство включает в себя и составление проектов земельных отношений, и земельный кадастр. Именно поэтому в Москве функционирует университет землеустройства, а не земпроектирования. Включение на правах отделов в состав НПИ или НПО нынешних мелких учреждений по отдельным отраслям землеустройства (Белорусского научного центра по землеустройству, информационного центра по землеустройству, национального кадастрового агентства и др.) с целью расширения возможностей института (объединения) и более рационального использования средств, специалистов и техники.

20. Разработка неотложных мероприятий по уточнению положения закрепления на местности, как государственной границы нашей страны, так и границ областей, районов, а также крупных хозяйств типа колхозов и совхозов. Потому что наведение надлежащего порядка на земле (землеустройство) начинается с их межевания, количественного, а потом качественного учета площадей ее территории и отдельных участков.

21. Установление или уточнения положений по раскрытию сущности землеустройства территории всех видов владения или пользования землей в соответствии с современными реалиями использования земельных площадей отдельными гражданами, объединениями, предприятиями, учреждениями, административными единицами. Их обсуждение, соответствующее утверждение и реализация. Соответственно, введение разделов по организации использования земель сельскохозяйственных организаций в учебные планы учебной дисциплины “землеустройство”.

22. Действенное усовершенствование структуры и служебных взаимодействий земельных органов разного административного уровня от общегосударственного — до районного и сельского.

23. Разработка исходных положений подготовки [17] и переподготовки действительно высококвалифицированных национальных производственников и научных кадров для выполнения всех видов землеустройства с учетом белорусских особенностей [11] и потребностей [17]. Определение общего содержания и принципов проведения научных исследований по земельным отношениям, земельному кадастру и землеустройству в целом.

24. Предусмотрение неотложных мероприятий по созданию условий для действенных научных исследований как на земфаке Белсельхозакадемии, так и на производстве по всем направлениям, непосредственно связанным с землеустройством, земельным кадастром, земельными отношениями, геодезией, картографией, фотогеодезией. Отмеченное даст возможность подбирать на ведущие производственные и руководящие должности не просто покладистых людей или обладателей дипломов о высших степенях, а специалистов, действительно способных решать соответствующие

специальные и общественные задачи с позиции глубинного проникновения в сущность дел и необходимости. Тогда исчезнет положение, при котором ни один из ведущих специалистов Госкомзема, директоров его институтов и их филиалов в системе землеустройства республики не имеет даже степени кандидата наук.

25. Постоянное совершенствование самой системы службы землеустройства в Беларуси с целью ее упрощения и повышения эффективности. Это большее отхождение от неэффективности практики административно-командных методов управления в системе землеустройства.

26. Изучение и использование опыта землеустройства других стран [10; 16] с учетом национально-белорусских особенностей.

27. Сосредоточение внимания руководства нашей страны на необходимость большей заботы Государства о землеустройстве как главном организаторе рационального использования земель, потому что, как говорил великий классик Ф.М. Достоевский “в земле в почве есть нечто самое сакральное, все: и порядок, и законы, и нравственность, и даже самый менталитет наций, и все, наконец, наконец, всякое направление национального организма организуется лишь тогда, когда в стране утвердятся прочные основы землеустройства” [2, часть 2, стр. 108].

Библиографический список

1. Раков Е.В. Государственный земельный кадастр — основной компонент информационного обеспечения рынка недвижимости города: «Геодезия и картография». № 11. 1998.
2. Милосердов В.В. Крестьянский вопрос в России: прошлое, настоящее, будущее. М. Часть 2. 1999.
3. Землеустроительное проектирование (под общей редакцией профессора Удачина С.А.). М. Издательство сельскохозяйственной литературы. 1958.
4. Волков С.Н. Землеустройство в условиях земельной реформы (экономика, экология, право). М. Былина. 1998.
5. Соломонов А.А. Инженерная геодезия. Минск. Вышэйшая школа. 1983.
6. Большой энциклопедический словарь. М. С-Пб. Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». «Норинт». 1997.
7. Инструкция по межеванию земель. Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству. М. 1996.
8. Землеустроительное проектирование (под ред. академика аграрного образования, профессора Волкова С.Н.). М. Колос. 1997.
9. Кодекс Республики Беларусь о земле. Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь. Минск. 1999.
10. Управление земельными ресурсами — опыт Швеции. Ассоциация

«Земельная реформа». Минск. Минсктиппроект. 1999.

11. Соломонов А.А., Зенькович А.И. Национальная идея рационального использования земельных ресурсов Беларуси. «Международный сельскохозяйственный журнал». № 2. Москва. 2000.

12. Соломонов А.А., Багреев А.И. Относительно геодезической точности выноса проектов землеустройства в натуру. В сборнике научных трудов Белорусской сельскохозяйственной академии. Том 86. Стр. 214-220. Горки. 1972.

13. Соломонов А.А. Создание и обработка сетей геодезического обоснования при решении инженерных задач комплексной организации территории. В сб. «Комплексная организация территории колхозов и совхозов «Ураджай». Минск. 1970.

14. Соломонов А.А. Создание постоянной геодезической опоры на территории сельскохозяйственных предприятий. В сборнике «Совершенствование землепользования и землеустройства в условиях развития агропромышленного комплекса». Стр. 298-302. «Белгипрозем». Минск. 1984.

15. Батраков Ю.Г., Неумывакин Ю.К., Самратов У.Д. Об основных положениях по созданию опорной межевой сети. «Геодезия картография». 1998.

16. Земельные отношения в России (опыт регионов, направлений развития). Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам землеустройству. Российский НИИ и проектно-изыскательский институт земельных ресурсов. Москва. 1996.

17. Соломонов А.А., Зенькович А.И. и др. Краткий исторический очерк о землеустройстве, его кадровом и геодезическом обеспечении Беларуси в ее прошлом, настоящем и будущем. В разделе «Землеустройство, земельный кадастр и их геодезическое обеспечение». «Международного аграрного журнала». № 7 и № 9. Минск. 2001.

Информация

о ходе земельной реформы в Грузии и ее развитии

ГЕГЕЧКОРИ З.

Председатель Государственного департамента по управлению земельными ресурсами Грузии

Грузия в постсоветском пространстве одна из первых сделала решительные шаги с целью укоренения широкого слоя частных собственников землю взамен монопольной государственной собственности и успешно решила первоочередные проблемы институционального устройства зем-

пользования, ориентированного на рыночную экономику.

Проводимая в Грузии земельная реформа охватывает несколько основных направлений.

Реформа земель сельскохозяйственного назначения

Реформа сельскохозяйственных земель началась постановлением Кабинета Министров Республики Грузия от 18 января 1992 г. №48 «О реформе земель сельскохозяйственного назначения в Республике Грузия», которым установлены предельные нормы передаваемых в собственность приусадебных земель с учетом условий и возможностей местных природных условий:

- для граждан, постоянно проживающих на селе и занятых в сельском хозяйстве, и специалистов сельского хозяйства, постоянно проживающих на селе в районах долин и плоскогорий, - до 1,25 га, в горных районах - до 5 га (в том числе обрабатываемые земли до 1 га);

- для постоянно проживающих на селе рабочих и служащих других сфер - до 0,75 га, а в горных районах - до 5 га (в том числе обрабатываемые земли до 0,75 га);

- для проживающих в городах, желающих получить на селе приусадебные земельные участки в пригородных зонах - до 0,15 га, в районах долин и плоскогорий - до 0,25 га, а в горных районах - до 1 га (в том числе обрабатываемые земли до 0,25 га);

- для граждан, постоянно проживающих и работающих в утвержденных границах городов и поселков районного подчинения и занятых в сельском хозяйстве, - до 0,75 га, а для рабочих и служащих другой сферы (проживающих на землях, закрепленных за сельскохозяйственными предприятиями) - до 0,5 га.

Передачу земли проводят местные органы управления села (поселка), утверждается соответствующим актом органа управления района (города).

К 1 апреля 2001 года в частную собственность было передано 760,1 тыс. га сельскохозяйственных угодий, из них пахотных земель 434,8 тыс. га - 54,8% их общего количества, многолетних насаждений - 181,8 тыс. га (67,5%), сенокосов - 41,3 тыс. га (29,0%), пастбищ - 84,8 тыс. га (4,7%).

Землю получили в собственность 1066,2 тыс. дворов (семей), т. е. 4 млн. граждан, почти каждый житель страны (в среднем один двор (одна семья) - 0,9 га). Проживающим на селе 722,9 тыс. дворам (семьям) в собственность передано 689,2 тыс. га (в среднем 0,95 га), а проживающим в городе 332,3 тыс. семьям - 72,9 тыс. га (в среднем 0,22 га) земель.

После принятия Закона «Об аренде земель сельскохозяйственного назначения» (1996 г.) 3820 физическим и юридическим лицам было передано в аренду 939,6 тыс. га угодий сельскохозяйственного назначения

(31,1%), в том числе: пахотных — 257,5 тыс. га (32,5% всей пахотной земли), многолетних насаждений — 31,6 тыс. га (11,7%), сенокосов — 57,1 тыс. га (40,1%) и пастбищ — 593,4 тыс. га (33,1%).

Таким образом, в собственность и аренду передано 1701,7 тыс. сельскохозяйственных угодий — 56,3% всех сельскохозяйственных угодий в том числе пахотных — 87,3 и многолетних насаждений — 79,2%.

Приватизация земель несельскохозяйственного назначения

Важнейшим событием развития земельной реформы стало начало приватизации несельскохозяйственных, урбанных земель.

В Грузии до 1998 года приватизация фабрик и заводов, другого недвижимого имущества осуществлялась без земли.

В октябре 1998 года были приняты законы об объявлении собственности земель несельскохозяйственного назначения и управлении и распоряжении ими.

Указанными законами предпринимателям в собственность было передано имущество — земли стабильной и постоянно растущей стоимости, что в значительной степени увеличило и сделало реальной стоимостью собственности. Это создает условия привлечения кредитов, приобретения оборотных средств, модернизации производства, внедрения новых технологий.

В общем же, наряду с развитием производства, это мероприятие способствует развитию рынка земли (недвижимого имущества), в который активно подключаются банковская сфера, инвестиции.

При этом, в соответствии с Гражданским кодексом Грузии, жители многоквартирных и индивидуальных жилых домов также безвозмездно получили земельные участки, занятые жилищным фондом.

Таким образом, круг замкнулся: осуществилась передача в частную собственность как сельскохозяйственных, так и урбанных земель и земель жилищного фонда.

Создание законодательной базы и формирование государственной структуры управления землей

Принят базовый пакет правовых актов, необходимых для задействования механизмов содействия осуществлению земельной реформы, регулирования земельных взаимоотношений, государственной охраны прав на землю, фискальной политики и формирования земельного рынка.

Сформирован единый государственный орган управления землей, имеющий структуру, функции и задачи, соответствующие требованиям указанных правовых актов.

С целью институционального устройства существующего кадастра регистрации земель и дальнейшего его развития приняты такие нормативные акты, как Закон “О регистрации земли” и Закон “О регистрационных сборах”.

Создание государственных гарантий защиты прав собственников земли и быстрое формирование легального рынка недвижимого имущества стало залогом того, что связанную с регистрацией земель деятельность Департамента осуществляет по двум, можно сказать, имеющим параллельное и равное значение, направлениям:

1. Регистрация прав на основании заявления или спорадическая регистрация.

2. Регистрация на основании установления кадастровых работ и прав на территории Грузии, или системная регистрация.

С целью практического осуществления указанного, в Грузии создана единая система регистрации земель и связанного с ней имущества в разрезе регионов, городов и районов, которые уже имеют реальную базу для беспрепятственной первичной регистрации земли, а также регистрации передачи прав на землю.

Задачи дальнейшего развития земельной реформы и земельного рынка
Задачами дальнейшего развития земельной реформы и земельного рынка являются:

1. Дополнительная приватизация находящихся в государственной собственности земель сельскохозяйственного назначения, не переданных в аренду.

2. Приватизация переданных в аренду земель в порядке выкупа.

3. С целью содействия институциональному устройству страны и дальнейшему развитию рынка земли (недвижимого имущества) следует осуществлять:

- завершение внедрения системы кадастра и регистрации многоцелевых земель;

- подготовку кадров;

- развитие материальной базы;

- дальнейшее совершенствование законодательной базы;

- подключение в рынок земельного недвижимого имущества, банковских и страховых систем;

- формирование частных институтов оценщиков недвижимого имущества, землеустроителей и юристов;

- содействие кооперированию мелких собственников земли и консолидации земель.

4. Осуществление программы качественной оценки почвы, которая может способствовать:

- установлению категорий земель в соответствии с качеством почвы;

- созданию современной и справедливой системы налогообложения земель;

- точному определению цены на землю для формирования земельного рынка.

Информационное обеспечение

Для информационного обеспечения земельной реформы в стране Департаментом были изданы: в 1997 году - «Справочник собственника земли», представляющий сборник существующих на тот период законодательных актов; в 1998 году - «Сборник законодательных актов по распоряжению и управлению земельными ресурсами», где собраны нормативные акты, так и упражнения для их практического осуществления; в 1999 году - «Действующее законодательство Грузии о земле»; в 2001 году - «Сборник законодательных актов Грузии о земле», содержащий как принятые непосредственно о земле законодательные акты, так и выписки из законов, касающихся земли, другого недвижимого имущества и вопросов землепользования.

С 1999 года издается ежемесячная ведомственная газета, в которой освещаются процессы проводимой земельной реформы, проведенные департаменте мероприятия, публикуются нормативные документы, даются ответы на вопросы граждан и др. Издаются также статистические бюллетени «О приватизации и передаче в аренду сельскохозяйственных земель», «Об отчуждении урбанных земель и развитии земельного рынка».

Развитие земельного рынка в Кыргызской Республике и нормативная цена земель сельскохозяйственного назначения

КАСЫМОВ Ч.

Директор института "Кыргызгипрозем"

АБДИЕВ А.

Начальник технического отдела института "Кыргызгипрозем"

БЕКБОЛТОВ Ж.

Начальник отдела бонитировки почв института "Кыргызгипрозем"

История развития любого общества и его совершенствование неразрывно связаны с проведением тех или иных реформ, направленных на создание основ для его дальнейшего развития.

После распада Советского Союза и создания на базе бывших союзных республик новых суверенных государств, в том числе и Кыргызской Республики, назрела необходимость коренного изменения земельных отношений, т. е. проведения земельной и аграрной реформы в республике, вовлечение земель в рыночные отношения под управлением государства.

Земельная и аграрная реформа началась с 1991 года с принятием закон-

«О земельной реформе», «О крестьянском хозяйстве», «Земельного кодекса», Указов Президента Кыргызской Республики и постановлений Правительства Кыргызской Республики по проведению коренных преобразований в сельском хозяйстве, которые создали необходимые условия для коренного преобразования колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий.

Передача земель в собственность и развитие рынка земли в нашей республике начали осуществляться с принятием Указа Президента Кыргызской Республики от 22 февраля 1994 года «О мерах по углублению земельной аграрной реформы в Кыргызской Республике» и постановления Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 1994 года №632 «Об утверждении положений о проведении земельной и аграрной реформы».

В соответствии с этими документами:

- граждане Кыргызской Республики, проживающие и работающие в колхозах, совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях, обслуживающие население и сельское хозяйство, имеют право на получение земельной доли. Им выдавались свидетельства установленно-го образца на право пользования участком;
- сельские жители, получившие свидетельство на право пользования земельной долей, при согласии членов семьи имели право продавать, обменивать, передавать по наследству, сдавать в залог и в аренду землю, добровольно объединяться или выйти из состава сельскохозяйственных кооперативов, ассоциаций и крестьянских хозяйств.

С принятием этих документов в республике, жители села уже получили свои земельные доли. На селе начали создаваться частные крестьянские (фермерские) хозяйства и другие новые хозяйствующие субъекты, которые привели к созданию рынка прав пользования землей в республике. Ибо без функционирования последнего нельзя было рассчитывать на дальнейший рост сельскохозяйственного производства и повышение его эффективности.

Поэтому решение вышеуказанных проблем потребовало большой законодательной и практической работы, так как отсутствие в республике эффективно действующей законодательной базы (системы) регистрации земли и недвижимости, в частности введение права купли-продажи, было немыслимо, поскольку отсутствие этих механизмов могло бы привести к процветанию черного рынка, коррупции и нанесению государству огромного ущерба.

Это прежде всего связано с тем, что в последнее время в республике происходила миграция не только городского, но и сельского населения, которого были участки, полученные в качестве земельной доли, и у которых, естественно, было желание их продать.

Но в этот период отсутствовала нормативно-правовая база по купле-

продаже земель сельскохозяйственного назначения.

Одним из наиболее важных нормативных документов, решающих этот вопрос, был Указа Президента Кыргызской Республики от 25 ноября 1998 года «О мерах по введению рынка прав пользования землей и созданию рыночной системы кредитования в сельском хозяйстве».

Этим Указом предусматривалось:

- ввести с 1 января 1997 года регистрацию продажи, обмена, залогов, аренды, передачи в наследство прав пользования земельными участками (долями);

- до ее законодательного регулирования проводить государственную регистрацию прав на землю было возложено на Государственное агентство по землеустройству и земельным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики;

- образовать комиссии по продаже прав пользования земельными участками Фонда перераспределения сельхозугодий из представителей Министерства сельского хозяйства и продовольствия Кыргызской Республики, Государственного агентства по землеустройству и земельным ресурсам и местных государственных администраций;

- Комиссии по продаже прав пользования земельными участками Фонда перераспределения сельхозугодий было предложено к 1 марта 1998 года обеспечить продажу физическим и юридическим лицам прав пользования 50 процентами земель Фонда сельхозугодий;

- продажу прав пользования земельными участками Фонда сельхозугодий осуществлять на основе конкурсного отбора и аукционных торгов с созданием преимущественных условий для жителей соответствующих айылынов (сельских управ).

В реализацию этого Указа Президента Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики постановлением от 19 января 1998 года № 14 «О мерах по введению рынка прав пользования землей» образовало республиканскую комиссию, а также образованы комиссии в районах. Разработаны и утверждены положения по продаже прав пользования земельными участками Фонда сельхозугодий, о конкурсном отборе и аукционных торгах продажи прав пользования земельными участками.

Таким образом, была создана нормативно-правовая база по продаже земель Фонда перераспределения сельхозугодий и на практике она начала реализовываться.

Так, к концу первого полугодия 1998 года, было проведено 14 открытых аукционов по продаже прав пользования землей, реализовано 685 га земель на сумму 1,9 млн. сомов. Стоимость одного проданного гектара земель в целом по республике в среднем составила 2773,7 сома, тогда как в Панфиловском районе Чуйской области один гектар орошаемой пашни был продан за 4800 сомов. В то же время, согласно постановлению Правительства

Кыргызской Республики от 22 августа 1999 года №511 «Об утверждении порядка определения стоимостной оценки (нормативной цены) земли сельскохозяйственного назначения», стоимость 1 гектара орошаемых сероземов светлых северных в Чуйской области по расчетам составила 82676 сомов.

Однако, в дальнейшем, в целях сохранения государственных земель Фонда перераспределения сельхозугодий Указом Президента Кыргызской Республики от 9 сентября 1998 года «О приостановлении продажи прав пользования земельными участками Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий» продажа их была приостановлена до окончательного решения вопроса о введении частной собственности на землю.

Следует отметить, что принятые нормативные документы о продаже земельных участков Фонда перераспределения сельхозугодий противоречили пункту 3 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики, в котором было записано, что «Не допускается купля-продажа земли».

В новом Земельном кодексе Кыргызской Республики, утвержденном Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 19 апреля 1999 года, также был установлен мораторий на куплю-продажу земель сроком на 5 лет.

Однако, несмотря на это запрещение, в республике существовал нелегальный рынок купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения среди граждан, выезжающих за пределы Кыргызской Республики, или переезде на постоянное местожительство из одного района в другой.

Поэтому в республике было принято решение о проведении всенародно-го референдума о внесении изменений и поправок в статью 4 Конституции Кыргызской Республики.

На состоявшемся 17 октября 1998 года референдуме более 91 % граждан Кыргызской Республики, имеющих право участвовать в референдуме, одобрили поправки, внесенные в Конституцию Кыргызской Республики.

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года «О вступлении в силу Закона Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» (пункты 1, 2 и 3 статьи 4) в Кыргызской Республике признаются и защищаются государственная, коммунальная, частная и иные формы собственности на землю. В связи с этим земля может находиться в государственной, коммунальной, частной и иных формах собственности.

В целях регулирования правовых отношений с землями сельскохозяйственного назначения и обеспечения эффективного использования земель в интересах народа Кыргызской Республики Законодательное собрание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики приняло Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», которым установлено:

- право собственности на землю сельскохозяйственного назначения в Кыргызской Республике имеет государство и исключительно граждане

Кыргызской Республики, постоянно проживающие в сельской местности не менее двух лет;

- земельные доли и участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности граждан Кыргызской Республики, могут быть переданы в аренду на условиях, определенных сторонами исключительно для сельскохозяйственного производства;

- земельные доли и участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности граждан Кыргызской Республики, могут быть обременены только на другие земельные доли и участки в пределах одной айыл окмоту (сельской управы);

- собственник земельной доли сельскохозяйственного назначения имеет право продавать ее только другим собственникам земельных долей данного участка без уплаты госпошлины и единым контуром земельной площади без дробления;

- покупатель земель сельскохозяйственного назначения может быть сельский житель, достигший 18 лет и имеющий гражданство Кыргызской Республики;

- продажа, аренда и обмен земельных долей сельскохозяйственного назначения разрешена с 1 сентября 2001 года.

С принятием этого Закона в республике началась, хотя и с некоторыми ограничениями, осуществляться купля-продажа земельных долей сельскохозяйственного назначения, начал функционировать рынок земли.

В целях развития в республике регистрации и учета жилых домов, квартир, строений, земельных участков и другого недвижимого имущества 26 ноября 1998 года Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики был принят Закон Кыргызской Республики "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество".

Этим Законом установлены правовые основы и порядок функционирования единой государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество на всей территории Кыргызской Республики. Он призван обеспечить государственную защиту прав собственников на недвижимое имущество (в том числе и на землю) и имущественные отношения, а также содействовать развитию рынка недвижимости и устанавливать единую государственную систему регистрации прав на единицу недвижимого имущества.

В соответствии с Законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество" начат сплошной, подворный обход всех объектов недвижимости с проведением их государственной регистрации. С момента государственной регистрации право каждого гражданина на тот или иной объект недвижимости, будь то дом, квартира или земельная доля крестьянина, и т.д. будет взято под защиту государства.

С развитием оборота земель сельскохозяйственного назначения на свободном рынке, неизбежно возникнет вопрос о нормативной цене земель

ного участка для определения его стартовой стоимости при реализации на торгах, при выкупе гражданами и юридическими лицами у государства дополнительных земельных участков сверх бесплатно установленных земельных норм, заключении ипотечного договора и оформлении банковского кредита, взимании госпошлины при продаже земельных участков физическими и юридическими лицам, возмещении потерь и убытков при изъятии земель для государственных и общественных нужд, определения ставок земельного налога и арендной платы за использование сельскохозяйственных угодий.

В связи с этим, Государственным проектным институтом «Кыргызгипрозем» был предложен "Порядок определения нормативной цены земли сельскохозяйственного назначения". Рассмотрим его подробнее.

В указанных работах основным фактором выступает качество земель, выраженное в баллах бонитета почв, а чистый доход, рыночная стоимость продукции являются экономическими показателями и они используются в расчетах определения цены земли.

Производительная способность (плодородие) типов и подтипов почв оценена баллами бонитета предусмотренных методикой бонитировки почв, разработанной биолого-почвенным институтом Национальной академии наук Кыргызской Республики и материалами почвенного обследования республики, проводимого Государственным проектным институтом "Кыргызгипрозем".

Подготовленный Порядок основан на различиях в плодородии, урожайности и доходности земельных участков. Кроме того, уровни хозяйствования на земле и степени интенсивности сельскохозяйственного производства не одинаковы по областям и районам республики, и их различия вносят определенные коррективы в размеры нормативной стоимости земли сельскохозяйственного назначения. Разработаны поправочные коэффициенты для всех районов и областей республики.

Поскольку Кыргызская Республика является горной страной, высокогорные районы в силу их географического расположения имеют резкие отличия от долинных (равнинных) районов, поэтому для них поправочные коэффициенты установлены с учетом климатических, почвенных, высотных факторов и хозяйственного использования. А для районов Иссык-Кульской области, кроме указанных факторов, важное значение имеет рекреационный потенциал. Так как курортные зоны выходят за пределы местного пользования, то этот фактор также учтен.

Богарная пашня имеет свою специфику сельскохозяйственного использования и применение для них нормы расчетной прибыли, предусмотренной для орошаемой пашни в качестве одного из факторов, определяющего нормативного чистого дохода, как показывает практика, себя не оправдывает. В связи с этим для богарной пашни разработаны собственные нормы рас-

четной прибыли. Эти данные применимы также в расчетах стоимости оценки пастбищных угодий.

Одним из базовых показателей, участвующих в расчетах определения стоимости земли, является уровень банковского ссудного процента или так называемого капитализации чистого дохода (земельной ренты), получаемой собственниками от земли и вкладываемые в банк для ежегодного получения процентов, устанавливаемых банком.

Таким образом, цена земли определяется величиной ежегодно приносимого чистого дохода (земельная рента) и уровнем ссудного процента по вкладам. Сумма ссудного процента по вкладам равна денежной сумме, как рента, ежегодно получаемая с данного земельного участка.

Однако рыночная норма ссудного процента в банках не везде одинакова и в большей степени зависит от экономической стабильности государства. Например, в условиях спада уровня экономики кризиса, сопровождающихся массовыми неплатежами, банкротствами банков и предприятий, рыночная норма ссудного процента достигает очень высокого уровня (до 40-50%). В таких случаях это приводит к крайним низким ценам земельных угодий, что не способствует формированию земельного рынка и развитию ипотечного кредитования с одной стороны, и обесцениванию земель, как товара, с другой.

Кроме того, это может вызвать у крестьян определенный спад хозяйственной активности: падение уровня производства, увеличение площади необработанных земель, ухудшение их мелиоративного состояния или, хуже того, земля может стать легким предметом быстрой операции купли-продажи с нежелательными последствиями.

В развитых странах с сформировавшимся рынком земли, приобретение земли считается наиболее надежным вложением капитала, процентная ставка как показывает мировая практика, всегда ниже, чем в других сферах приложения капитала, так как в банках это происходит в результате спекуляции сферы.

В Кыргызской Республике, в связи с пока недостаточным развитием рынка земли, отсутствует банк данных в этой сфере, что крайне затрудняет установление нормы конкретного ссудного процента.

Устанавливаемые банками обычные нормы ссудного процента по вкладам населения очень высоки (до 30% и выше) и их практически невозможно использовать.

В сложившейся ситуации лучшим решением вопроса на наш взгляд является использование средней нормы ссудного процента, устанавливаемой банками, базисную (первичную) процентную ставку (минимальную). Средняя частота уровня средней нормы ссудного процента составляет ниже 5%. Именно пятипроцентный уровень часто применяется при определении цены земли многими странами и объективность такого подхода неоспорима.

Определение нормативной цены пастбищ и сенокосов осуществляется по условиям формирования растительного покрова, их производительности, способности, абсолютной высоты местности и хозяйственного использования. По этим признакам пастбища разделены на три крупные группы: пастбища высоких межгорных впадин и сыртовых нагорий (2800-4000 м), пастбища горных склонов (1900-3800 м) и присельные и интенсивно используемые пастбища (700-2500 м).

Среди пастбищ, наиболее интенсивно используемых в хозяйственном отношении, являются присельные пастбища, которые испытывают на себе колоссальные нагрузки во все сезоны года. Учитывая эти особенности, для присельных пастбищ установлен повышающий коэффициент на уровне 4 и использован в расчетах стоимости.

Стоимость прочих земель установлена на уровне 20% от среднеобластной стоимости богарной пашни, т.к. они при освоении в сельскохозяйственные угодья, как показывают некоторые исследования, могут дать около двадцати процентов земельной ренты от среднеобластного уровня.

Противоэрозионное землеустройство в Республике Молдова

Ноур Д. Д.

Первый заместитель Генерального директора

Государственного агентства земельных отношений и кадастра, к. э. н.

Земельный фонд Молдовы в период завершения осуществления земельной реформы находится преимущественно в состоянии искусственной дробленности на очень мелкие парцеллы (квоты). Это не позволяет осуществлять в должном объеме противоэрозионное землеустройство, которое является необходимой основой для проведения всех видов работ по защите почв от эрозии.

Проведенные в последние годы крупные преобразования в агропромышленном комплексе республики существенно изменили организационно-правовые и организационно-территориальные формы сельскохозяйственных предприятий, форму собственности на землю и другие средства производства, земельные отношения, нарушили организацию производства, труда и управление в них, снизили эффективность использования человеческих, денежно-материальных и трудовых ресурсов.

Что бы сейчас ни говорили о достоинствах и недостатках реформы, несомненно, что, во всяком случае на первых порах, она сильно осложнила проведение землеустройства, организацию введения и соблюдения севооборотов, проектирование и осуществление всех противоэрозионных

мероприятий.

В результате этого существенно увеличилось число сельскохозяйственных предприятий, изменились их границы, площадь, организация производства и территории. По данным земельного кадастра, по состоянию 1 января 1992 года в республике действовало 1140 сельскохозяйственных предприятий (колхозов, совхозов, межхозяйственных и других сельскохозяйственных организаций), средняя площадь землепользования которых составляла около 3,5-4,0 тыс. га, что было целесообразно в экономическом и хозяйственном отношении.

После проведенной в период 1992-2000 гг. земельной реформы в республике стало 1 млн. 047 тыс. собственников, общая площадь земель, которыми которых составляет 1692 тыс. гектаров сельскохозяйственных угодий из них: производственных кооперативов - 86 общей площадью 78,0 тыс. га; акционерных обществ - 102 и 46 тыс. га;

акционерных обществ с ограниченной ответственностью - 778 и 5 тыс. га; крестьянских хозяйств - 451565 и 773 тыс. га;

ассоциаций крестьянских хозяйств - 103 и 26 тыс. га и других предприятий. Земельная реформа была призвана содействовать установлению гармоничных взаимоотношений человека с окружающей средой, требованию перестройки традиционного мировоззрения по многим аспектам землепользования. Основой хозяйственной деятельности, наряду с повышением экономической эффективности производства, стало достижение экологического равновесия в антропогенных ландшафтах, обеспечивающих жизненные потребности человека. В процессе земельной реформы должно было осуществиться перераспределение земель в интересах создания условий для равноправного развития различных форм собственности и хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель, сохранения плодородия почв.

Реформа должна была ужесточить экологические требования к использованию земельных ресурсов, стимулирующему рациональное землепользование.

Как природное явление эрозия почв наблюдалась на территории Молдовы, как и во всей степной полосе Евразии, с незапамятных времен. Еще за 5 веков до нашей эры греческий историк и географ Геродот писал, что реки Скифии, куда относилась и наша территория, кроме Борисфона (Днепра), имеющего прозрачную воду, являются мутными - таковы Буг, Дунай, Днестр, Прут, Южный Буг. Мутность могла быть следствием не только размыва берегов рек, сложенных в их нижнем течении лессовидными породами. Конечно, это косвенное суждение, и говорит оно только о самом факте существования водной эрозии, но отнюдь не об ее плохом развитии.

В капитальном сочинении Дмитрия Кантемира "Описание Молдавии

(1715) дается исключительно высокая оценка ее почв, которые "...у древних новейших писателей, славные по своему плодородию, далеко превосходят сокровища гор" (Крупеников, 1974, с. 30), т.е. почвы дороже золота, меди, драгоценных камней и других полезных ископаемых. Для того времени такое сравнение золота и почвы в пользу последней едва ли можно было встретить у других авторов. Но тут важно и другое: если бы наши черноземы тогда страдали от эрозии, такой наблюдательный и ответственный ученый, как Кантемир, не мог бы этого не заметить.

Очень яркий след в научном изучении бывшей Бессарабской губернии оставил прославленный естествоиспытатель, создатель теоретического почвоведения В.В.Докучаев. Он посетил ее дважды - в 1877 и в 1898 гг. Материалы первой экспедиции нашли отражение в главном труде ученого "Русский чернозем", второй - в специальной статье "К вопросу о почвах Бессарабии". Вообще же губернию, "самую интересную в Европейской России", он упоминает в 28 своих научных печатных работах.

Докучаев одним из первых описал приднестровские овраги - самые глубокие в степной и лесостепной зонах тогдашней России. Он писал: "...балки с очень крутыми стенами, часто с падением, превышающим 5°, и с очень узким дном я встречал много раз на пути по Бессарабии". Характеризуя рельеф Бессарабии и соседних с ней губерний, он писал, что здешние «степи далеко не столь типичны, не столько ровны, как степи Юго-Восточной России, например, Самарские, и эта холмистость, видимо, увеличивается здесь по мере движения с востока на запад от Днепра к Днестру и Пруту». Таким образом, была вскрыта одна из причин рельефа) возможного развития эрозии почв и образования оврагов.

После второго своего путешествия в 1898 г., в работе "К вопросу о почвах Бессарабии", Докучаев дает классификацию здешних почв. В ней, наряду с почвами "нормальными" (зональными) - типично-черноземными, мергелисто-черноземными, типично лесными и др., фигурируют почвы "анормальные", и среди них на первом месте почвы "перемытые" (поперешнему "смытые"), на втором месте - "намывные" (намытые). При этом он подчеркивает, что в Бессарабии много "разного рода оврагов, оврагов и вообще местностей сильно холмистых, изрезанных глубокими промоинами и резко очерченными буграми". Поэтому "в одних местах нормальные почвы совершенно смыты, и тогда на поверхность выходят грубые неветрелые глины"». (Крупеников, 1996, с. 67).

Статья Докучаева как бы завершает XIX век. В его первой половине многие ученые, писавшие о Бессарабии, не замечали на ее территории эрозии почв. Мы полагаем, что она не бросалась в глаза. Начиная с 50-х годов Гроссул-Толстой, Орбинский, Бертенсон, Докучаев уже четко говорят о достаточно сильной эрозии почв на склонах и о накоплении у подножий темного делювия. Они ничего не говорят о площадях таких

почв. Ясно, однако, что к концу прошлого века эрозионная пораженность наших почв была уже довольно значительной.

Интересно отметить, что многие из этих авторов путешествовали по многим районам нашей страны, подолгу жили в ней, но у них мы не находим никаких сведений об эрозии почв, обилии оврагов и других размывов почвы. Конечно, умолчание об эрозии почв не служит строгим доказательством ее отсутствия, но все же с немалым основанием можно утверждать, что она не бросалась в глаза, не привлекала внимания, следовательно, если не отсутствовала, то была достаточно умеренной. Это можно объяснить - и на это указывают многие старые авторы тем, что распаханность была невелика, склоны же вообще не обрабатывались.

Как общий вывод о первых 23 веках истории Молдовы, о которых мы располагаем литературными источниками, можно сказать, что существовали овраги, случались наводнения и пыльные бури, но водная эрозия почв практически оставалась на уровне умеренного природного процесса.

В результате вырубки лесов и большой распаханности земель за последние 150 лет получили сильное развитие эрозионные явления.

Эрозия почв - самая неотложная, самая острая и даже угрожающая проблема не только для сельского хозяйства республики, но и для всего народного хозяйства, а также состояния ландшафта и среды обитания человека.

Главной отрицательной особенностью процесса водной эрозии почв является его необратимость, накопительный - кумулятивный характер. Процесс идет в одну сторону - в сторону усиления. Никакая естественная сила не может вернуть смываемый почвенный материал на его прежнее место. Эрозию можно остановить, но повернуть в обратном направлении невозможно. Земледелие должно с этим считаться и стремиться к таким видам использования и технологиям обработки склоновых почв, которые могут минимизировать эрозию до определенных пределов.

В республике отмечены и другие виды деградации почв: излишнее уплотнение, засоление и осолонцевание на площади 191 тыс. га, слитизация, падение гумусности и содержания питательных веществ практически на всех сельскохозяйственных угодьях. Около 78 тыс. га земель заняты активными оползнями, резко нарушено экологически целесообразное соотношение площади пашни, леса и водоемов.

Данные Молдавского Научно-исследовательского института почвоведения и агрохимии им. Н.Димо также свидетельствуют о том, что качественное состояние земель, плодородие почв продолжают ухудшаться, в почвах складывается отрицательный баланс гумуса, ценные сельскохозяйственные угодья выбывают из оборота.

Согласно данным мониторинга земель, за последние 30 лет среднее содержание гумуса в пахотном слое почв снизилось на 0,5-0,6%. В насто-

ящее время в 40% почв республики содержится 4% гумуса и лишь в 10% - от 4 до 5% гумуса. За этот же период средневзвешенный бонитет обрабатываемых почв снизился от 70 до 65 баллов, что свидетельствует о падении биопродуктивности почв.

Опыт и практика развитых зарубежных стран показывают, что реальным механизмом наведения порядка в использовании земель, регулировании земельных отношений и переустройстве территории может быть только землеустройство, в процессе которого решаются правовые, социально-экономические, организационно-территориальные и, самое главное, агрономические и экологические задачи.

В противовес этому в последние годы в республике роль и значение землеустройства были снижены. Государство в первую очередь уделяло внимание проведению аграрной реформы, решая вопросы перераспределения земельной собственности и не заботясь о состоянии и использовании почв как общенационального достояния. Это объясняется тем, что в период земельной реформы в структуре землеустроительных работ главное место стали занимать земельно-кадастровые действия, а финансирование проектно-изыскательских работ по землеустройству значительно снижено.

В связи с этим землеустройство, вопреки необходимости, начинает терять государственный характер. Это может повлечь за собой необратимые последствия, обусловленные ухудшением состояния, использования и учета земель.

Как известно, работы по реформированию сельскохозяйственных предприятий в ходе реализации земельной реформы были проведены в сжатые сроки, без должной землеустроительной подготовки и соответствующего научного обоснования, что, наряду с другими причинами, привело к создавшейся критической ситуации в агропромышленном комплексе. Вопросы приватизации в республике были возложены на Министерство приватизации и администрации государственного имущества.

Более того, временная инструкция по разработке проектов организации территории крестьянских хозяйств частными фирмами не предусматривала согласования разработанного проекта с Государственной землеустроительной службой уездов. Эти условия диктовали руководители органов, финансирующие эти работы на территории Республики Молдова. Это привело к тому, что из 900 разработанных проектов в более чем 214 примерах республики проекты землеустройства, разработанные частными фирмами, подлежат переработке для чего потребуются дополнительные ассигнования.

Во многих примерах геодезические работы выполнены некачественно, многие земельные доли были запроектированы на территории гослесфонда, асфальтированных дорогах, карьерах. Многие граждане, имеющие право на земельную долю, фактически ее лишились.

В результате осуществления Национальной программы "Земля", которая финансируется Правительством США, в республике нарушились границы во всех селах и коммунах республики. Более того, сильное дробление территорий на земельные доли, которая в среднем по республике составляет 1,5 га, без проведения работ по консолидации (укрупнению) земельных массивов не позволяет проводить работы по землеустройству, тем более защитить ее от эрозии.

В этих целях в настоящее время нами разрабатывается Земельный кодекс в новой редакции, который и должен предусмотреть, наряду с многими новыми предложениями, консолидацию земель на добровольной основе путем передачи земель в аренду, купли-продажи, обмена участками, дарения, использования земель при коллективной обработке. Консолидация земель будет осуществляться на основании разработанных проектов землеустройства, утверждаемых местной публичной администрацией в установленном порядке.

Проведение земельной реформы должно обеспечить в первую очередь решение экологических вопросов, наряду с удовлетворением социально-экономических требований.

Для выполнения этих положений Государственным агентством земельных отношений и кадастра разработана Комплексная программа защиты и повышения плодородия почв на период 15-20 лет.

Программа предусматривает проведение центральными, местными публичными органами и землевладельцами:

- агротехнических противоэрозионных мероприятий на всей площади сельхозугодий;
- посадку;
- лесных защитных полос на площади 12,14 тыс. га;
- почвозащитных прибалочных и лесных приовражных полос на площади 28,33 тыс. га;
- прибрежных защитных полос вдоль рек и водоемов на площади 14 тыс. га;
- реконструкцию существующих лесных защитных полос на площади 5 тыс. га, сплошное облесение земель на площади 73 тыс. га.

Таким образом, площадь лесов будет доведена до 523,2 тыс. га, процент лесистости территории Республики составит 17,2 процента, что соответствует экологическим нормам. Строительство противоэрозионных гидротехнических сооружений предусматривается осуществить на сумму 780 млн. долларов США, в том числе:

- строительство и реконструкцию 2014 противоэрозионных прудов общей площадью зеркала воды 38 тыс. га;
- укрепление оползневых земель на площади 38 тыс. га;
- освоение и рекультивацию сильноэродированных почв на площади 5,4 тыс.

- проведение химической мелиорации засоленных почв на площади 191 тыс. га;
- коренное и поверхностное улучшение пастбищных угодий на площади 250 тыс. га.

На реализацию Комплексной программы защиты почв от эрозии и повышения плодородия почв необходимы капиталовложения в сумме более 800 млн. долларов США.

На 2001 год на эти цели было выделено чуть более 800 тыс. долларов.

К числу организационно-территориальных мероприятий относятся: разработка проектов консолидации земель сельскохозяйственного назначения;

- разработка проектов землеустройства с комплексом противоэрозионных мероприятий и введение севооборотов;
- разработка соответствующих мероприятий по оздоровлению (консервации) средне- и сильноэродированных почв;
- соблюдение принципов противоэрозионной обработки почв всеми землепользователями.

Реализация Комплексной программы предусматривает обеспечение последовательного прекращения эрозионных процессов и постепенное восстановление почвенного покрова и его плодородия, в том числе и методом смывания.

Применение комплекса противоэрозионных мер в условиях сложного рельефа невозможно без научно обоснованной организации территорий, которая является первым звеном в цепи противоэрозионных мероприятий.

Главный смысл организации территорий вообще и противоэрозионной, в частности, состоит в рациональном использовании земель и создании условий для внедрения целого комплекса специальных приемов, предназначенных для предупреждения и защиты почв от эрозии, других видов их деградации с целью получения высоких урожаев путем стабилизации и наращивания плодородия почв, в особенности эродированных.

Еще в восьмидесятые годы такие проекты были разработаны для всех сельскохозяйственных предприятий, которые во многих из них были освоены в натуре.

В таких сельскохозяйственных предприятиях (опорно-показательных), как "Дурлешть" муниципия Кишинэу, "Кетросу" уезда Кишинев, "Лебешенко" уезда Кахул и многих других, где были внедрены и освоены проекты внутрихозяйственного землеустройства с комплексом противоэрозионных мероприятий, состояние почвенного покрова находится в хорошем и удовлетворительном состоянии, интенсивность эрозионных процессов заметно снизилась, линейные формы эрозии не наблюдаются вовсе.

В этих хозяйствах, как и во многих других, были выполнены планиро-

вочные работы, засыпано более 22 оврагов, закреплена часть активных оползней, выположены крутые участки некоторых склонов, проведено осушение заболоченных склонов, балок и долин, а также землевания сильноэродированных почв. Все это в сочетании с противоэрозионными мероприятиями на фоне предложенной организации территории в итоге положительно сказалось на свойствах почв и характере почвенного покрова. Основные элементы защиты почв от эрозии в их комплексе: существующие лесные полосы, проектируемые лесные полосы, в отдельных случаях защита их валами, залуженные водосборы с илофильтрами, залуженные водотоки, дороги с обратными уклонами, которые при сильных дождях выполняют роль водосборов излишних осадков в гидрографическую сеть водоемов.

При этом поля севооборотов и другие сельскохозяйственные выделы (массивы виноградников, садов и др.) выделялись в строгом соответствии со строением рельефа, местности и особенностей почв. В случаях, когда при нарезке того или иного выдела было невозможно расположить его на одной разновидности почв, они объединялись по близким показателям свойств и балла бонитета. Большая контрастность почв при этом не допускалась, почвы с низким бонитетом доводились до общего плодородия применением землевания.

Ученые Молдавского НИИ почвоведения и агрохимии им. Н. Димитрие, чтобы получить объективные данные, характеризующие почвозащитную эффективность разработанных и внедренных комплексов, еще в начале 80-х годов проводили специальные исследования на ключевом балочном водосборе "Сосна" хозяйства "Дурлешть" площадью около 60 га, расположенном в северо-восточной части хозяйства. После проведения реконструкции этого участка, состоявшей из полной засыпки оврагов, выположения крутых склонов, раскорчевки кустарников, старых садов, виноградников и отдельно стоящих фруктовых деревьев, проведения землевания ряда других мероприятий в соответствии со свойствами почв, экспозицией и крутизной склонов, осуществлено землеустройство. На водосборе "Сосна" был составлен и перенесен в натуру проект комплекса противоэрозионных мероприятий с включением в него организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических. На этих землях был посажен промышленный массив виноградников. Начиная с 1971 года на этом водосборе ежегодно велись исследования по выяснению эффективности защитных мер. Установлено, что по мере внедрения комплекса на площади водосбора защитная эффективность его с каждым годом возрастала.

Установленное стокоучетное оборудование в гидрографическом бассейне "Сосна" позволяло в полном объеме учитывать жидкий и твердый сток, образующийся в его пределах. Так, смыл почвы в 1972 году составил 8,9 м³/га, в 1973 - 2 м³/га, а в 1978-1980 гг. смыла практически

было (0,87 м³/га), хотя на контроле он достигал 43,6 м³/га.

На пахотных массивах после засыпки промоин и оврагов были проведены работы по землеванию почв с использованием плодородного слоя, снятого со строительных площадок города Кишинева, намывных почв с подножий склонов, днищ балок, а также иловых отложений прудов и водоемов.

Указанное хозяйство являлось удачным объектом для широкой пропаганды достижений науки, передовой практики рационального использования земель, эрозиоведения, мелиорации почв, с помощью которых были найдены пути повышения коэффициента полезного действия почвенного покрова, преодолены препятствия, связанные с вовлечением в сельскохозяйственный оборот новых земельных ресурсов. Эти работы, к сожалению, незначительных объемах, ведутся и в настоящее время в условиях осуществления земельной реформы и экономических трудностей.

Полагаем необходимым к опыту 80-х годов проведения землеустроительных работ возвратиться как можно быстрее, с учетом последствий реализации земельной реформы, на основе принятия Парламентом Земельного кодекса в новой редакции и Комплексной программы защиты почв от эрозии на перспективу до 2015 года.

Задачи, стоящие перед Государственной землеустроительной службой, республики предполагают внесение определенных уточнений в инвестиционную политику страны в соответствии с государственной стратегией охраны единственного природного богатства республики - почвенного покрова.

Землеустройство, его проектирование и перенесение в натуру представляют собой сложную и многостороннюю инженерную задачу, особенно в современных условиях. В данном сообщении вопросы землеустройства рассмотрены в кратком виде.

Современные технологии создания ортофотопланов и карт в цифровой форме и опорной межевой сети (ОМС) с применением спутниковых систем

Зотов Р. В.

Главный инженер предприятия

«Сибземкадастрсъёмка», к. т. н.,

заслуженный работник Геодезии и картографии РФ.

Одной из первоочередных задач Росземкастра России на ближайшие годы является информационное обеспечение системы ведения государственного земельного кадастра и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Информационное обеспечение включает инвентаризацию земель, учёт, кадастровую оценку, создание картографической основы, установление границ между субъектами Р.Ф., установление границ и межевание земель между муниципальными образованиями, формирование баз данных системы.

В соответствии с изложенным выше, первостепенными задачами предприятия «Сибземкадастрсъёмка» являются:

1. Инвентаризация земель городов, посёлков, земель нефтегазового комплекса и прочно связанной с ними недвижимости. Городские земли дают с 2,2 % территории России 80 % земельных платежей;

2. Создание базовых кадастровых карт и планов для проведения кадастровой оценки земель, характеризующих землю как объект рыночной экономики, и перехода на новый механизм налогообложения на основе оценки земель и иной недвижимости с целью создания базы для перехода к единому налогу на недвижимость;

3. Наполнение автоматизированной системы земельного кадастра электронной метрической и семантической информацией для ведения мониторинга земель.

Автоматизированная система информационного обеспечения земельного кадастра и мониторинга земель должна базироваться на единстве государственного информационного пространства, которое обеспечивается общими стандартами, классификаторами, методиками и процедурами формирования, учёта и регистрации объектов недвижимости. Существующие в настоящее время пользовательские программные комплексы ЗИС ГИС в разных регионах России (к сожалению) не имеют нужного единства, что создаёт для нашего предприятия, обслуживающего более 30 субъектов Российской Федерации, дополнительные проблемы.

Решение перечисленных задач Росземкадастра, которые относятся к деятельности нашего производства, осуществляются по новейшим технологиям, в которых каждый вид работ обеспечен технологическим оборудованием, как правило, автоматизированными рабочими местами (АРМ), подробными техническими инструкциями (РТМ), разработанными специалистами предприятия, которые (по части выходной кадастровой информации) согласовываются для каждого объекта с областными, краевыми, окружными или районными комитетами по земельным ресурсам и землеустройству.

Технологии нашего производства базируются на применении современных методов цифрового картографирования с использованием материалов аэрофотосъёмки и спутниковой привязки аэроснимков.

Экономическая эффективность комплекса работ с использованием материалов аэрофотосъёмки очевидна, так как она предусматривается действующими расценками.

Во-первых, применение аэрофотосъёмки снижает затраты по отношению к наземным съёмкам с коэффициентом 0,8 на комплекс работ по цифровому картографированию.

Во-вторых, совместный комплекс работ по инвентаризации земель и цифровому картографированию снижает затраты на инвентаризацию земель с коэффициентом 0,6 по отношению к технологиям раздельной обработки.

В-третьих, и что самое главное, такая комплексная информация в наибольшей мере отвечает всем задачам Росземкадастра.

Точность цифрового картографирования определяется техническим заданием заказчика в зависимости от целевого назначения информации. Наиболее комплексный подход в техническом задании отражается в заказе городов, где при администрациях организованы земельные департаменты, которые имеют более широкие полномочия, чем комитеты по земельным ресурсам и землеустройству, а соответственно решают более широкий круг задач, обеспечивая другие департаменты необходимой информацией.

В полевом комплексе работ нашим предприятием предлагаются геодезические работы по созданию опорных межевых сетей (ОМС) и межеванию земель с закреплением на местности, спутниковой привязкой границ к пунктам ГГС и применением для этих целей современных электронных приёмниками фирмы TRIMBLE с точностью пунктов ГГС 4 класса и сетей сгущения 1-го разряда примерно в 2 раза ниже, чем стоимость аналогичных работ, выполняемых предприятиями Роскартографии в зоне нашего производства.

Закрепление поворотных точек границ (как правило) делается по Кадастскому варианту, то есть железными штырями из арматурного железа труб, забитыми до уровня земли. Такое закрепление на местности может быть легко обнаружено (в случае утраты внешнего оформления), с помощью специального поискового прибора (типа минисканера), который в Канаде) входит в комплект геодезического оборудования.

Для цифрового картографирования и инвентаризации земель в предприятии действуют комплексные технологии создания ортофотопланов (фотокарт) и кадастровых карт. Эти технологии в системе предприятий Росземкадастрсъёмки базируются на современной многоцелевой аэрофотосъёмке и ее цифровой обработке и применении спутниковой системы для геодезического обеспечения.

Аэрофотосъёмка выполняется АФА RC-30 (производство Швейцарии, фирм «LEICA», формат кадра 24x24 см). У объектива разрешающая способность 110-120 лин/мм (по всему полю кадра). Высокое качество аэроснимков получается за счет компенсации сдвига изображения и гиросtabilиза-

ции АФА.

RC- 30 работает совместно с навигационной системой GPS. Бортовой компьютер и программное обеспечение позволяют обрабатывать спутниковую информацию в реальном масштабе времени, что определяет новые возможности как в технологии самолетовождения, так и в технологии аэрофотогеодезических работ по созданию ортофотопланов и карт, то есть

- получать аэрофотоснимки в заданных координатах с высокой точностью;

- проводить контроль аэрофотосъемочного маршрута во время полета с необходимой точностью;

- получать координаты или взаимное положение центров фотографирования (самолетный вариант GPS) с сантиметровой точностью, что в свою очередь позволяет значительно снизить объем полевых геодезических работ по привязке опознаков.

По аэрофотоснимкам, полученным с применением АФА RC- 30 наше предприятие выпускает ортофотопланы с большими коэффициентами увеличения, чем по аэроснимкам, полученным с использованием отечественными АФА. Так для изготовления ортофотопланов масштаба 1:1 000 используется аэрофотосъемка масштаба 1:10 000, а для ортофотопланов масштаба 1:2 000 - аэрофотосъемка масштаба 1:15 000. По исследованиям доктора технических наук, зав. отделом цифровых кадастровых технологий предприятия «Центр реализации проекта ЛАРИС» Кадничанского С.А. этот коэффициент может быть ещё большим при сохранении необходимой точности. Результаты обработки реального объекта подтвердили результаты этих исследований.

Спутниковая технология создания ОМС и привязки снимков применяется в нашем предприятии с 1995 года. В основном для этих целей используются одночастотные 9-канальные, фазовые приёмники серии 4000 Sigma, программное обеспечение «TRIMVEC Plus» и «GPSurvey». Наблюдения выполняются в режиме СТАТИКА (как правило часовые наблюдения).

ОМС создаются в виде парных опорных точек (базисов) с взаимной видимостью между ними. В зависимости от требуемой угловой погрешности длина базиса ограничивается, то есть, чем выше требуется точность, тем должна быть больше длина базиса. Обязательна синхронность наблюдений на каждом базисе и контрольная проверка его длины светодальнометром. Плотность размещения базисов по территории района определяет землеустроительной службой района и, как правило, зависит от интенсивности хозяйственного использования земель.

В городах областного подчинения ОМС создаются в виде комбинированных сетей. Каркас ОМС строится в виде разреженной спутниковой сети способом относительных измерений, соответствующей по точности характеристикам пунктам геодезической сети IV класса. Координаты баз

вой станции определяются по пунктам геодезической сети I, II, III классов, равномерно распределённых за или по периметру и внутри границы города с точностью не ниже пункта геодезической сети III класса. Заполняющие сети ОМС строятся с точностью полигонометрии I, II разрядов электронными тахеометрами и станциями.

Причём для оценки качества существующих городских геодезических сетей в новую сеть включается максимальное число сохранившихся узловых пунктов сетей, созданных ранее. На основе анализа качества (оценки точности) исходных пунктов съёмки прежних лет даётся заключение о возможности использования планово-картографического материала съёмки прежних лет с целью его обновления или использования для других целей. Не секрет, что даже в крупных городах геодезические сети, построенные в прежние годы различными организациями, имеют локальные участки с грубыми ошибками координат геодезических пунктов.

Привязка опознаков в зависимости от масштаба картографирования осуществляется или сплошная или разреженная. Для масштабов площадного картографирования 1:10 000 и 1:25 000 практически достаточно использовать в качестве опорных точек центры фотографирования.

Технология фотограмметрического сгущения и изготовления ортофотопланов в нашем предприятии базируется на программном комплексе PHOTOMOD фирмы ЗАО «Ракурс» (Москва, ул. Мясницкая, 40-6, офис 305, тел. (095) 928-2001).

Модуль PHOTOMOD обеспечивает ввод исходных данных, построение стереомодели (внутреннее, взаимное и внешнее ориентирование стереопары), преобразование (трансформирование) растровых изображений к идеальной эпиполярной стереопаре, уравнивание сети фототриангуляции, построение моделей рельефа в автоматическом и полуавтоматическом режиме, ортотрансформирование одиночного изображения, создание ортофотопланов, 3 D векторизацию в стереорежиме по стереопаре с установлением топологических связей, создание и вывод на печать цифровых карт с автоматичным оформлением.

Важной особенностью PHOTOMOD, как подчёркивают разработчики, является возможность автоматического поиска соответственных точек на левом и правом снимках при выполнении взаимного и внешнего ориентирования с субпиксельной точностью (процедура автоматической корреляции). Эта процедура значительно повышает точность стереомодели, и ответственно в несколько раз повышает точность измерения объектов съёмки. Кроме того, модуль PHOTOMOD Scan Correct позволяет исправлять искажения исходных изображений, что даёт возможность применять при сканировании негативов не дорогостоящие высококачественные сканеры, а достаточно дешёвые бытовые планшетные сканеры.

После обработки материалов в программном комплексе PHOTOMOD

векторная модель экспортируется в ГИС «Панорама», в которой выполняется контроль векторной модели, создание контуров, слоев; разбивка на стандартные планшеты и печать, конвертация электронных данных в «Кадастровый офис» Mapinfo Professional.

Программный пакет «Кадастровый офис» представляет собой ориентированный на конечного пользователя набор приложений, работающих в среде ГИС Mapinfo и MS Office. Реализуя возможности профессиональной ГИС «Кадастровый офис» позволяет решать задачи пользователей (земельных комитетов, отделов архитектуры, БТИ и других органов управления). В частности «Кадастровый офис» позволяет получать твердые копии планов земельных участков, экспликации земель.

В результате цифровые технологические линии предприятия позволяют выдавать конечную продукцию в виде цифровых и аналоговых ортофотопланов, тематических планов (карт) как в растровой, так и в векторной форме, а также создавать комплексное информационное обеспечение ГИС для конечных пользователей (создание баз данных).

В настоящее время предприятие дополнительно оснащается новой комплексной технологической линией по цифровому картографированию фирмы INTERGRAPH на основе международного соглашения Российской Федерации с Мировым Банком Реконструкции и Развития по проекту «ЛАРИС», в том числе предприятие получает два АФА РС- 30 с новейшим программным обеспечением по проектированию аэрофотосъемочных работ, спутниковой навигации и фотограмметрическому сгущению с использованием координат и пространственных векторов центров фотографирования аэрофотоснимков.

Земельный вопрос в Республике Таджикистан на рубеже XXI века: наука и практика

Гулмахмадов Д.Т.

Председатель Госкомитета

по землеустройству Таджикистана

Территория республики вытянута на 700 км с запада на восток и на 350 км с севера на юг. Она имеет сложное очертание границ, отражающее историко-географические особенности населения таджикского народа Северной Азии. На севере вклинивается в Узбекистан и, частично, Киргизию, занимая западную часть Ферганской долины. Таджикистан граничит с названными республиками на западе, северо-западе и северо-востоке. На востоке республика граничит с Китайской Народной Респу-

публикой с общей протяженностью границы 430 км и на юге — с Исламской Республикой Афганистан — 1030 км.

Сложившаяся структура государственных и кооперативных преобразований в сельском хозяйстве не приспособлена к рыночным отношениям, которые изначально были ориентированы на государственные закупки, централизованное снабжение материально-техническими ресурсами, сбалансированное ценообразование, постоянное выделение кредита.

Земельные отношения в Республике Таджикистан регулируются Конституцией Республики Таджикистан, Земельным Кодексом и другими правовыми актами. Организация земельных отношений превратилась в общенациональную проблему, от правильного решения которой во многом зависит не только экономическая, но и социально-политическая обстановка в республике.

Одной из важнейших задач земельной реформы является разработка правовых норм, обеспечивающих юридическое закрепление и дальнейшее совершенствование земельных отношений, создание юридического механизма прав пользования землей. В 2000 году были приняты два Закона Республики Таджикистан, регулирующие отношение к земле. Это Закон «Об оценке земель» и Закон «О землеустройстве».

Земля в Республике Таджикистан является исключительной собственностью государства, исходя из этого правовая база земельных отношений разработана на право пользования землей.

Важнейшим правовым актом является Указ Президента Республики Таджикистан от 22 июня 1998 года №1021 «О реорганизации права пользования землей» и этот Указ создал правовую основу для реализации конституционных прав граждан на землю.

При реорганизации хозяйств приоритетное значение придано добровольной основе выбора организационно-правовой формы предприятия и при определении земельного пая и имущественной доли, разработан механизм социальной защищенности и справедливости.

Основная задача земельной реформы — это путем преобразования и реорганизации колхозов и совхозов на базе их создать новую производственную структуру, которая отвечала бы требованиям рыночной экономики, ориентирующейся на самостоятельных товаропроизводителей путем рыночных механизмов их взаимодействия.

На территории Республики Таджикистан процесс реорганизации сельскохозяйственных предприятий происходит путем разделения крупных хозяйств на более мелкие предприятия, слияния с другими предприятиями или преобразование их в иную организационно правовую форму, кроме того создаются более мелкие дехканские хозяйства, которые по площади составляют 1-10 га. Земельные преобразования в республике происходят тремя основными путями.

- Раздел хозяйства на дехканские хозяйства и малые предприятия с последующими их добровольными объединениями в ассоциацию.

- Реорганизация хозяйства или его преобразование в акционерное общество открытого или закрытого типа.

- Реорганизация хозяйства в производственный кооператив.

Для реализации намеченного от избранного направления реорганизации для каждого хозяйства соблюдаются следующие процедуры:

- Создается специальная реорганизационная комиссия района и хозяйств, в которую входят представители местных органов управления, администрация хозяйств, трудовые коллективы, районное управление сельского хозяйства, районный земельный комитет, основные кредиторы хозяйств и представители других организаций и учреждений.

- Трудовые коллективы хозяйств должны на общем собрании принять решение о выборе правовой формы хозяйствования.

- В каждом реорганизуемом хозяйстве должны быть определены имущественные пай и земельный пай работников, пенсионеров.

- Если трудовым коллективом не принято решение о полном разделе хозяйств на дехканские хозяйства, то после решения имущественной доли и земельного пая каждый работник или их группа могут выйти из состава коллектива для ведения индивидуального хозяйства. Таким принципом в республике до 30 марта 2000 года были реорганизованы 284 хозяйства и преобразованы в дехканские хозяйства.

По состоянию на 01.09.2001 года в республике зарегистрировано 15406 дехканских (фермерских) хозяйств с общей площадью 4,3 млн. гектаров, в том числе 2161 дехканских (фермерских) хозяйств с общей площадью 839,2 тыс. гектаров организовано в результате реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций.

Всего земель в административных границах Республики Таджикистан на 01.01.2001г. составляет 14255397 гектаров.

Общая площадь хозяйств, занимающихся сельхозпроизводством (постоянного и временного пользования), составляет 9179,5 тыс. га, из них 695,1 тыс. га составляют орошаемые. Из общей площади земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, 730105 гектаров пашни, из них 500778 гектаров орошаемых, многолетних насаждений 98077 га, из них 75431 га орошаемых, залежей 75431 га, из них 7605 га орошаемых, сенокосов 18897 га, из них 738 га орошаемых и пастбищ 3258371 га из них 2196 орошаемых.

Из-за малой площади орошаемых земель в Республике Таджикистан одним из главных вопросов будет оставаться сохранение этой площади и увеличение плодородия почв на основе достижений науки. Так как только 67% от общей площади орошаемой пашни имеет бонитет почвы 81-10 баллов (по старым данным почвенного обследования). Низкие и очень

низкие бонитеты имеют новоорошаемые почвы. Среди данных почв особое место занимают почвы засоленного ряда и сильно гидроморфные. Относительно широкое распространение данных видов деградации почв связано с горно-долинным характером геоморфологической основы орошаемых земель. В настоящее время почвенные обследования из-за финансовых затруднений и отсутствия нового оборудования почти не проводятся.

В географическом плане орошаемые земли Таджикистана расположены в трех долинных регионах, образующих его хлопководческую зону.

Каждая из орошаемых долин имеет специфические особенности в виде различных геоморфологических образований, разделяющих их на разнородные части — массивы, в которых гидрогеология — мелиоративные процессы формируется по своему.

Состояние орошаемых земель республики в переходный к рынку период (1996) свидетельствует о нарастании негативных процессов на орошаемых массивах. В конце 1996 года было зафиксировано почти 110 тыс. га с различной степенью засоления, т.е. это новоорошаемые земли, еще не прошедшие необходимый рассолительный мелиоративный период.

В настоящее время с появлением дехканских (фермерских) хозяйств, передачей земель в аренду уже наблюдается и ожидается ухудшение уровня эксплуатации всех видов коллекторно-дренажных сетей.

Ежегодно не используются в сельскохозяйственном производстве 15-20 тыс. га орошаемых земель по различным причинам. Например, в 1996 году 12692 га, в 1997 году 11399га, в 1998 году 24550 га, в 1999 году 19541 га и в 2000 году — 41251 гектар пахотных земель, из которых 17090 га орошаемых, по причине засоления и заболачивания, отсутствия воды, неисправности оросительной сети и сооружений не были использованы.

В последние годы в республике 86,8 тыс. га орошаемых земель находятся в неудовлетворительном состоянии. Из них в Хатлонской области 51,5 тыс. га, в Сугдской области 33,5 тыс. га и в районах республиканского подчинения 1,8 тыс. га.

Таджикистан — страна древней земледельческой культуры, где имеются сложные природные условия (сильная расчлененность рельефа, крутые склоны, частое выпадение дождей высокой интенсивности, слабая устойчивость почв и пород против эрозии, изреженность древесно-кустарниковой и травянистой растительности), которые в совокупности с неправильным хозяйственным использованием земель способствовали усиленному развитию современных эрозионных процессов.

Значительная часть площади сельхозугодий — 76% расположена на высоте 800-2500 м над уровнем моря и с уклонами 10 - 20°, что составляет 4,6% от общей площади республики. Освоение склонов крутизной более 4,6% на сильно пересеченных горных территориях, неправильная их распашка и освоение способствуют интенсивному развитию эрозии, в результате

чего теряется плодородие, производственное значение и в значительной мере изменяются физические свойства.

В связи с экономической нестабильностью и нехваткой продуктов питания и топлива часть населения республики на склоновых землях более 15° проводят распахивание на крутых местах (более 35 тыс. га), производят вырубку лесов, уничтожение травянистой растительности из-за не регулируемого выпаса скота. При неправильном ведении хозяйства особенно велик процесс эрозии почв в горных районах, где почвы менее плодородны.

Наиболее сильным проявлением эрозионных процессов в Таджикистане являются селевые потоки. Они чаще всего наблюдаются после вспашки земель и вырубки лесов южного склона Гиссарского хребта, в Кулябской и Гармской группе районов, а также в бассейне р. Зарафшан. Таким образом видно, что от эрозии почв и селевых потоков страдает сельское хозяйство, коммунальное хозяйство и многие другие отрасли народного хозяйства.

В Таджикистане, несмотря на важность, проблема борьбы с эрозией почв и селевыми потоками до сих пор находится не на должном уровне.

Борьба с эрозией почв и повышение плодородия могут быть достигнуты путем осуществления комплекса противоэрозионных мероприятий, включающих в себя: организационно-хозяйственные, агротехнические, лесомелиоративные, гидротехнические и пастбищно-мелиоративные.

Основой этих мероприятий является:

- на склонах 10-15° земли отводить под сады и виноградники, лесные культуры;
- ограничение пастбы скота в увлажненные периоды года и на склонах крутизной более 40°;
- противоэрозионные приемы возделывания сельскохозяйственных культур с учетом эродированности почв;
- посадка лесных культур по оврагам, крутым склонам и неудобным землям;
- посадка лесных культур и многолетних насаждений на террасах.

Другая немаловажная проблема — недостаточное выделение средств для мелиоративного улучшения земель. Эти средства в основном образуются за счет земли, которые собираются в местный бюджет, а местные исполнительные органы эти средства используют не по целевому назначению. Поэтому за последние годы площадь засоленных земель за счет поднятия уровня грунтовых вод увеличивается.

Хотя республика имеет огромные водные ресурсы, но использование этих вод крайне сложно. Во многих районах республики вода для орошения подается с помощью мощных насосных станций, от которых много проблем. Эти земли были освоены 30 лет тому назад и в то время не были учтены водосбросные коллекторы. Поэтому, уже сейчас по этой причине многие низовые площади превратились в тугайные площади, происходя-

оползни и эрозия почв.

И в конце хочу обратить внимание на некоторые проблемы землеустроительной службы Республики Таджикистан.

1. Более 15 лет на территории Республики Таджикистан не выполнялись аэрофотосъемочные работы, которые ранее проводились централизованно за счет средств союзного бюджета.

Планово-картографические материалы, используемые в данное время в республике очень устарели и не отвечают нынешним требованиям.

2. После проведения земельной реформы в Республике Таджикистан потребность в проведении крупномасштабных почвенных обследований возросла и для этого необходимо новое оборудование, которое соответствовало бы нынешним требованиям.

3. Ранее специалисты в области землеустройства республики подготавливались в ВУЗах других союзных республик. В данное время хоть имеется ВУЗ, в котором подготавливаются специалисты, но не имеется высококвалифицированных преподавателей и учебной базы. Поэтому есть необходимость подготовки землеустроительных кадров в крупных ВУЗах России и других государств.

После приобретения независимости землеустроительная служба республики столкнулась с этими проблемами, которые требуют неотлагательного решения, но однако решение этих проблем без содействия спонсоров и Вашего содействия крайне трудно.

Поэтому, пользуясь случаем, обращаюсь к Совету о помощи в решении существующих проблем землеустроительной службы Республики Таджикистан.

Земельный фонд Республики Узбекистан.

Состояние землеустроительных и земельно-кадастровых работ на рубеже XXI века

Жолдасов К.А.

Научно-проектный институт "Уздаверлойдиха"

Республика Узбекистан

1. Земельный фонд Республики Узбекистан и его качественная характеристика.

В границах Республики Узбекистан числится 44,5 млн. га земель, из которых удельный вес земель сельскохозяйственного назначения составляет 7,1 процентов, населенных пунктов — 0,5, промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения — 4,2, природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения — менее

0,1, лесного фонда — 19,6, водного фонда — 1,8 и земель запаса — 1,8 процентов от всех земель. Общая площадь сельскохозяйственных угодий в республике составляет 26,9 млн. га, из которых пастбищные угодья — 22,3 млн. га, богарные — 0,8 и орошаемые угодья — 3,8 тыс. га.

Из всех орошаемых сельскохозяйственных угодий 3,3 млн. га занимает пашня, 0,4 млн. га — многолетние насаждения и 0,1 млн. га — залежные и прочие угодья. В целях определения потенциальных возможностей орошаемых земель в части воспроизводства сельскохозяйственной продукции и их пригодности в сельском хозяйстве в республике проведена бонитировка почв. В соответствии с естественным плодородием орошаемые земли по баллам бонитета разделены на 10 классов, которые в свою очередь объединены в пять сельскохозяйственных кадастровых зон (групп).

К первой кадастровой зоне отнесена незначительная часть новоосвоенных земель. Здесь почвы слабо развиты, практически бесплодны, отрицательные факторы выделены максимально. Это, прежде всего, сильное засоление, загипсированность, маломощность мелкоземистого слоя, эродированность и другие. Поэтому эта группа земель определяется как условно пригодная для орошаемого земледелия.

По оценке природных условий почвы этой зоны относятся к худшим и включают земли I и II классов с баллами бонитета до 20. Учитывая естественное плодородие, без проведения капитальных мелиоративных работ возделывание сельскохозяйственных культур на этих землях не эффективно. Удельный вес земель первой кадастровой зоны составляет 0,2 процента от орошаемых сельскохозяйственных угодий.

Ко второй кадастровой зоне отнесены земли III и IV классов. Это большая часть новоорошаемых земель, находящихся в стадии активного сельскохозяйственного освоения. Почвы этой кадастровой зоны подвержены засолению, повышенному грунтовому увлажнению, ирригационной (водной) эрозии. Они отнесены к ниже средним по качеству, с баллами бонитета 21 — 40. Для повышения производительной способности земель здесь требуется проведение комплекса мероприятий по окультуриванию почв: планировка и промывка земель, внесение органических удобрений, посевы многолетних трав и сидеральных культур, кальмотаж (глинование) галечников и песчаных территорий и другие дорогостоящие агро-мелиоративные работы.

Доля земель второй кадастровой зоны составляет 17,6 процентов от общей площади орошаемых сельскохозяйственных угодий.

К третьей кадастровой зоне отнесены земли V и VI классов. Это значительные территории новоорошаемых, достаточно окультуренных и частично староорошаемых земель. По качеству эти почвы отнесены к средним и реже ниже средним с баллами бонитета 41 — 60. Почвы этой зоны в меньшей степени подвержены ирригационной эрозии, вторичному засоле-

нию и другим отрицательным явлениям. На землях этой зоны при условии правильного хозяйственного использования может развиваться процесс деградации почв: вторичное засоление, снижение гумуса и питательных веществ, смыв на склонах.

Удельный вес земель третьей зоны составляет 42,3 процентов от площади орошаемых сельскохозяйственных угодий.

К четвертой кадастровой зоне отнесены земли VII и VIII классов. Это культурно-оазисные (староорошаемые, новоорошаемые), в основном, среднеокультуренные, хорошего и выше среднего качества, оцененные в 61 — 80 баллов бонитета, заметно измененные в процессе длительного орошения и окультуривания почвы, отличающиеся улучшенными свойствами и плодородием.

Поля имеют хорошо спланированную поверхность и удобны для механизированной обработки.

Доля земель четвертой зоны составляет 31,1 процента от площади орошаемых сельскохозяйственных угодий.

К пятой кадастровой зоне отнесены оазисные почвы, расположенные в пригородных зонах древнейших городов и поселений. Они являются наиболее устойчивыми к негативным процессам и обладают наивысшим плодородием. К этой кадастровой зоне отнесены земли IX и X классов с баллами бонитета свыше 81. Удельный вес земель пятой кадастровой зоны составляет 8,8 процентов от общей площади орошаемых сельскохозяйственных угодий.

Анализируя данные о качественном состоянии земель, можно сделать вывод, что около половины орошаемых земель страны представлены средними и ниже средними по качеству почвами. За счет этих земель хозяйства несут значительные убытки, недополучая часть урожая хлопчатника и других культур.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что дальнейшее увеличение хлопка-сырца, зерна и другой продукции прежде всего зависит от повышения плодородия ниже средних по качеству земель, при этом улучшение мелиоративного состояния этих земель является основным условием повышения их производительной способности.

Общая площадь земель, подлежащих мелиоративному улучшению, составляет около 1500 тыс. га.

К первой очереди работ могут быть отнесены земли, не требующие проведения сложных мелиоративных мероприятий, которые могут дать экономический эффект уже в ближайшее время. Это, прежде всего:

- слабозасоленные и частично средnezасоленные земли, имеющие дренажную сеть в удовлетворительном состоянии;
- незасоленные земли, подверженные ирригационной эрозии в слабой степени;

- часть орошаемых земель, намеченных для проведения комплексной реконструкции (КРОЗ) с небольшими объемами мелиоративных работ.

Проведение первоочередных мероприятий по мелиоративному улучшению земель позволит повысить урожайность хлопчатника, зерновых и других культур, увеличить их валовой сбор.

Богарные земли. В практической оценке и характеристике богарных земель утвердилось деление зоны богарного земледелия на: обеспеченную, полуобеспеченную и необеспеченную осадками. Это деление совпадает с расположением почвенных поясов. Верхнему поясу с коричневыми почвами и темными сероземами соответствуют обеспеченные осадками богарные земли, среднему поясу с типичными сероземами — полуобеспеченная осадками богара и нижнему поясу со светлыми сероземами — необеспеченные осадками богарные земли.

Пастбища. По земельному балансу в республике числится 22268,8 тыс. га неорошаемых пастбищ и 84,2 тыс. га сенокосов. Площадь обводненных пастбищ составляет 19604,2 тыс. га или 88,0 процентов от общей площади пастбищ.

В соответствии с природными условиями, пастбища подразделены на пустынно-равнинные (пояс Чуль), равнинно-холмистые (пояс Адыр) и предгорно-горные (пояс Тау).

Пустынно-равнинные пастбища занимают 18127,4 тыс. га, их высота над уровнем моря не превышает 400-500 м. В основном они расположены в Каракалпакстане, Бухарской, Навоийской и Кашкадарьинской областях, относятся к пастбищам круглогодичного пользования и являются основными районами каракулеводства. Средняя урожайность не превышает 2 ц/га сухой поеданной массы и подвержена резкому колебанию в зависимости от метеорологических условий года.

На востоке пустынно-равнинные пастбища постепенно переходят в равнинно-холмистые, общая площадь их составляет 3209,2 тыс. га. Здесь высота над уровнем моря достигает 1000-1200 м. Пастбища пояса Адыр являются главным образом весенними и осенними. В эти сезоны они используются для выпаса крупного рогатого скота. Овцы и козы на этих пастбищах выпасаются круглый год. Средняя урожайность здесь составляет 3-4 ц/га.

Предгорно-горные пастбища в поясе Тау размещаются в отрогах западного Тянь-Шаня на высоте над уровнем моря до 2500 м и выше, общая площадь их составляет 949,5 тыс. га. Пастбища пояса Тау относятся к летним и пригодным для выпаса всех видов животных. Урожайность этого вида пастбищ составляет 5-7 ц/га и выше сухой поеданной массы.

Следует отметить, что за последние годы качественное состояние сельскохозяйственных угодий несколько ухудшилось. Особенно это касается орошаемых земель.

Отрицательное воздействие на них оказали процессы засоления почв, поднятия уровня грунтовых вод, ветровой и водной эрозии, опустынивания и депрессии.

В условиях экономических реформ, осуществляемых в сельском хозяйстве, особую актуальность приобретают вопросы улучшения использования земельных ресурсов, сохранения, повышения и воспроизводства плодородия почв.

Проблемные факторы, влияющие на продуктивность земель, причины их возникновения и следствия приведены ниже:

ПРОБЛЕМЫ	ПРИЧИНЫ	СЛЕДСТВИЯ
Отсутствие природно-сельскохозяйственного районирования и классификации земель	Результаты бывшего планового ведения хозяйства и сырьевой направленности республики на производство хлопка-сырца	Экстенсивное развитие сельского хозяйства, нерациональное использование земель
Засоление	Плохая эксплуатация коллекторно-дренажной сети, старение мелиоративных систем, необходимость их реконструкции	Ухудшение плодородия, повышение расхода оросительной воды, средств, труда и удобрений, экономические потери
Каменистость	Освоение каменистых земель	Низкое плодородие, повышенный расход оросительной воды, материальных затрат, труда
Гипсированность	Освоение гипсированных земель	Заболачивание, низкое плодородие земель
Несовершенная структура посевных площадей	Монокультура хлопчатника и риса, отсутствие севооборотов	Снижение продуктивности, повышенный расход удобрений и ядохимикатов, спад развития животноводства
Устаревшие технологии по возделыванию сельскохозяйственных культур	Отсутствие совершенных сельскохозяйственных машин, новых сортов, оросительных систем и техники полива	Уплотнение почв, увеличение расхода оросительной воды, средств, удобрений, труда
Ирригационная эрозия почв	Неправильная техника полива, агротехника, освоение склоновых земель, преобладание пропашных культур в структуре	Депрессия, вымывание и снижение плодородия почв
Ветровая эрозия	Отсутствие почвосберегающих технологий и защитных лесных полос в зоне активной ветровой деятельности	Снижение урожайности, выдувание плодородного слоя почвы

Освоение и эксплуатация низкоплодородных засоленных земель	Стратегия развития водоемкого сельскохозяйственного производства. Ошибки в освоении и эксплуатации земель	Низкое плодородие, большой расход оросительной воды, средств, труда и удобрений
Водная эрозия	Распашка крутых склонов, многолетняя распашка, отсутствие севооборотов на богарных землях	Уплотнение, разрушение почвенной структуры, смытость, депрессия, оврагообразование
Депрессия пастбищ	Перевыпас скота, изменение климатических условий Приаралья	Снижение продуктивности и опустынивание территорий
Система наблюдений за состоянием земельного	Отсутствие новых технологий и средств	Снижение продуктивности земель, повышенные расходы воды, средств, труда, минеральных удобрений, нерациональное использование земель

Учитывая изложенное, необходима единая, государственная политика по управлению земельными ресурсами страны. В ней должны сочетаться широкие демократические основы аграрных преобразований в каждом регионе с общегосударственной программой обеспечения условий для проведения земельной реформы в целом на всей территории страны.

2. Законодательная база регулирования земельного фонда.

Важнейшим законодательным документом, устанавливающим основные направления и принципы регулирования земельных отношений, является Земельный Кодекс Республики Узбекистан, который от начала и до конца проникнут духом необходимости максимально бережливого и хозяйственного отношения к земле, всемерной охраны и рационального её использования.

В соответствии с Земельным Кодексом земля в Республике Узбекистан является государственной собственностью — общенациональным богатством, подлежит рациональному использованию, охраняется государством и не подлежит купле-продаже, обмену, дарению, залогу за исключением случаев, установленных законодательными актами Республики Узбекистан.

В соответствии с Кодексом и иными актами законодательства:

- Юридические лица могут иметь земельные участки на праве **постоянного владения, постоянного пользования, срочного (временного) пользования, аренды и собственности;**

- Физические лица могут иметь земельные участки на праве **пожизненного наследуемого владения, постоянного пользования, срочного (временного) пользования, аренды и собственности.**

Право собственности юридических и физических лиц на земельные участ

ки возникают в порядке, установленном законодательством, при приватизации объектов торговли и сферы обслуживания вместе с земельными участками, на которых они размещены.

Право собственности на земельные участки дипломатических представительств и приравненных к ним международных организаций, аккредитованных в Республике Узбекистан, возникает при реализации им в порядке, установленном законодательством, зданий или частей зданий, используемых под помещение представительств, включая резиденцию главы представительства, вместе с земельными участками, на которых они размещены, а также земельных участков для строительства зданий этих представительств.

Право собственности иностранных юридических и физических лиц на земельные участки сотрудников дипломатического корпуса, представителей прессы, аккредитованных в Республике Узбекистан, сотрудников постоянных представительств, фирм, компаний и международных организаций, работающих на постоянной основе на предприятиях с иностранными инвестициями, а также лиц, постоянно проживающих в республике и имеющих вид на жительство, возникает при реализации им в порядке, установленном законодательством, жилых помещений вместе с земельными участками, на которых они размещены.

Право на получение земельного участка в пожизненное наследуемое владение имеют граждане Республики Узбекистан:

- для ведения дехканского хозяйства;
- для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома;
- для коллективного садоводства и виноградарства.

Право пожизненного наследуемого владения земельными участками может предоставляться и в других случаях, предусмотренных законодательством.

Земельные участки предоставляются юридическим и физическим лицам в постоянное и срочное (временное) владение и пользование.

В постоянное владение земельные участки предоставляются предприятиям, учреждениям и организациям для ведения сельского и лесного хозяйства, а в случаях, предусмотренных законодательством, и для других целей.

В постоянное или срочное (временное) пользование земельные участки предоставляются:

- гражданам Республики Узбекистан;
- промышленным, транспортным и другим несельскохозяйственным предприятиям и организациям;
- предприятиям с иностранными инвестициями, международным объединениям и организациям;
- иностранным юридическим и физическим лицам.

В случаях, предусмотренных законодательством, земельные участки предоставляются в пользование и иным организациям и лицам.

Срочное пользование земельными участками может быть краткосрочным — до 3-х лет и долгосрочным — от 3-х до 10 лет. Эти сроки могут быть продлены на период, не превышающий соответственно сроков краткосрочного или долгосрочного временного пользования.

Земельные участки для отгонного животноводства могут предоставляться сельскохозяйственным предприятиям, организациям или учреждениям на срок до 25 лет.

Аренда земельного участка предоставляет собой срочное, возмездное владение и пользование земельным участком на условиях договора аренды.

Земельный участок на договорной основе в аренду предоставляют:

- гражданам и юридическим лицам Республики Узбекистан — хокимы районов и городов;

- предприятиям с иностранными инвестициями, международным объединениям и организациям, иностранным юридическим и физическим лицам — Кабинет Министров Республики Узбекистан.

Сельскохозяйственные предприятия, учреждения и организации закрепляют земельные участки за арендаторами в порядке внутрихозяйственной аренды только для сельскохозяйственного производства.

Сдача арендованного земельного участка или его части в субаренду запрещается.

Земельные участки, переданные в аренду, не могут быть объектом купли-продажи, дарения, обмена. Земли, предназначенные для сельскохозяйственных целей, предоставляются в аренду на срок до 50 лет, но не менее чем на 10 лет.

Документами, удостоверяющими право на земельный участок, являются Государственный акт на право постоянного владения земельным участком, Государственный акт на право постоянного пользования земельным участком, Государственный акт на право пожизненного наследуемого владения земельным участком, Государственный ордер на право собственности на земельный участок, договор аренды или договор срочного пользования земельным участком.

В этих документах указывается право, на основании которого предоставляется земельный участок, целевое назначение его использования, срок освоения, наличие обременений и сервитутов.

Права юридических и физических лиц на земельные участки подлежат государственной регистрации по месту их нахождения.

Документом о произведенной государственной регистрации права на земельный участок является “Свидетельство о государственной регистрации права на земельный участок”.

Основополагающим и направляющим документом выполнения землеустроительных и земельно-кадастровых работ в республике является Национальная программа улучшения использования земельного фонда и воспроиз-

водства плодородия почв. Основной задачей Национальной программы является определение направления создания правовых, социальных и экономических условий для планирования и управления земельными ресурсами с целью их рационального использования, устойчивого сохранения и повышения плодородия продуктивных земель, обеспечивающих возрастающие потребности населения и промышленности страны в продовольственных продуктах и сырье.

К основным направлениям, способствующим достижению указанной цели, относятся:

- анализ состояния, динамики и устойчивости земельных ресурсов;
- природно-сельскохозяйственное районирование территории республики с учетом природных условий и агробиологических требований сельскохозяйственных культур;
- классификация земель по их пригодности использования в сельском и лесном хозяйстве;
- основные положения территориально-хозяйственного устройства реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий с учетом развития многоукладной экономики;
- рациональное использование и охрана земель;
- основные пути повышения плодородия почв и увеличения их производительной способности;
- контроль за использованием и охраной земель;
- организационно-правовое регулирование земельных отношений;
- ведение земельного кадастра и мониторинга земель;
- проведение землеустроительных работ;
- материально-техническое, научное и кадастровое обеспечение реализации Национальной программы.

3. Земельно-кадастровые работы.

Современное состояние и развитие общества и государства требуют единого комплексного государственного подхода к планированию и управлению земельными ресурсами, совместно с местными органами государственной власти, выстроенной системы мер, направленных на улучшение использования земельного фонда, сохранение, повышение и воспроизводство плодородия почв.

Среди этих мер, важнейшим является ведение на всей территории Республики Узбекистан государственного земельного кадастра в соответствии с Законом “О государственном земельном кадастре”. Целью этого закона является установление правовых основ ведения государственного земельного кадастра, использование кадастровых данных для развития экономики, обеспечения гарантий прав на земельные участки, рационального использования, восстановления и охраны земель.

В целях реализации этого Закона в республике увеличились объемы

основных видов землеустроительных и земельно-кадастровых работ.

Так, если в 1996 году межхозяйственное землеустройство проводилось в 6 районах, в 1999 году этими работами были охвачены 29 районов республики или почти столько же, сколько за предыдущие 3 года.

Если за период с 1995 по 1998 год включительно работами по корректировке плано-картографического материала были охвачены 40 районов, то только в 1999 году эти работы проводились в 77 районах республики.

Корректировка почвенных карт с 1995 по 1998 год проведена в 66 районах, а в 1999 году ею охвачено 102 района республики. Эта работа проводилась одновременно с бонитировкой почв.

Результаты корректировки почвенных карт и бонитировки почв свидетельствуют об ухудшении в последние годы качественного состояния земель. За период с 1990 по 1999 годы включительно произошли значительные изменения в площадях земель различного качества. Площадь наиболее ценных земель четвертой и пятой кадастровых зон с баллами выше 60 и средней нормативной урожайностью 32 ц/га сократились на 10,4%, в том числе четвертой зоны на 4,5% и пятой на 5,5%. В основном, площадь земель этих зон сократилась за счет выделения из их состава 260 тыс. га под приусадебные участки и внутрихозяйственное строительство. За этот же период площадь средних и ниже средних по качеству земель второй и третьей кадастровых зон возросла на 14%. Увеличение площадей таких земель связано как с общим ухудшением мелиоративного состояния, так и с вовлечением в сельскохозяйственный оборот (освоением) малопродуктивных почв площадью более 165 тыс. га. Неотложной задачей сегодняшнего дня является принятие мер по стабилизации и повышению плодородия почв.

Кроме этого в республике проводятся работы по:

- обозначению на местности границ административно-территориальных образований, населенных пунктов и земельных участков, проводятся специальные работы по уточнению их общих площадей;

- регистрации прав на земельные участки, которые должны гарантировать надежность этих прав, содействовать инвестиционной активности, развитию рынка недвижимости и ведению государственной системы учета земель;

- внедрению земельно-кадастровых книг районов (городов), которые являются основным документом по государственной регистрации прав на земельные участки, учету и оценке земель;

- проведению стоимостной оценки земель сельскохозяйственных товаропроизводителей.

4. Стоимостная оценка земель сельскохозяйственного назначения.

Результаты стоимостной оценки могут быть использованы при определении ставок земельного налога, предоставлении банковского кредита, установлении стартовой цены для реализации земельных участков через аукци-

оны, определении паевого фонда кооперативных хозяйств и других случаях, предоставленных законодательством.

Работы по стоимостной оценке земель впервые начали проводиться в республике в 1998 году.

Стоимостной оценкой не охвачены организации, необлагаемые единым земельным налогом, лесные, рыбные и охотничьи хозяйства; опытные, экспериментальные и учебно-опытные хозяйства научно-исследовательских организаций и научных учреждений; подсобные, сельские хозяйства, не являющиеся самостоятельными юридическими лицами; дехканские хозяйства.

Методической основой этой работы явилась "Временная методика определения качественной, экономической и стоимостной оценки земель сельскохозяйственного назначения", зарегистрированная в Министерстве юстиции Республики Узбекистан 6 августа 1998 года.

В основу определения нормативной цены орошаемых земель положены сравнительная оценка земель по природным свойствам, наиболее важным для выращивания сельскохозяйственных культур (бонитировка почв), и нормативный чистый доход в качестве стоимостного показателя.

Основными исходными данными для расчетов стоимостной оценки земель, в соответствии с "Методикой", являются специализация сельскохозяйственных предприятий, площади сельскохозяйственных угодий, посевные площади сельскохозяйственных культур, структура посевных площадей и средний балл бонитета, принятый по материалам последних почвенных изысканий.

Работы по стоимостной оценке земель проводились в два этапа.

На первом этапе выполнялись работы по сбору данных и уточнению площадей земельного фонда сельскохозяйственных товаропроизводителей, анализу сведений о посевных площадях сельскохозяйственных культур, определению фактической структуры посевных площадей, проведению расчетов коэффициентов, влияющих на уровень хозяйствования, местные особенности территории, местоположению и согласованию этих коэффициентов в Совете Министров Республики Каракалпакстан и хокимиятах областей.

Коэффициенты, влияющие на уровень хозяйствования, для Каракалпакстана и областей приняты в соответствии с "Методикой" и отражают их сравнение с уровнем в целом по Республике, коэффициент которого условно принят за 1.

Исходя из этого, для Республики Каракалпакстан этот коэффициент составляет 0,7, Андижанской области — 1,2, Бухарской — 1,0, Джизакской — 0,8, Кашкадарьинской — 0,8, Навоийской — 0,8, Наманганской — 1,1, Самаркандской — 1,2, Сурхандарьинской — 1,3, Сырдарьинской — 0,8, Ташкентской — 1,2 и Хорезмской — 1,0.

границ земельного участка, регистрация права аренды, контроль за использованием земельного участка.

Финансирование работ по инвентаризации, бонитировке, стоимостной оценке земель и разработке проекта перераспределения земельного фонда реорганизуемого сельскохозяйственного предприятия для формирования фермерских хозяйств осуществляется за счет средств республиканского бюджета.

Финансирование работ по установлению в натуре границ земельного отвода осуществляется за счет средств местного бюджета, а регистрация права аренды — за счет средств арендатора (фермерского хозяйства).

7. Охрана особо ценных продуктивных орошаемых земель.

В соответствии с Земельным кодексом Республики Узбекистан в республике ведется работа по выявлению особо ценных продуктивных орошаемых земель с целью обеспечения на них приоритетного развития сельскохозяйственного производства и защиты этих земель от необоснованного изъятия для несельскохозяйственных нужд.

Основанием для определения этих земель служит их кадастровая оценка. К особо ценным продуктивным орошаемым землям отнесены орошаемые сельскохозяйственные угодья с кадастровой оценкой, превышающей средний районный балл бонитета более, чем на 20 процентов. Особо ценные продуктивные орошаемые земли подлежат особой охране и перевод их в неорошаемые угодья не допускается. Охрана этих земель включает систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на их целевое и рациональное использование, воспроизводство и повышение плодородия почв, предотвращение необоснованного изъятия их из сельскохозяйственного оборота и состава особо охраняемых земель. Особо ценные продуктивные орошаемые земли в обязательном порядке учитываются при разработке предпроектных планов и программ, схем землеустройства и в других проектных проработках по использованию и охране земельных ресурсов, отражаются при государственном кадастровом учете земель и включаются в правовой статус земельного участка при ведении земельного кадастра.

Предоставление этих земель под строительство предприятий, зданий и сооружений допускается в исключительных случаях по решению Кабинета Министров Республики Узбекистан.

8. Землеустройство.

Одной из задач Национальной программы является проведение землеустроительных работ. В соответствии с Земельным кодексом землеустройство подразделяется на прогнозное и предпроектное, межхозяйственное и внутрихозяйственное.

К прогнозному и предпроектному землеустройству относятся:

- разработка схемы пользования и охраны земельно-водных ресурсов

республики и её регионов;

- разработка схем землеустройства районов и областей;

- разработка прогнозов, республиканских и территориальных программ

- повышения плодородия почв, рационального использования и охраны

- земель;

- обоснование размещения и установления границ особо охраняемых

- природных территорий.

В межхозяйственное землеустройство входят:

- установление на местности границ аулов, кишлаков, поселков, райо-

- нов, городов, областей;

- составление проектов образования новых и упорядочения существую-

- щих земельных участков землевладельцев, землепользователей, арендато-

- ров и собственников с устранением неудобств в расположении земель;

- составление проектов отвода земель вновь организуемым, реорганизуе-

- мым сельскохозяйственным предприятиям, учреждениям, организациям;

- составление проектов отвода земель предприятиям, учреждениям,

- организациям, изымаемых для государственных и общественных нужд;

- отвод земельных участков в натуре (на местности), подготовка докумен-

- тов, удостоверяющих право владения и право пользования землей, право

- аренды и собственности на земельные участки;

- разработка рабочих проектов освоения новых земель, улучшения

- сельскохозяйственных угодий, сохранения и повышения плодородия почв,

- культивации нарушенных земель, защиты почв от водной и ветровой

- эрозии, селей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, уп-

- лотнения, загрязнения отходами производства, радиоактивными и хими-

- ческими веществами;

- проведение инвентаризации всех земель и систематическое выявление

- используемых, нерационально используемых или используемых не по

- целевому назначению земель;

- разработка землеустроительной документации по ресурсной оценке,

- использованию и охране земель;

- проведение мероприятий по оценке земель.

Межхозяйственное землеустройство проводится в пределах администра-

тивных границ районов или группы взаимосвязанных сельскохозяйственных

предприятий, учреждений и организаций в порядке, установленном

законодательством.

Внутрихозяйственное землеустройство включает в себя внутрихозяйст-

венную организацию территории сельскохозяйственных предприятий,

учреждений и организаций с введением научно-обоснованных севооборо-

тов, устройством всех сельскохозяйственных угодий (сенокосов, пастбищ,

садов, виноградников и других), разработкой мероприятий по борьбе с

эрозией почв, а также комплексной реконструкцией орошаемых земель.

За осуществлением внутрихозяйственного землеустройства проводится авторский надзор, являющийся составной частью землеустройства.

В порядке землеустройства могут быть разработаны другие проекты, связанные с использованием и охраной земель.

В составе землеустроительных работ предусматривается проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических, историко-культурных и других обследований и изысканий.

Землеустройство осуществляется в основном за счет средств государственного бюджета органами землеустроительной службы, входящей в состав Государственного комитета по земельным ресурсам.

9. Автоматизированная обработка земельно-кадастровой информации.

Успешному решению поставленных задач, созданию банка информационных данных о количественном и качественном состоянии, распределении и использовании земельных ресурсов, а также оперативному контролю за их использованием и охраной должна способствовать автоматизированная земельная информационная система (АЗИС).

Современное земельно-кадастровое информационное обеспечение предполагает широкое использование компьютерных технологий.

Автоматизированная земельная информационная система дает возможность выполнить не только учетно-оценочные расчеты, но также оперативно проанализировать использование земельных ресурсов и тех изменений, которые произошли в их составе и распределении, явится основой для исчисления земельного налога, арендной платы и других операций с землей. АЗИС позволит накапливать, обрабатывать, систематизировать и хранить земельно-кадастровую информацию, обеспечит свободный доступ заинтересованным юридическим и физическим лицам к этой информации.

В первую очередь целесообразно создание моделей АЗИС (пилотных проектов) на всех административно-территориальных уровнях с обязательным отображением графической информации на электронных цифровых картах, после чего следует приступить к внедрению их в кадастровое производство для оперативного управления земельными ресурсами территорий.

В этой связи в республике в настоящее время с использованием имеющейся компьютерной техники, ведутся работы по созданию электронных цифровых карт земельных участков на базе аэрофотоснимков и фотопланов.

В перспективе в областях будут сформированы автоматизированные комплексы, а в городе Ташкенте автоматизированный республиканский центр по хранению и обработке земельно-кадастровой информации.

Земельная реформа и земельное законодательство Республики Казахстан за 10 лет независимости

РАЙЫМБЕКОВ К. У.

Начальник управления землеустройства и земельного кадастра Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами

Первые признаки рыночных отношений в сфере землепользования начались с 1987 года, когда после длительного запрета была наконец предоставлена возможность арендных отношений в сельском хозяйстве, а также свободной кооперации граждан. Однако расширение сферы товарно-денежных отношений шло медленно, сдерживалось устоявшимися за годы советской власти консервативными традициями.

Несмотря на препятствия, чинимые реформам, они зрели, чтобы проявиться в нормативных правовых актах, раскрепощающих земельные и хозяйственные отношения в стране. Радикальный перелом наступил в начале 90-х годов с обретением Казахстаном суверенитета и началом кардинальной земельной реформы.

В период с 1990 по 2001 г.г. законодательным органом и Президентом Республики Казахстан был принят пакет законов о земле, провозглашающие принципиально новые земельные отношения и отражающие вопросы землепользования и собственности на землю и рынка земли.

По хронологии земельное законодательство выглядит следующим образом*:

Закон "О крестьянском хозяйстве в Казахской ССР" от 21 мая 1990 г.;

Земельный Кодекс Казахской ССР от 16 ноября 1990г.;

Закон "О земельной реформе в Казахской ССР" от 28 июня 1991г.;

Закон "О земельном налоге" от 17 декабря 1991г.;

Постановление Верховного Совета Республики Казахстан "Об утверждении положения о порядке предоставления земель в пользование совместным предприятиям, международным объединениям и организациям, иностранным юридическим лицам и гражданам" от 3 июля 1992г.;

Указ Президента Республики Казахстан "О некоторых вопросах регулирования земельных отношений" от 24 января 1994г.;

Указ Президента Республики Казахстан "О дальнейшем совершенствовании регулирования земельных отношений" от 5 апреля 1994г.;

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, "О земле" от 22 декабря 1995г.;

*Примечание: за исключением нормативных актов по земельным отношениям, принятых Правительством (Кабинетом Министров) Республики Казахстан

Закон "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" от 31 марта 1998г.;
Закон "О земле" от 24 января 2001г.

Земельное законодательство в стадии перехода республики к рыночной экономике включает нормативно правовые акты, принятые в период с 1990 по 1992 г.г.

Земельный кодекс от 16 ноября 1990 года был принят, когда Казахстан еще находился в составе СССР, и соответствовал по содержанию союзному закону - Основам земельного законодательства СССР. Кодекс во многом сохранил черты ранее действовавшего Земельного кодекса Казахской ССР от 1971 года и исходил из принципа исключительности права государственной собственности на землю. Данный принцип был закреплен и в Конституции Республики Казахстан от 28 января 1993г.

Основное отличие данного Кодекса от предыдущего земельного законодательства состояло в том, что наряду с правом пользования землей был введен институт права владения землей (постоянное владение, пожизненное наследуемое владение). Земельные участки для ведения сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства предоставлялись юридическим лицам на праве постоянного владения, а гражданам республики - на праве пожизненного наследуемого владения для ведения крестьянского хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства и животноводства, для строительства и обслуживания жилого дома, дачного строительства, для ведения традиционных народных промыслов и ремесел.

Введение, наряду с институтом права пользования земельным участком, института землевладения (пожизненного наследуемого владения) преследовало цель - упрочение прав граждан и негосударственных сельскохозяйственных организаций, однако оно практически себя не оправдало, поскольку по своей сути институты права пользования землей и права владения землей мало отличались друг от друга и имели гораздо больше сходных черт, чем различий.

Данным Кодексом впервые была определена платность землевладения и землепользования в условиях исключительной государственной собственности на землю. Плата за землю взималась в формах земельного налога или арендной платы. Платность землепользования в последствии была закреплена Законом "О земельном налоге" от 17 декабря 1991 года. Введение платности землепользования в значительной степени повысило востребованность земельно-кадастровых документов, положило основу экономического метода рационального использования земель, определяло и формировало доходную часть бюджета для осуществления мероприятий по землеустройству и повышению плодородия земель и их охраны. К сожалению, после принятия нового налогового законодательства (1995г.) адресность использования средств, поступающих от платы за землю, была игнорирована и эти средства потонули в общем котле государственного бюджета.

Важным шагом на пути перехода к рыночной экономике был Закон "О земельной реформе в Казахской ССР" от 28 июня 1991 года. Он определил основные направления земельных преобразований, среди которых наиболее важным являлся процесс по оформлению правоудостоверяющих документов на землю, перераспределению земель в случаях преобразования колхозов и государственных сельскохозяйственных организаций (совхозов) при их разгосударствлении и приватизации, а также создание специальных земельных фондов районов. Был определен государственный орган для непосредственного обеспечения проведения земельной реформы (Госкомзем).

На первом этапе земельной реформы были определены средние размеры земельной доли работников сельскохозяйственных организаций, выявлены неиспользуемые и нерационально используемые земли и созданы специальные земельные фонды районов. Были начаты работы по выдаче правоудостоверяющих документов на землю, в первую очередь, гражданам, имеющим земельные участки для ведения садоводства, личного подсобного хозяйства. Осуществлялись работы по выделению земельных участков из специальных земельных фондов для ведения крестьянских хозяйств и т. д.

Такой "каскад" законов о земле за очень короткий срок застал врасплох многие службы управления как на центральном, так и территориальном уровнях (область, район, город). Несовершенство нормативных актов по реализации законов создало кризисную ситуацию с их осуществлением. В стране только формировалась новая система управления земельными ресурсами, отсутствовали профессиональные кадры, способные принимать компетентные решения. Не было отработано распределение функций и взаимодействие отдельных структур по проведению земельной реформы, что привело к противостоянию служб вновь созданных земельных комитетов, комитетов по государственному имуществу, архитектуре и градостроительству, экологии и управлений по сельскому хозяйству.

Основные нормативные акты по реализации вышеуказанных законов были приняты в 1993-1994г.г.

В соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан № 633 от 20 июля 1993, которое установило порядок разгосударствления и приватизации предприятий агропромышленного комплекса, были определены земельные и имущественные доли работников сельскохозяйственных организаций, а также лиц, имеющих право на них.

Однако, эти виды работ еще нельзя было называть началом земельной реформы, из-за отсутствия ощутимых результатов по формированию реальных собственников на землю. Практически отсутствовала инструктивная и методическая база указаний и рекомендаций по созданию негосударственных сельскохозяйственных организаций. Сельскохозяйственная направлен-

ность земельной реформы на начальном этапе в некоторой степени сузила масштабность земельных преобразований в стране...

Разгосударствление и приватизация шли более высокими темпами в других отраслях экономики. Особенно это касалось промышленной сферы и объектов торговли и сервиса. Здания и сооружения передавались в частную собственность физическим и негосударственным юридическим лицам, в том числе иностранцам, а земельные участки под приватизируемыми объектами оставались в государственной собственности. Все чаще стал подниматься вопрос о введении частной собственности на землю. Однако, для введения частной собственности на землю в республике необходимо было внести изменения в Конституцию Республики Казахстан от 1993 года (статья 46), что с учетом реалий того времени было трудной задачей.

В этих условиях Президентом Республики Казахстан были приняты Указы "О некоторых вопросах регулирования земельных отношений" от 24 января 1994 г. и "О дальнейшем совершенствовании регулирования земельных отношений" от 5 апреля 1994 г. Во исполнение данных Указов Кабинет Министров Республики Казахстан утвердил порядок купли-продажи гражданами и юридическими лицами права пожизненного наследуемого владения земельным участком, пользования и аренды земельных участков. Указанные нормативные акты закрепляли реалии того времени. Впервые, в истории земельного законодательства среди стран СНГ, появился новый институт - институт распоряжения земельными правами, в условиях исключительной собственности государства на землю. В гражданский оборот были включены не земельные участки, а право пожизненного наследуемого владения землей, право пользования и право аренды земли. Эти новшества юридической общественностью республики были встречены несколько сдержанно, даже давались оценки о том, что это является фактически куплей-продажей земли, в нарушение норм конституции. Оценивая эти и другие высказывания с позиции действительного положения дел, можно было полагать, что эти Указы в целом не затрагивали конституционных основ земельного строя страны, право государственной собственности на землю четко отграничивалось от права частного землевладения и землепользования.

Значимость данных нормативных актов трудно переоценить, поскольку с этого момента началась адаптация земельного законодательства республики к рыночной экономике, появились первые признаки земельного рынка и формирование рыночной стоимости земли. Тем не менее, дальнейшее преобразование экономики страны востребовало более радикальных мер в сфере регулирования земельных отношений.

В целях ускорения реализации Национальной программы разгосударствления и приватизации в Республике Казахстан на 1993 и 1995 годы, развития разнообразных форм собственности, формирования рыночных

отношений в сельском хозяйстве были приняты Указ Президента Республики Казахстан "О передаче имущества совхозов в собственность директоров", №1585 от 9 марта 1994 г. и постановление Кабинета Министров Республики Казахстан "О продаже государственных сельскохозяйственных предприятий в частную собственность граждан" №216 от 24 февраля 1994 г.

Необходимо отметить, что в определенной степени положения указанных нормативных актов вступали в противоречие с Законом "О земельной реформе", в части наделения граждан условными земельными паями, поскольку земельная доля работников сельскохозяйственных организаций, подлежащих к продаже, уменьшалась до 49%.

В целях создания правовых основ формирования землепользований негосударственных сельскохозяйственных организаций Кабинет Министров Республики Казахстан было принято постановление "Об утверждении порядка уступки права на земельную долю (пай) при приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий" № 611 от 10 июня 1994 г.

К концу 1995 года почти все колхозы и совхозы в Казахстане были преобразованы в частные структуры за счет распределения имущественных паев и земельных долей членам хозяйств. Однако, во многих случаях подход был формален, либо владельцы паев сделали свой выбор в пользу кооперативной или акционерной формы хозяйств, которые зачастую возглавлялись их бывшими руководителями. Практически механизм купли-продажи, передачи и дарения права на условные земельные доли не осуществлялся. Во многом это было обусловлено незнанием владельцев условных земельных долей своих прав, а зачастую и позицией руководителей предприятий, которые преднамеренно препятствовали выделению земли в натуре. В результате владельцы паев не могли реализовывать свои права по выходу из уже формально приватизированного предприятия, с целью организации самостоятельного хозяйства для производства сельскохозяйственной продукции. В то же время, отсутствие законодательной нормы о возможности передачи прав на условные земельные доли их обладателями в качестве вклада в уставные капиталы хозяйствующих субъектов, а также в виде аренды сдерживало формирование устойчивых агроформирований. В некоторой степени на малоэффективные преобразования в аграрном секторе также повлияли несогласованные действия Госкомимущества, Госкомзема и Минсельхоза.

При всем драматизме экономической ситуации в сельском хозяйстве преобразования в аграрном секторе должны были проводиться без административных наскоков, с учетом мирового опыта, основываясь на экспериментах, на осмыслении своего положительного опыта. Введенные с благими намерениями нормы законодательства о наделении работников сельскохозяйственных организаций условными земельными долями были бюрократически извращены, что положило начало "кампании" по распределению

всего земельного массива колхозов и совхозов, и превратилось в абсурдную по своей сути, абстрактную формулу уравнильного подхода к распределению земли. В результате которого каждый заимел свой пай, в том числе и те, которые вообще не помышляли о ведении товарного сельскохозяйственного производства.

Кроме того, абсолютизация права на условную земельную долю и политика всеобщей "фермеризации" подталкивали их обладателей на создание не крепких крестьянских хозяйств, а карликового натурального хозяйства, что не соответствовало принципам проведения земельной реформы. Некоторые предприниматели и руководители хозяйств обманным путем сконцентрировали в одних руках огромные площади сельскохозяйственных угодий, лишив обладателей права условных земельных долей по их реализации.

В дальнейшем, предпринятые сверху административные шаги по персонификации условных земельных долей еще более усугубили и без того шаткое положение по формированию устойчивого землепользования в аграрном секторе. При этом, данные мероприятия проводились повсеместно без учета особенностей регионов и целесообразности ведения в них товарного сельского хозяйства. В условиях орошаемого земледелия персонификация условных земельных долей привела к нарушению режима использования инженерных, гидротехнических сооружений, возникновению неразрешимых земельных споров по определению местоположения персонифицируемого земельного надела, дроблению земельных массивов на мелкие участки и повсеместному образованию чересполосицы. В ряде случаев и на богарных массивах были нарушены системы севооборотов, которые играют немаловажную роль при ведении сельского хозяйства в условиях рискованного земледелия и опасности развития ветровой и водной эрозии.

Опыт проведения земельной реформы позволяет сделать вывод о том, что глобальные мероприятия, затрагивающие фундаментальные и основополагающие устои земельных отношений, необходимо проводить локально в порядке эксперимента в отдельных регионах и только потом распространять на остальные регионы.

В условиях рыночной экономики наиболее важным является вопрос собственности, в том числе и на землю. Впервые в истории Казахстана частная собственность на землю была признана Конституцией Республики Казахстан от 30 августа 1995г., согласно которой (п.3 статьи 6) земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом. Таким законодательным актом стал Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, "О земле" от 22

декабря 1995г.

Прогнозы некоторых оппонентов о неизбежности социальных потрясений в силу наличия в республике специфических, этнодемографических и иных факторов не оправдались. Абсолютное большинство населения достаточно спокойно и с пониманием отнеслось к вопросу введения частной собственности.

С момента принятия Указа "О земле" республика вступила в новый этап преобразований земельных отношений, всецело ориентированный на рыночную экономику. Принятые в это же время другие Указы Президента "Об ипотеке", "О приватизации" и "О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" гармонично дополнили друг друга и упростили на законодательном уровне правовую базу по защите прав собственности и землепользования. Указом "О земле" были определены и конкретизированы основания, условия и пределы права частной собственности на землю. Частная собственность на землю допускалась в отношении земельных участков, предоставляемых (предоставленных) гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства, садоводства и дачного строительства. В частной собственности граждан и негосударственных юридических лиц могли находиться земельные участки, предоставленные под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми зданиями, сооружениями и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий и сооружений в соответствии с их назначением. Были определены, наряду с землепользователями, права и обязанности собственников земельных участков.

Указ "О земле" ликвидировал институт пожизненного наследуемого владения землей, отраженный в предыдущем земельном законодательстве, но сохранил и развил институт права землепользования, в том числе право на отчуждение права постоянного и долгосрочного землепользования. Срок временного землепользования был определен: краткосрочного до 3-х лет и долгосрочного от 3-х до 99 лет. Были конкретизированы правомочия обладателей условных земельных долей. Введены понятия о сервитутах и т.д. Значительно расширены права уполномоченных органов по управлению земельными ресурсами в части выдачи правоудостоверяющих документов, оценки земельных участков.

Нормы Указа "О земле" создали благоприятные условия для привлечения инвестиций, поступления средств в государственный бюджет и обеспечения защиты прав собственности и землепользования.

В связи с дальнейшим углублением экономической реформы и развитием рыночной экономики в конце 90-х годов были предприняты шаги по расширению ареала частной собственности и на земли сельскохозяйственного назначения. Однако, из-за консерватизма определенного слоя насе-

ленности, транспорта, как кладовой природных богатств, как объекта особо охраняемых природных территорий, объекта социально-экономических связей и т.д.

Следовательно, если рассматривать проблемы ЗемлеУстройства с высоких позиций философии, то следует, на наш взгляд, обратить внимание на выявление фундаментальных и прикладных вопросов устройства Вселенной, определение математических, физических, биологических и других закономерностей их функционирования и развития.

Под термином "Устройство" мы понимаем широкий и глубокий комплекс природных, общественных, хозяйственных и других явлений, основанных на закономерных и случайных, постоянных и временных, прямых и обратных связях и т.д.

Итак, от Устройства Вселенной к Устройству Солнечной системы и Земли — планеты, земли — среды обитания, объекта народного хозяйства, экосистемы и т.д.

Современные человеческие цивилизации, живущие на Земле, используют земельные ресурсы. Общество, коллективы устраивают свою жизнь по-разному в разных странах, в разных городах и селах, в различных предприятиях, учреждениях, фирмах, и их подразделениях, в различных семьях, в коллективных и индивидуальных сферах жизни и деятельности. Можно говорить также об "Устройстве" жизни детей, девочек и мальчиков, юношей и девушек, мужчин и женщин, стариков и старушек и т.д.

Мы видим во всех своих проявлениях устройство различных веществ и товаров, природных и искусственных, биологических, химических, технических, сельскохозяйственных и др.

Наши исследования Устройства земли показали, что Конституция (от лат. constitutio — Устройство) — основной Закон государства, порядок и принципы образования представительных органов власти, избирательной системы, прав и обязанностей граждан. Конституция — основа всего законодательства государства [12].

Невозможно, на наш взгляд, найти более точное определение понятия ЗемлеУстройства, чем Конституция Организации Использования Земли.

Действительно, использовать землю необходимо на основе порядка, принципов и правил, гарантирующих права, обязанности, экологическую безопасность каждого участка земли, как живого объекта в природном (биологическом) смысле, способного к постоянному воспроизводству и улучшению.

Человек может возмутиться, когда нарушают его права на достойную жизнь, а участок земли вслух ничего высказать не может, но свое отношение он высказывает тем, что снижает продуктивность (плодородие, урожайность, валовый доход и т.д.), загрязняется, опустынивается, становится малопригодным для жизни и работы людей. Нерадивым хозяевам мстит

эрозионными процессами, усыхающими морями, реками, озерами, обеднением растительного и животного мира, ухудшением воздушного и водного бассейнов, и как итог — рост заболеваемости, недостаток продовольствия, ухудшение питания, снижение качества жизни и т.д.

В ряде стран начинают понимать, что нельзя доводить земельные участки «до отчаяния», иначе может произойти экономический, экологический и социальный протест.

Говорят, что природа умирает молча. Нет, она кричит, протестует, мстит тем, кто нарушает ее права на жизнь, развитие в условиях гармонии с человеком, со всей средой (солнцем, воздухом, водой, растительным и животным миром и т.д.).

Вот почему ЗемлеУстроительная наука и производство должны усилить свое влияние на развитие общества, государства. Организация использования земли, управление земельными ресурсами должны стать подлинной Конституцией для собственников, пользователей, арендаторов и обеспечить высокую культуру ее использования, экологическую безопасность, охрану, обеспечивать безусловное соблюдение земельного, экономического, экологического и других прав.

Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы [8].

В республике признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность.

Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

В Казахстане основным собственником земли является государство. На 01.01.2000 г. в госсобственности находится более 99.7% земли, часть которой передается в постоянное или временное землепользование.

В частной собственности находится около 0.3% земли. Это участки, предоставленные для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства, а также предоставленные под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми зданиями, сооружениями и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий и сооружений в соответствии с их назначением [14].

Следовательно, основная забота об Устройстве Земли, организации ее использования и охране, о проведении кадастра и мониторинга земли, топографо-геодезических, картографических, земельно-оценочных и других ЗемлеУстроительных работ остается одной из функций государства.

По мере развития демократических основ государства, прав и свобод

человека, расширения частной собственности некоторые виды ЗемлеУстроительных работ (кадастр, оценка, топография, разработка программ, проектов и т.д.) все в больших объемах будут выполняться за счет средств собственников и землепользователей.

Однако, кто бы ни был собственником земли, государство обязано обеспечить решение основных вопросов Устройства (Конституции) Земли: государственный контроль за использованием земель и их охрану, обеспечение прав на землю, развитие системы налогообложения и сбор земельного налога, решить вопросы управления земельными ресурсами и т.д.

Таким образом, применительно к Земле термин Устройство нами понимается глубоко и широко, учитывая научные, мировоззренческие, методологические, гуманистические, политические, собственнические, правовые, экономические, экологические, социальные, организационные, национальные, религиозные и другие зависимости, связи и особенности.

На данном этапе исследований в ЗемлеУстройстве рассматривается организация использования и охрана поверхностного слоя земли. Мы не касаемся проблем Устройства глубин земли, где образуются пустоты, происходят малоизученные процессы, возникающие в результате добычи полезных ископаемых (нефть, газ, уголь и т.д.), изменений, вызванных строительством городов, населенных пунктов, дорожных и трубопроводных систем и т.д.

В программе будущего ЗемлеУстройства как науки, так и производства, речь должна идти о философии, о культуре использования земли, об уроках XX века, об экологических, экономических и других вопросах устройства конкретного участка земли, затрагивающих интересы каждого человека.

Изучая и прогнозируя перспективы развития общества в XXI веке, следует в первую очередь, на наш взгляд, обратить внимание на следующие ценности, которые будут приобретать все большее значение в философском, экономическом и практическом плане [7,11,13].:

1.Свобода — личности, слова, печати, вероисповедания, духовная, политическая, культурная и т.д.

2.Собственность — разные формы. Однако, главенствующее положение в XXI веке будет занимать частная собственность, в том числе и на землю. Возможность для каждого человека заниматься предпринимательством, бизнесом, иметь свое дело во всех сферах человеческой деятельности, где требуется труд честного и квалифицированного специалиста — учителя, врача, юриста, ученого, рабочего и т.д.

3.Экономика — государство должно управлять экономической жизнью в минимальных пределах, не заниматься регулированием цен, не определять что, где, когда и в каких объемах производить, но строго собирать налоги, строить эффективную бюджетную политику, обеспечивать права

и свободы граждан, защищать их интересы, поддерживать и развивать общечеловеческие ценности, улучшать качество жизни и среду обитания человека, беречь, охранять и улучшать землю, создавать эффективную систему Устройства Земли, системы пользования, собственности, аренды каждого земельного участка.

Конечно, есть еще много других приоритетов, но мы обратили внимание на самые основные, определяющие весь общественный строй и способ производства.

С учетом этих приоритетов будет развиваться наука и производство по ЗемлеУстройству.

Бурный рост материального производства (товаров и услуг) в XX веке и в наступившем XXI определяют свое громадное воздействие на Землю, на ее Устройство, экологию и использование.

Земельные отношения становятся важнейшей составляющей всей системы производственных отношений, оказывают большое влияние на развитие производительных сил общества.

Как показывают наши исследования, развитие производительных сил, рост народонаселения усиливают функцию земельных отношений, как базисных, а в качестве надстройки все отчетливее (применительно к Земле, земельным ресурсам) выступают:

- философия — как всеобщая закономерность бытия (природы и общества), так и мышления человека, процесса познания. Существующий объективный мир на Земле и процесс познания в вопросах устройства, использования и охраны Земли, как всеобщего условия труда и средства производства, как предмета труда и орудия труда (главного средства производства) в сельском хозяйстве;

- политика — искусство управлять, власть в области устройства, использования и охраны земельного фонда;

- собственность — присвоение земельной собственности как средства производства, капитала, источник материальных и других благ;

- право — обязательные правила и нормы, возведенные в закон, земельные правоотношения по устройству, использованию и охране земель, связанные с управлением земельными ресурсами, закреплением земельных участков за отдельными субъектами, с осуществлением права собственности и иных вещных прав;

- наука — получение нового знания, теоретическая систематизация объективных знаний о закономерностях развития природы и общества по устройству, организации рационального использования и охраны земли;

- мораль — нравственное отношение к Земле, земельным ресурсам направленное на охрану земли, как части окружающей природной среды, среды обитания человека, животного и растительного мира, водных ресурсов, кладовой природных богатств и т.д.;

- религия — мировоззрение, мироощущение по отношению к земле и земельным ресурсам, как к святыне, как к предмету культа, состояние в человеке высокого духовного единства природы и общества.

Безусловно, что у морали, у религии, науки, политики, права много самых разных функций, затрагивающих все глубинные основы развития природы и общества, но их влияние на Устройство Земли все более усиливается. Это крайне важно в условиях развития человеческой цивилизации в наступившем XXI веке.

Земельные отношения являются сердцевинной всей системы производственных отношений, которые в свою очередь являются базисом "общественно-экономической формации" [1,5].

Производственные отношения характеризуются как отношения между людьми, складывающиеся в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ под воздействием характера и уровня развития производительных сил.

Философия через политику, право, мораль, определенным образом связана с базисом. Она обладает относительной самостоятельностью и часто опережает базис в своем развитии. Философия стремится создать обобщенную картину мира и место человека в нем, отношение человека к обществу, его духовному развитию, к природе, к земле, ее устройству, к организации рационального и эффективного использования земельных ресурсов.

В XX веке производительные силы общества получили большое развитие. В наступившем XXI веке развитие науки, информатики и технологии будут определять еще более ускоренный темп роста производительных сил.

Живой труд (человек) получит в свои руки более совершенные средства труда (машины, оборудование, технологии, здания, сооружения и т.д.), которые обеспечат высокую производительность в работе с предметами труда как природными (земля, нефть, газ, уголь, лес и т.д.), так и искусственными (металл, пластмассы, строительные материалы и т.д.).

Нагрузка на Земной шар и околоземное пространство будет увеличиваться. Особенно большие трудности будут испытывать земельные ресурсы, которые являются:

- средой обитания человека, животного и растительного мира;
- главным (основным) средством производства в сельском хозяйстве;
- базисом для городов и населенных пунктов, для строительства, промышленности, связи и т.д.;
- объектом особо охраняемых территорий;
- кладовой природных богатств;
- объектом лесного и водного фондов и т.д.

Следовательно, по нашему мнению, философское понятие ЗемлеУстройства можно показать на рис.2.

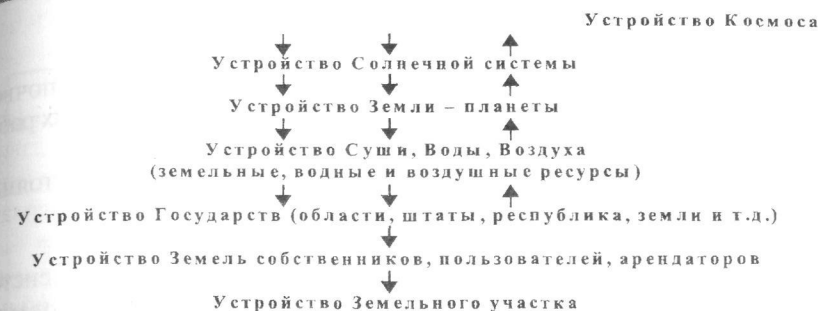


Рис.2.

Взаимосвязь, зависимость, влияние Устройство Космоса, Солнечной Системы, Земли-планеты и земельного участка, землепользования, земли собственника друг на друга изучены крайне слабо.

Даже горизонтальные связи — земли собственников, пользователей, арендаторов, их влияния друг на друга в процессе использования требуют более глубокого и комплексного изучения.

Изучение этих проблем может привести к таким открытиям, которые по своей значимости могут быть сравнимы с открытиями в физике и биологии.

Выполненные исследования, позволяют уточнить научное понятие ЗемлеУстройства. Нами предлагается следующее определение:

"ЗемлеУстройство — это наука, изучающая закономерности развития природы и общества по устройству, организации рационального использования и охраны земли для жизни и работы людей, каждого человека, для роста эффективности всех отраслей общественного производства" [1,7,8].

Прикладное понятие ЗемлеУстройства различных стран мира включает разработку проектов (программ, прогнозов, планов) по организации рационального использования и охраны земли [14]. Оно обеспечивает:

- разработку проекта развития земельных отношений;
- разработку Стратегии устройства, использования, улучшения и охраны земельных ресурсов;
- составление проектов образования и упорядочения существующих земель собственников и землепользователей;
- отвод и установление границ земельных участков на местности, изготовление документов на право землепользования и собственности;
- определение и установление на местности черты населенных пунктов, составление проектов их земельно-хозяйственного устройства;
- установление на местности границ административно-территориальных образований, территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами;
- разработку проектов межхозяйственного, внутрихозяйственного и

участкового землеустройства;

- проведение инвентаризации земель;
- проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, геоботанических и других обследовательских и изыскательских работ;
- проведение земельного кадастра и мониторинга земель;
- составление кадастровых и тематических карт и атласов состояния, устройства и использования земель;
- проведение земельно-оценочных работ;
- разработка проектов создания земельных информационных систем.

Оно осуществляется на основе проведенных научных исследований, реализации законодательных и нормативных документов, на основе разработанных инструкций, методик, указаний, рекомендаций и т.д.

Рассматривая философские проблемы ЗемлеУстройства в XXI веке, на наш взгляд, важно разработать проект (программу) развития и совершенствования земельных отношений.

Развитие производительных сил, изменение способа производства, производственных отношений и производительных сил должно происходить с учетом становления, укрепления и развития земельных отношений, которые затрагивают политические, правовые, философские, экономические, экологические, социальные, национальные, религиозные, моральные и другие интересы каждого человека, общества, природы, государства и т.д.

С учетом развития земельных отношений необходимо разработать систему планирования (проектирования) Устройства Земли. В ряде стран часто пишут — планирование землепользования, что на наш взгляд, является более узким понятием, т.к. Устройство Земли — это и территориально-пространственное размещение на нашей планете континентов и государств, изучение их особенностей (природных, политических, демократических, экономических, экологических, социальных и т.д.), затем внутреннее устройство государств, а уж затем — организация землепользований, землевладений, земель собственников, арендаторов и т.д.

Философское понимание вышеперечисленных проблем в Республике Казахстан становится особенно актуальным в связи с развитием государства по пути демократии, в связи с проведением земельной реформы и изменением форм собственности.

Постепенно должно развиваться мышление человека, процесс его познания по отношению к природе и, в первую очередь, к земле, по отношению к обществу.

Философская (логическая) схема Системы ЗемлеУстройства нам представляется в следующем виде (рис.3).

Главная продукция ЗемлеУстройства будущего — это природные и улучшенные участки земли, организованные, устроенные, продуктивность

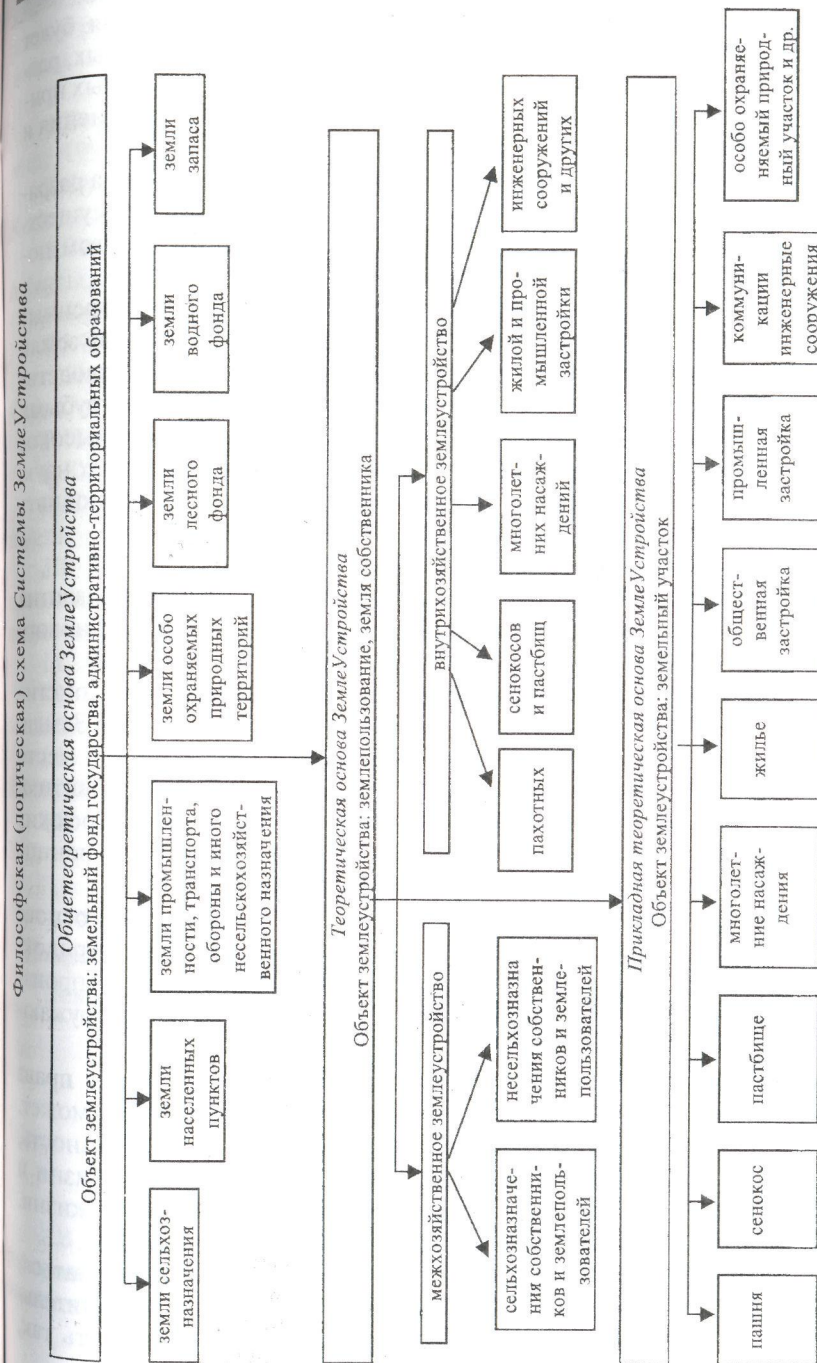


Рис. 3

их повышена. Они будут созданы по такой программе, которая будет отвечать потребностям существующих и новых растений и животных, размещению населенных пунктов, земель промышленности, охраняемых природных территорий для повышения качества жизни людей, сохранения и улучшения окружающей среды [9].

Проектно-сметное дело в ЗемлеУстройстве будет направлено на разработку такой документации, которая должна не просто устраивать существующие угодья, но, главным образом, их преобразовывать с учетом потребностей человека, природы и общества.

Методы ЗемлеУстроительного проектирования претерпят коренные изменения. Они обеспечат повышение продуктивности и устройство земли со всем комплексом питательных веществ, необходимых для производства продуктов питания и обеспечения животных зелеными, сочными, грубыми кормами. Это будет и большая наука, техника, технология, и высокое искусство, впитавшие достижения фундаментальных и прикладных наук.

Предстоит научиться управлять земельными ресурсами, резко поднять культуру управления этим важнейшим природным богатством.

Выводы

1. Философия ЗемлеУстройства — объективная необходимость развития природы и общества и направлена на обоснование и становление нового направления в ЗемлеУстроительной науке.

2. Наши исследования показали, что ЗемлеУстройство — это Конституция (от лат. *constitutio* — устройство) Организации Использования Земли.

3. Философия стремится создать обобщенную картину мира и место человека в нем, отношение человека к обществу, его духовному развитию, к природе, земле, ее устройству, а поэтому исследования философских проблем землеустройства имеют важное научное и производственное значение для организации использования и охраны земли.

4. Организация использования земли должна проводиться на основе разработанных проектов землеустройства, обеспечивающих порядок, принципы и правила для достижения максимальной эффективности производства, повышения качества жизни людей без нанесения ущерба окружающей среде.

5. Человек, общество могут возмутиться, когда нарушают их права на достойную жизнь, а участок земли вслух ничего высказать не может, но свое отношение он высказывает тем, что снижает продуктивность, опустынивается, загрязняется, становится малопригодным для жизни и работы людей. Он мстит нерадивым хозяевам ухудшением качества жизни, ростом заболеваемости и смертности, снижением генофонда и т.д.

6. Земля — это живой природный ресурс, она может улучшаться, становиться богаче или беднее. Каждый участок земли оживает у рачительного собственника, пользователя, арендатора. Его надо Устраивать так,

как человек устраивает свой дом, свое жилище, чтобы ему было удобно жить и работать, чтобы он испытывал радость и комфорт в своей короткой жизни на Земле.

Литература

1. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. - М., Книжный мир, 1999.
2. Землеустроительное проектирование. /Под ред. С.Н.Волкова М., Колос, 1998.
3. Землеустроительное проектирование. /Под ред. М.А.Гендельмана/ Алматы, 1999.
4. Крапивенский С.Э. Социальная философия. - М., Владос, 1998.
5. Маркс К. Капитал т.1. М., Госиздательство полит. лит-ры, - 1963.
6. Научные основы землеустройства. /Под ред. В.П.Троицкого./ М., Колос, 1995.
7. Новейший философский словарь. - Минск, 1999 г.
8. Конституция Республики Казахстан. - Алматы, ИД Credo, 1999 г.
9. Подольский Л.И. Землеустройство и повышение продуктивности земель. - Алма-Ата, Кайнар, 1987.
10. Подольский Л.И. Научные и методические основы рабочего проектирования в землеустройстве. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. - М., 1992.
11. Ракитов А.И. Философские проблемы науки. - М., Мысль, 1977.
12. Советский энциклопедический словарь. - М., Изд-во Советская энциклопедия, 1980.
13. Теоретическая экономика. - М., Банки и биржи, Изд-во ЮНИТИ, 1997.
14. Закон Республики Казахстан "О земле". — Казправда 31 января 2001 г.

Теория и практика землеустройства на современном этапе земельной реформы в Республике Казахстан и задачи совершенствования подготовки специалистов

ГЕНДЕЛЬМАН М. А.

*Заслуженный деятель науки КазССР, профессор,
доктор эк. наук, ААУ им. С. Сейфуллина*

1. В течение прошлого десятилетия прослеживаются 4 этапа земельной реформы, каждый из которых базируется на определенной законодательной основе и методологической позиции: первый этап (1991-1993) — на Земель-

ном кодексе, принятом в ноябре 1990 года ВС РК, в котором статьей 3, пунктом 5 были запрещены купля-продажа и другие сделки по земле, за исключением аренды; второй (1994-1995) — на изданных в апреле и сентябре 1994 г. Указах Президента РК по совершенствованию земельных отношений, в которых были разрешены рыночные сделки с правом землепользования; третий (1996-2000) — на Указе Президента, имевшем силу Закона, и четвертый — нынешний новый этап, имеющий в “О земле” от 22.12.95; четвертый — нынешний новый этап, имеющий в качестве основы подписанный Президентом после двухгодичного обсуждения в обеих палатах Парламента 24.01.2001 г. Закон “О земле”.

2. Землеустройство, как система мероприятий по осуществлению земельного законодательства, направленного на регулирование земельных отношений и организацию рационального использования и охраны земли — важнейшего источника общественного богатства страны, на всех исторических этапах было орудием в руках государства по реализации земельной и всей аграрной политики страны.

Теория и практика землеустройства в то же время определяется проводимой общей экономической реформой, сменой всего общественного строя. Вновь созданный (создающийся) земельный строй, многообразие форм хозяйствования на земле — основной результат земельной реформы, является основой многоукладной экономики.

Создание, путем разгосударствления и приватизации 2,5 тысяч совхозов и преобразования 400 колхозов РК, более 6 тыс. разных негосударственных юридических лиц (агроформирований) и 105 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), сосредоточивших в своем пользовании около 95 % категории земель сельскохозяйственного назначения, не могло не привести к значительному перераспределению всех земельных ресурсов, к коренным изменениям во всем земельном строе. Этому способствовала образовавшаяся кризисная ситуация во всем агропромышленном комплексе (АПК), приведшая к обвальному падению уровня сельскохозяйственного производства, диспаритету цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, безденежью на селе, замене денежных расчетов бартерными. Совокупность всех названных негативных сторон общей аграрной реформы, проведенной поспешно методом “проб и ошибок” не могла не вызвать, в свою очередь, коренных обвальных изменений в использовании земельных ресурсов в стране: удельный вес категории земель сельскохозяйственного назначения уменьшился с 80 % до 34 %, а — земзапаса увеличился до 43 % общего земельного фонда; площадь пашни уменьшилась с 35 млн. до 21 млн. га. В результате образовались огромный резервный земельный фонд, а среди сельхозугодий — более 10 млн. га залежей и перелогов (бросовых земель). Причиной таких негативных изменений в СМИ часто называли некупаемость затрат из-за низкого плодородия почвы. На самом деле, далеко не всегда низкое плодородие почвы являлось причиной некуп-

паемости затрат. Чаще причиной служили несоразмерная величина суммы затрат (из-за диспаритета цен) и отсутствие у земледельцев денежных и даже бартерных средств (после угона всех сельскохозяйственных животных с ферм и комплексов) для оплаты нормативных затрат, требуемых для осуществления почвоводоохранной технологии обработки чрезмерно больших площадей.

3. В таких условиях переходного периода к рыночным отношениям производственный процесс землеустройства претерпел значительное изменение: почти повсеместно прекратилось составление и обоснование проектов; почти нигде не обновляются материалы почвенных, геоботанических, аэрофотогеодезических и прочих обследований и изысканий; землеустроительные действия особенно на землях с.х. назначения сведены к техническому оформлению границ, и то, главным образом, наделов КФХ. Судя по поступающей неточной информации (да и априори иначе это немыслимо), границы землепользований других вновь образованных хозяйственных структур теперь приурочены к прежним административным и хозяйственным границам отделений, бригад, севооборотов, ситуационных контуров или определены иным упрощенным способом, напоминающим землеуказание 30-х годов прошлого века, когда наделы 25 млн. крестьян — единоличников объединялись в земельные массивы 250 тыс. колхозов и 5 тыс. совхозов в СССР. Но и тогда, несмотря на голодные годы, уже через 3 года, в связи с создавшимся хаосом в землепользовании, правительство вынуждено было издать постановление “Об устойчивости колхозного землепользования” и ассигновать средства на проведение дорогостоящих геодезических съемок (аэрофотосъемка еще только появилась в процветающих странах), почвенных и других обследований, на составление проектов межхозяйственного (МХЗ), а с 1939 года — и на внутрихозяйственное (ВХЗ) землеустройство.

В наше время, если исключить часть хозяйств, у которых оказались значительные хозяйства (часто упоминаемых — типа Саурера И.А., Карбаева, Жангуразова И.А., Шарфа И.И., Казымбаева и т.п.), сумевших сохранить землепользование в прежних границах, степень хаотичности в землепользовании, надо полагать, мало чем отличается от описанного в качестве аналогии в те годы в Центральной России и на Украине.

4. Судя по сообщениям печати, в нашей республике наступает или наступил период оздоровления экономики, в т.ч. аграрной. Действует левиз, озвученный главой государства Н.А. Назарбаевым на совещании аграриев: “Не поднимем сельское хозяйство, не будет процветающей экономики”. Предприняты меры финансового оздоровления села, исправления допущенных на первом этапе реформ ошибок в решении социальных проблем села. В недавнем обращении Президента к народу, в Программе социально-экономического развития сельского хозяйства на 2000-2002 гг.,

утвержденной Правительством 21.12.99 г., в качестве важнейшей меры по оздоровлению сельского хозяйства, называлась необходимость урегулирования земельных отношений, обеспечения должной системы кредитования крестьян. Новый Закон "О земле", а также реализация программы обеспечения прав собственников и землепользователей, утвержденной правительством 16.02.2000 г. на 2000-2003 гг., способствуют решению указанных задач, при условии полного и качественного осуществления Закона и названных программ, посредством углубленного землеустройства, а не упрощенных технических действий.

5. Кризисная ситуация прошлых лет в экономике не миновала землеустроительную науку, особенно вузовскую. В течение последних 3 лет она почти совсем не финансировалась. И, тем не менее, через аспирантуру, соискательство, производственную практику и дипломное проектирование студентов, она понемногу, развивалась. Используя спонсорскую помощь АУЗР, коллектив ученых земфака ААУ обобщил опыт землеустройства прошлых лет в РК и опубликовал в 1999 году новый стабильный учебник "Землеустроительное проектирование", объемом в 37 п.л., тиражом 2000. Учебник получил высокую оценку 4 докторов наук (Волкова, Лойко, Беленького, Вермеля) в Международном сельскохозяйственном журнале №2 за 2000 г. Учебники под таким названием издавались 5 раз под редакцией профессора С.А. Удачина, в 1986 году — под моей редакцией, в 1997 и 1999 гг. — в Москве под редакцией С.Н. Волкова. Во всех этих изданиях, учебных пособиях, монографиях и статьях, опубликованных нами и коллегами в прошлом десятилетии, лейтмотивом проходит обобщенная философами закономерность: в век НТП, в наш атомный век телемеханики, компьютеризации и интернета, в общем процессе человеческого труда удельный вес исполнительной функции значительно сокращается, уступая функциям прогнозирования, проектирования, конструирования. Не является исключением и землеустроительный производственный процесс.

Необходимо восстановить и развить этот процесс, в котором центральное место занимает проектирование — составление проекта современными техническими приемами на основе добротных, обновленных материалов обследований и изысканий, земельно-кадастровой стоимостной оценки, его социально-экономическое, экологическое и правовое обоснование, с последующим перенесением в натуру и изготовлением, корректированием или заменой правоустановочного акта. Для этого требуется издать новое или уточнить утвержденное в 1997 году Положение о порядке проведения землеустройства в РК, привести его в соответствие со статьями 112 и другими статьями нового Закона "О земле". Тем самым декларировать окончание затянувшегося переходного периода в землеустройстве с его упрощенными действиями временного характера, провозгласить начало

периода создания стабильного землепользования — устойчивой, территориальной основы для любой области человеческого труда и, прежде всего, для рационального использования и охраны продуктивных сельскохозяйственных угодий.

Немало ущерба в решении аграрных проблем и в использовании земельных ресурсов нанес монетаристский подход, вместо поиска лучшего экономического эффекта и экологической целесообразности. Нельзя считать допустимым, когда земля рассматривается как любая недвижимость и предаются забвению её особенности как всеобщего средства производства, а главное — её специфика, как основного средства сельскохозяйственного производства.

Но, если принять в какой-то мере монетаристский подход, то может быть следует обратиться в Правительство с просьбой перевести "землю-матушку" на полный хозрасчет, т.е. все деньги, поступающие в процессе сделок по земле (от продажи, аренды, изъятия для строительства и даже земельного налога), возвращать ей — земле в виде удобрений, мелиоративных и культурнотехнических мероприятий, в т.ч. землеустроительных и земельно-оценочных и пр. Тем самым дать возможность органам исполнительной власти более свободно управлять земельными ресурсами страны, в какой-то мере финансировать подготовку, особенно переподготовку кадров для проведения полномасштабных землеустроительных и земельно-кадастровых работ, мониторинга и контроля за использованием земель.

6. На земфаке ААУ ныне функционируют три специальности:

- 1) "Управление земельными ресурсами и землеустройство";
- 2) "Земельный кадастр и оценка недвижимости";
- 3) "Городской кадастр".

Учебно-методическую и научно-исследовательскую работу ведет активно действующая, весьма авторитетная, созданная в течение 43 лет научная школа. Несмотря на значительный миграционный отток, сохраняется немалый научный потенциал. Успешно функционирует аспирантура, диссертационный совет по присуждению ученой степени кандидата экономических наук; регулярно публикуются статьи в "Вестнике науки" ААУ, в периодической печати, монографии, учебники и учебные пособия. Поддерживается рабочий контакт с АУЗР и ГосНПЦзем, создан при АУЗР филиал факультета; заключен договор на сотрудничество. Важнейшими пунктами договора являются: обеспечение производственной практики студентов, трудоустройство и регулярная переподготовка выпускников. К сожалению, отсутствие в планах территориальных подразделений Агентства и ГосНПЦзем важнейших видов работ по составлению, обоснованию и осуществлению разных видов проектов МХЗ и ВХЗ не давало возможности в последние годы эффективно выполнять утвержденные программы производственных, особенно преддипломных практик, а следова-

тельно требований Госстандартов профессионального высшего образования, авторами которых являются коллективы земфака, победившие в конкурсе, объявленном Министерством образования и науки РК.

Вызывает огорчение и досаду почти полное отсутствие в течение прошлого десятилетия системы повышения квалификации специалистов, хотя потребность в ней исключительно актуальна, в связи с опубликованием нового Закона "О земле" и других нормативных актов, а также в связи с тем, что, невзирая на все трудности, развивается землеустроительная и аграрно-экономическая наука.

Нами совместно с ГосНПЦземом подготовлены учебные планы краткосрочных курсов, семинаров, в соответствии с планом реализации упомянутой выше программы на 2000-2003 гг., но они остаются невостребованными. В этих учебных планах предусмотрены взаимопользные встречи специалистов с профессурой и преподавателями, с ведущими специалистами Агентства и ГосНПЦзем, "круглые столы", собеседования и научно-практические конференции по наиболее важным проблемам.

В начале текущего года Министерство образования и науки объявило конкурс по проблеме "Научное обеспечение производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции по регионам РК". Кафедра землеустройства по этому конкурсу получила грант на финансирование НИОКР по теме: "Разработка научно-методических основ совершенствования системы землепользования и землевладения, земельных отношений, организации рационального использования и охраны сельхозугодий, создания рынка земли на основе кадастра и оценки земли". Объем финансирования темы предусмотрен в пределах 3 млн. тенге на 5 лет, в т.ч. на 2001 год - всего лишь 300 тыс. тенге. В этом году коллектив, по разработанному инструментарию, рассчитывает лишь изучить состояние землеустроенности новых хозяйственных структур, чтобы определить содержание дальнейших исследований по научно-методическому обеспечению нового этапа земельной реформы. При этом рассчитываем на сотрудничество с ГосНПЦземом, его дочерними предприятиями, кадастровыми бюро, главным образом, Акмолинской области.

7. В заключение небезынтересно отметить, что наряду с главной юбилейной датой 10-летием независимости РК и одновременно 10-летием земельной реформы, которой посвящен этот уважаемый международный форум, мы отмечаем знаменательную дату - 10-летия опубликования книги "Наши степи прежде и теперь", автором которой является основоположник отечественного почвоведения проф. В.В. Докучаев, знаменитой "Каменной степи" в ЦЧЗ РФ, объекта показа полнопрофильного черноземного почвенного монолита.

Вспомнить об этом не бесполезно в связи с резким обострением экологической ситуации и возникновением нового направления в землеустрой-

ве - эколого-ландшафтного, базирующегося на учении В.В. Докучаева об оптимальном соотношении поля, луга, леса, вод. На современный язык этот девиз переводится: экономически-эффективное и экологически-целесообразное соотношение пашни, кормовых угодий, лесных насаждений (включая защитные) и водоемов.

Поиск оптимального решения в указанном направлении теперь очень важен в связи со стремлением земледельцев вернуть в обработку часть заброшенной в прежние кризисные годы пашни и увеличить посевные площади. Как бы не получилось шарахаться из крайности в крайность и снова без обоснованных проектов внутрихозяйственного землеустройства.

Выводы

1. Согласно действующему законодательству, право государственной собственности следует рассматривать не только как право распоряжаться землей для её продажи, сдачи в аренду или осуществления других рыночных сделок по земле. Это право, прежде всего, право государственного регулирования и контроля над использованием земли с целью сохранения её, не только для нынешнего, но и для будущих поколений.

2. Представляется целесообразным следующее.

Одновременно с практической реализацией программы, утвержденной 16.02.2000г., создать рабочую группу в составе ведущих специалистов АУЗР и ГосНПЦзем, ученых экономистов-аграрников, для разработки новой концептуальной, крупномасштабной программы оценки, устройства и использования земельных ресурсов РК, осуществления углубленного, многопланового землеустройства и земельного кадастра на ближайшую и более далекую перспективу, в контексте стратегии "Казахстан 2030". В программе исходной позицией должно быть окончание переходного периода и начало периода стабилизации и совершенствования земельного строя. Она должна быть целеустремлена на решение сложных проблем экономически-эффективного и экологически целесообразного использования всего земельного фонда страны, с учетом высокой землеобеспеченности и конкретных зональных условий.

3. Исключить, как правило, беспроектные работы, восстановить традиционный производственный процесс землеустройства, в котором центральным звеном должно быть одно-двух или трехстадийное проектирование, базирующееся на обновленных обследованиях и изысканиях, прогнозных разработках и завершающееся перенесением проектов в натуру и выдачей новых или уточнением имеющихся правоустановочных актов. При этом внутрихозяйственное и последующее участковое землеустройство должны быть также предметом заботы и регулирования государства.

4. Продолжать совершенствовать рынок земли преимущественно в городах.

5. Рассматривая по-прежнему земли сельскохозяйственного назначения

как основное средство сельскохозяйственного производства и учитывая специфику использования сельскохозяйственных угодий, прежде всего, пашни, совершенствовать землеустройство в направлении заботы о восстановлении и приумножении плодородия почвы, охраны её от негативных явлений природы и нецелесообразных антропогенных действий в хозяйственной деятельности, наносящих ущерб производительным свойствам сельхозугодий.

6. Войти в Правительство с предложением об изменении порядка формирования бюджета, предусматривать передачу дохода от сделок по земле, земельного налога в фонд восстановления плодородия почв, производительных свойств сельхозугодий, осуществления культуртехнических и мелиоративных мероприятий на пашне и кормовых угодьях.

7. Разработать систему регулярного повышения квалификации (переподготовки) специалистов с целью обновления знаний новых достижений науки и принятых законодательных и иных нормативных актов.

Проблемы совершенствования кадастровой оценки городских земель (на примере г. Астаны)

ДЮСЕНБЕКОВ З. Д.

Генеральный директор ГосНПЦзем, академик НАН РК

АКИМОВ В. В.

к.э.н., профессор

Мировая практика оценки городских земель накопила большой методический опыт. В истоках теории стоимости земли находятся представления Рикардо и Тюнера о дифференциальной ренте и роли транспортной сети. Затем, помимо фактора доступности общегородского центра выделения были и другие составляющие стоимости городской земли: плотность застройки, этажность, густота зданий, плотность населения, коэффициент занятости, административный тип, уровень торгового и культурно-бытового обслуживания, доходы населения и т.д.

Существующие методики оценки земли следует разделить на два типа: «по факту» и «по проекту».

К методикам «по факту» относятся: сравнительные, доходные, затратные.

К методикам «по проекту» следует отнести:

- восстановительная стоимость, когда расчёты ведутся по калькуляции затрат такого же объекта недвижимости;
- стоимость замещения по затратам на создание аналога модификации;

- стоимость остаточного замещения по остаточной части аналога;
- страховая стоимость без не страхуемых частей аналога;
- инвестиционная стоимость, как разность между стоимостью имущества для инвестора и восстановительной стоимостью, равной капитальным вложениям.

Применительно к определению базовых ставок платежей за землю, в основном, следует использовать методы «по факту». Контрольно-экспертную функцию здесь могут выполнить методы «по проекту». Кроме того, предлагаются оригинальные контрольные методы. Суть же методологического подхода заключается в определении базовых ставок, как средне-взвешенных величин, с учётом весов по значимости каждого метода.

Исходное и направляющее условие данной работы в том, что базовые ставки по своей сути - примерная величина, степень достоверности которой определить практически невозможно из-за отсутствия развитого рынка земли, а также в связи с катастрофическими явлениями социально-экономической жизни переходного общества. Главное - чтобы базовые ставки выполняли свою генеральную функцию: дать возможность возникновению рынка земли.

Существующая базовая ставка платежей за землю города Астаны определена постановлением Правительства Республики Казахстан от 8 мая 1996 г. № 576, в размере 411 тенге за 1 м кв., как капитализированная величина земельного налога, определённого весьма условно в начале формирования рыночных отношений. Поэтому, стоит задача установления более обоснованных базовых ставок при их дифференциации по трём направлениям использования территории: жилищное, коммерческое, промышленное.

Базовая ставка - укрупнённый показатель стоимости земли, выражающий среднюю величину для территории в черте города. Она используется как исходное значение по определению индивидуальной цены земли, применительно к каждому земельному участку с учётом его специфических особенностей.

Экономический смысл базовой ставки заключается в том, что она выражает сущность земельной ренты и является начальным ценовым показателем для формирования рынка земли. С развитием рыночных отношений базовая ставка перерастает в нормативный показатель на уровне 75 % рыночной стоимости, и выполняет, преимущественно, инвестиционную функцию в рамках сметно-финансовых расчётов в проектах строительства.

В организационно-юридическом смысле базовая ставка предназначена для обеспечения экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность, по наследству, дарении, получении банковского кредита под залог земельного участка. Таким образом, это есть главное условие формирования первичного рынка земли, где сделки

носят, как правило, не регистрационный, а разрешительный характер.

В основу оценки земель вообще, и в т.ч. в основу расчета базовых ставок, как правило, принимается рентный подход, как наиболее широко используемый в мировой практике. При этом рента рассматривается как плата за использование земли в пользу общества (города). Она может полностью заменить все виды налогов, обеспечивая необходимое пополнение бюджета. Такой подход позволит увеличить бюджет за счет той величины налогообложения, которая остается "в тени", т.к. большинство налогоплательщиков стремятся уйти от уплаты налога. Рентный подход исключает такую возможность. В то же время он исключает также двойное (неоднократное) налогообложение.

В настоящее время ведущим фактором производства становится не столько труд, сколько земля, преобразованная трудом, т.к. в мире создавалась реальная опасность экологической катастрофы. Это связано с тем, что рыночная экономика, ориентируясь на максимальное повышение производительности труда и максимум дохода, ведет человечество в экологический тупик. Сейчас необходим новый критерий эффективности - не максимум прибыли, а минимум ущерба. В связи с этим трудовая теория стоимости в чистом виде должна быть отвергнута окончательно. А теория предельной полезности факторов производства должна отдать приоритет теории предельной продуктивности земли. Таким образом, в основу формирования цены любого товара должна быть положена земля, а рента должна стать ее ведущим слагаемым.

Земельная рента неоднородна. Ее различие исходит из того, что земля, как природный компонент, включает четыре функции: территория, почва, недра, ландшафт. Здесь соответственно выделяются четыре потребительных свойства: пространственный базис, плодородие, сырье, рекреация. В населенных пунктах земля, преимущественно, выступает в роли пространственного базиса, что и формирует особенности методологического подхода к ее оценке через ренту территории. При этом земля рассматривается как основа недвижимости.

Недвижимость включает три составляющих: земля, капитальные сооружения, неразрывно связанные с ней, а также вещные права на землю. Вещные права на землю оформляются в рамках правового кадастра.

Экономическая оценка земель в составе городского земельного кадастра проводится, исходя из методологических положений определения "стоимости в пользовании", т.е. не как рыночная "стоимость в обмене". Это связано с тем, что в Казахстане пока нет полнокровного рынка земли.

Показатели "стоимости в пользовании" послужат основой для оценочной деятельности в системе определения стоимости объектов собственности и сертификации однородных видов услуг, проводимой независимыми организациями для оформления вещных прав на землю при возникно-

вании рыночных земельных отношений. При этом будет использоваться методология определения "стоимости в обмене".

Исходным показателем оценки для определения стоимости в пользовании должна стать базовая, средневзвешенная цена земли столицы. Формально она определена согласно Постановлению Правительства Республики Казахстан от 8 мая 1996 г. № 576. Однако с тех пор изменился статус Астаны, что требует корректировки базовой ставки. Кроме того, за прошедший период значительно трансформировалась социально-экономическая ситуация, накоплен определенный опыт возникающего рынка земли, а так же обогатились методические подходы к решению проблемы.

Базовая цена земли уточнена через экспертную оценку результатов, определенных посредством двух методологических подходов:

а) по удельной стоимости городских территорий через балансовую стоимость сооружений и коммуникаций с учетом необходимых корректировок;

б) путем дифференцирования цены земли пропорционально индексу человеческого развития, определяемого по заказу Организации Объединенных Наций в отчете "Человеческое развитие" (1994-1999г.г.).

Использован также способ сравнения продаж в объеме совершившихся в последнее время земельных сделок в Астане.

Кроме того, в соответствии с разработанным формуляром проведено статистическое наблюдение в форме опроса физических и юридических лиц для выявления мнения населения о цене земли.

Метод дифференциации цены земли пропорционально индексу человеческого развития (ИЧР) предлагается впервые и заключается в следующем:

- из отчета "человеческое развитие" 1994-1999г.г. берутся показатели ИЧР Казахстана и сопоставляются с ИЧР других стран, выявленных посредством типической выборки;

- по той же группе стран выписываются показатели цены земли столичных городов и в результате анализа определяется город, наиболее близкий по комплексу условий Астане;

- пропорционально ИЧР Астаны дифференцируется цена земли от "исходного" города.

Базовая ставка платы за землю помимо выполнения своих функций на рынке земли необходима и для осуществления системы налогообложения, с тем чтобы перевести город на самообеспечение.

Согласно земельному балансу земли жилой и общественной застройки занимают около половины общей территории города. Возникает вопрос об оправданности распределения расходов на содержание и воспроизводство городской инфраструктуры по землям других категорий, прежде всего, промышленности и коммерции.

Но для этого нужно рассчитать систему локальных балансов общих затрат и общих поступлений для всех предприятий и организаций.

В этом случае встает проблема исходных данных для таких расчетов. Поиск ответа на него определяет основную задачу первого этапа экономической (кадастровой) оценки земли - определения общих затрат города на её расширенное воспроизводство, их территориальное и функциональное расширение. Иными словами, основная цель первого этапа - кадастровая оценка затратной составляющей стоимости городских земель, воплощенной в базовой ставке платежей за землю. При этом оптимальный подход - детализация исходных данных оценки уровня типичных кадастровых кварталов и проведение поквартальной кадастровой оценки несколькими методами с последующей территориальной аппроксимацией полученных результатов на более крупные фрагменты в режиме последующих приближений.

Результаты экспертных оценок по этим методам приведены в таблице 2.

Таким образом, используя достаточно простой математический аппарат, уже на первом этапе кадастровой оценки городских земель можно получить интервальные значения необходимых параметров в сравнительно узком диапазоне (на практике - 20-30 % от среднего значения).

Для того, чтобы из шести вариантов стоимости земли сформировать наиболее объективное значение, нужно знать слагаемые показатели, формирующие цену земельной недвижимости.

В условиях рынка наибольшее влияние оказывают следующие факторы: полезность, отчуждаемость, спрос-дефицитность, ликвидность.

Кроме объективных факторов, характеризующих рыночную стоимость объекта недвижимости, на его цену обычно оказывает влияние и ряд субъективных факторов:

- особый интерес покупателя к данному объекту,
- недостаток информации о конъюнктуре рынка,
- недостаточная развитость самого рынка,
- воздействие рекламы,
- особые условия продавца и покупателя,
- ограниченность времени на совершение сделки у продавца и покупателя,
- стремление продавца и покупателя к монопольному господству на части рынка,
- особенности имеющихся возможностей и схем финансирования сделки покупателя.

С учетом этих ценообразующих факторов и была проведена экспертная оценка земель кварталов 001 и 019 с использованием различных методов.

Результаты оценки общей недвижимости:

- средняя стоимость недвижимости составляет 5208 тенге на 1м²;

- превышение стоимости недвижимости в центре по сравнению с периферией - 1,25 раза;
- размах вариации значений стоимости недвижимости в квартале 001, определенной различными методами, составляет 55% (недостаточная достоверность);
- в квартале 019 вариация 31 % (достоверная), в среднем вариация составляет 43 % (приемлемая для укрупненных расчетов).

Результаты оценки земли:

- средняя стоимость земли равна 745 тенге за 1м² (стоимость, определенная через индекс человеческого развития равна 726 тенге за 1м²)
- превышение стоимости земли в центре по сравнению с периферией - 1,6 раза, т.е. дифференциальная рента образуется за счет 35% превышения цены земли в центре по сравнению с периферией;
- удельный вес стоимости земли в общей стоимости недвижимости равен 13% (важнейший норматив).

Таким образом, по результатам экспертной оценки типичных кварталов г. Астаны можно сделать три главных вывода:

1. Существующий норматив цены земли 411 т/м² явно занижен, его значение находится в пределах 700-800 т/м² (без учета весовых значений предлагаемых методик).

2. Доля земли в стоимости недвижимости г. Астаны составляет 10-20%.

3. На основе кадастровой оценки земли величина налогов в бюджет города может составить при сплошном налогообложении 55 млн. долларов США через изымаемые величины земельной ренты.

Ведущим приемом определения базовых ставок платежей за землю является методика типической выборки двух объектов оценки:

- а) в центре города (квартал 019), имеющий все признаки и преимущества лучших условий использования земли;
- б) на периферии городской территории (квартал 001), имеющий все признаки и недостатки удаленных от центра территорий.

По надёжности и точности итоговых результатов вторым методом, с весовым значением 0,9 является статистико-социологический опрос экспертов, имеющих непосредственное отношение к рынку недвижимости; согласно этому методу опрошено 36 экспертов (специалистов по жилью, коммерческим объектам, промышленным предприятиям - по 12 от каждой группы). Результаты опроса приведены в таблице №1.

Весовые коэффициенты определены с учётом наличия информации о рынке земли. Полностью достаточной следует считать информацию о рынке жилья, который динамично развивается почти 10 лет, причём в последнее время осуществляется в жилом секторе земельный налог.

Весовое значение цены земли для коммерческих целей определено с

Таблица №1.

№ № п/п	Направления исполь- зования земли	Исходная стоимость	Весовой ко- эффициент	Уточнённая стоимость 1 м ² в тенге
1	Под жильё	337	1,0	337
2	Для коммерческих це- лей	1276	0,7	892
3	Для промышленных надобностей	2467	0,3	822
	В среднем			684

учетом арендной платы, информация о которой имеет на 30% меньше значений, чем по жилью. И, наконец, наименьшая достоверность приходится на земли промышленности, информация о которых минимальна (всего 30% от объёма информации по жилью).

В итоге определения величины базовой ставки по г. Астане была составлена сводная таблица стоимостных показателей по пяти вышеуказанным методам, где значения весового коэффициента были определены по элементарно убывающему принципу, исходя из экспертной оценки точности каждого из пяти методов (таблица 2).

Таким образом, исходя из того, что каждый из пяти методов содержит значительные погрешности, можно утверждать, что значение базовой ставки по г. Астане находится в пределах 500 - 700 тенге.

Вышеперечисленные субъективные факторы говорят о том, что объективные базовые ставки платежей за землю на практике могут быть зна-

Таблица №2

№№ п/п	Названия методов	Исходная стоимость тп/м ²	Весовой ко- эффициент	Уточнённая стоимость 1 м ² в тенге
1	По типической выборке	757	1,0	757
2	По статистическому опросу	684	0,9	616
3	По совершённым сдел- кам	774	0,8	619
4	По индексу человече- ского развития	726	0,7	508
5	По стоимости инфра- структуры	834	0,6	500
	В среднем			600

тельно повышены или снижены. В связи с этим, с точки зрения стимулирования развития рынка земли не следует законодательно ограничивать размеры вариаций значений цены земли. Тем более, технологический двухуровневый «потолок» различия стоимостных показателей не должен превалировать над социально-экономической ситуацией.

С учётом опыта оценки земли Москвы, базовые ставки следует корректировать путём введения соответствующих поправок из-за различия форм собственности, условий жизнедеятельности и хозяйствования. Эти поправки могут быть следующими: для муниципальных организаций - 0,6, для государственных предприятий - 0,8, для коммерческих структур - 1,2.

С целью стимулирования потока инвестиций следует осуществлять дифференцированную компенсацию цены земли по видам строительства: промышленное - 50%, жилое - 25%, коммунальное - 20%, культурно-бытовое - 35%. Эти компенсации, во избежание недобросовестных действий, следует определять решениями акимата г. Астаны.

Расчёт базовых ставок исходит из того, что пользователь (субъект) получает участок, обеспеченный всеми необходимыми внеплощадочными коммуникациями и резервом мощностей головных инженерных сооружений. На практике этого чаще всего нет, поэтому платёж должен уменьшаться на величину средств, вложенных пользователем в строительство внеплощадочных сетей.

Система прогнозирования и планирования использования земель в рыночной экономике

Спектор М. Д.

Ректор Института управления, д.э.н., профессор

В прошлом, в плановой экономике, была отработана четкая система прогнозирования, планирования и проектирования. Государством принимались прогнозы (продовольственная программа, например) на длительные сроки, разрабатывались среднесрочные пятилетние планы, краткосрочные планы на один год. На основе такого рода прогнозов и планов составлялись районные планировки, схемы землеустройства районов, генеральные схемы расселения, использования земельных ресурсов, генпланы городов и другое. А уж затем, отталкиваясь от этих принципиальных решений, разрабатывались инженерные проекты различного масштаба и назначения. Этой системе предпроектных и проектных работ соответствовала система госучреждений - Госплан, Госстрой, Министерства, научные и проектные институты. Вся эта совокупность учреждений и сумма различных работ осталась в прошлом.

На первых порах становления государственности Казахстану без этих работ и соответствующих учреждений можно было обойтись. Но положение изменилось, экономика развивается, жизнь не стоит на месте, обойтись без планирования, проектирования и прогнозирования страна не может. Разрабатывается прогноз — программа “2030”. В Министерствах делают первые шаги по разработке планов индикативного характера. Постепенно восстанавливается система проектных институтов на частной основе.

И все же должной системы прогнозирования, планирования и проектирования применительно к рыночной экономике нет, как и нет соответствующей системы учреждений. Пришло время создать новую систему прогнозирования, планирования и проектирования (ППП).

В мировой практике в странах с рыночной экономикой известно два типа прогнозирования и планирования, отражающих два уровня экономики и две формы собственности:

- макроэкономические прогнозы и планы, выражающие потребности общества в целом и обслуживающие государственную собственность;
- микроэкономические прогнозы и планы, необходимые частному капиталу и соответствующим фирмам.

Есть еще и третий тип прогнозирования и планирования, отражающий обе формы собственности, и государственную (муниципальную), и частную:

· мезоэкономический уровень. На этом уровне нужно определить перспективы основных путей развития и размещения производительных сил для определенной административной территории (иногда какой-то зоны — промышленной, сельскохозяйственной, природной и т.д.) В этом заинтересованы местные органы власти, предприниматели и все население.

В отличие от социалистической (плановой) системы в рыночной экономике в процессе PPP необходимо отталкиваться от трех основополагающих положений:

- спрос и предложение рынка;
- подвижность открытой мировой экономики в процессе ее глобализации;
- отношение населения к предлагаемым изменениям.

Конъюнктура рынка определяет нишу производства и услуг, объем потребностей, приживаемость того или иного ноу-хау. Развитие производства по плану, сверху, как это было при командно-административной системе, невозможно. В тесной связи с диктатом рынка находится глобализация мировой экономики. Подвижки в этой сфере идут быстро и их игнорирование невозможно. Да и не нужно, это может и должно быть выгодно всем, в том числе и развивающимся странам. И, наконец, одним из основополагающих требований рыночной социально ориентированной экономики является демократичность принимаемых решений. Население

определяет быть или нет тому или иному проекту. Эти три положения — конъюнктура рынка, динамика мировой экономики и демократичность принимаемых решений — относятся ко всем трем этапам — макро-, мезо- и микропрогнозированию и планированию.

Применительно к микропланированию нужно отметить следующее. Этот вид планирования достаточно хорошо изучен и освоен. Главное здесь в том, что без определения перспектив развития фирма развиваться не может. Это хорошо понимают хозяева фирм и поэтому этот вид планирования развивается весьма успешно.

Иное дело общегосударственное (макро) планирование и, особенно, местное (мезо) планирование и прогнозирование. Здесь необходимо отметить ряд трудностей и особенностей. Общегосударственные планы и прогнозы в рыночной экономике, безусловно, необходимы. Попытки отдельных государств плыть по течению и решать только задачи сегодняшнего дня ни к чему хорошему не приводят. Однако государство обычно выходит из сложной ситуации путем создания специального органа, которому поручается профессиональное ведение дел в этой плоскости. В Казахстане таким органом является Агентство по стратегическому планированию.

Значительно хуже обстоят дела на мезоуровне. У акимов областей, районов и сельских округов нет специальных органов по определению перспектив развития соответствующих территорий. В прошлом эти функции выполняли проектные институты Госстроя и Гипроземы. Еще недавно составлялись районные планировки и схемы землеустройства на каждый административный район. Нужно ли сейчас возвращаться к старому или отказаться вовсе от таких работ? Или, наконец, найти какой-то иной путь.

Прежде всего, следует разобраться с тем, что нужно определять каждому району (области, округу) на перспективу. В прошлом задача перспективного развития административного района включала следующее (применительно к промышленному району): развитие и размещение промышленности, энергетики, транспорта, сельского хозяйства, строительной индустрии. Решались также задачи по определению демографии, расселению населения, размещению мест массового отдыха населения, мероприятия по охране природы. Кроме того, намечались мероприятия по инженерной подготовке территории, водоснабжению, канализации, энергоснабжению.

В схемах планировки и землеустройства сельскохозяйственных районов решались задачи специализации и концентрации сельскохозяйственного производства, улучшения сельскохозяйственных угодий, формирования сети землепользований сельскохозяйственных предприятий, совершенствования сети сельских поселений, размещение сети предприятий обслуживания населения, размещение объектов по хранению и переработке

сельскохозяйственной продукции, сети дорог, электроснабжения и др.

На основании таких схем по административным районам составлялись проекты межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, дорожного строительства и многие другие.

Стремление представить планирование как инструмент управления только социалистического общества не верно. Планирование было в прошлом на всех уровнях развития человека и человеческого общества, оно будет существовать пока существует человек. И оно, как способ познания и инструмент управления, будет развиваться вместе с развитием человека и общества.

Наше изучение мирового опыта планирования, в т.ч. перспективного использования земельных ресурсов Объединенного Королевства Великобритании и Германии показало, что в условиях рыночной экономики эта задача находит достойное решение.

Опыт Европейских государств и наш, достаточно богатый опыт планирования народного хозяйства, составления схем районных планировок и схем землеустройства, позволяет предложить следующее.

Работы должны иметь многоуровневый характер. Начинать нужно с планирования использования земель на национальном уровне. Эта работа может быть представлена в виде одного или нескольких научно-проектно-прогнозных документов. Главная цель — определить перспективы развития общества и в связи с этим использование земель. Последнее должно быть подчинено целям развития общества. Однако развитие каких-то положений в виде глав (разделов) может перерасти в нечто особое, специальное, имеющее целью более глубокую проработку отдельных тем (экология, воспроизводство плодородия почв и др.).

Одна из важных деталей такого документа — проектный период. Он должен иметь несколько временных срезов — близкий (2-3 года), средний (5-7 лет), дальний (10-15 лет). План-прогноз по республике целесообразно составлять по природно-экономическим зонам и административным единицам (областям).

Отдельно нужно раскрыть содержание раздела “Развитие отдельных территорий”, где возможно их деление на:

- территории слаборазвитые;
- территории, терпящие бедствие;
- территории, подвергшиеся радиоактивному облучению;
- территории — хорошо, — средне, — плохо развитые и т.д.

Особое внимание должно быть уделено разделу инвестиций.

Наши предложения по созданию системы планирования использования земель следующие:

- юридического характера. Необходимо разработать и утвердить в Парламенте Закон, который имел бы определенную целевую уста-

новку. Ее содержание должно сводиться к введению инструмента в использование земель — планированию на разных уровнях. Вторая особенность — соответствие конечных решений требованиям рынка, спросу и предложению;

• системного характера. Документация по планированию использования земель должна носить строго иерархический характер, а именно: национальный уровень; природно-экономический; областной и районный; сельского округа и населенного пункта.

• содержательного характера. Вся документация должна строиться по четкой структуре. Конечная цель — эффективное использование земель в интересах всего государства и каждого человека в отдельности.

Хотелось бы еще раз подчеркнуть следующее обстоятельство. Планирование в условиях рыночной экономики должно носить особый характер. Во-первых, оно должно соответствовать интересам населения. Народ должен принимать в составлении таких планов самое активное участие. И не только в составлении, но и в реализации — просить участки под строительство, создавать свои предприятия и т.д. Во-вторых. План может быть реализован, если он будет востребован жизнью, если в условиях рынка, спроса и предложения, такой план поможет развитию общества.

Стратегия развития почвозащитной системы земледелия в северном Казахстане

Куришбаев А. К.

Директор КазНИИЗХ им. А.И.Бараева

В конце 80-х годов система земледелия Северного Казахстана была направлена на использование ресурсов для максимального производства зерна: из 24.9 млн.га земель в обработке (пашня и земли коренного улучшения пастбищ) 15.8 млн. га или 63.4% было занято под зерновые, 5.3 млн.га. или 25.5% — под кормовые и 3.7 млн.га или 14.9% — под пары. При этом 1.6 млн.га зерновых культур (10%) высевалось на непахотных землях, там же размещалось 0.3 млн.га паров (8%). Наиболее крупным недостатком этой системы была полная распашка всех пахотнопригодных земель и включение земель коренного улучшения пастбищ в оборот с посевом на них зерновых и кормовых культур, что значительно увеличивало вариабельность производства зерна по годам.

В настоящее время такое направление в развитии агропромышленного комплекса практически исчерпало себя полностью. Более того, объективные реалии ставят вопросы оптимизации посевных площадей, наведения

должного учета и порядка в землепользовании.

Поэтому в проекте предлагается вывести из пашни земли коренного улучшения, занятые однолетними культурами, и солонцовые почвы. В пашню были вовлечены солонцовые земли с различным содержанием солонцовых почв, как правило, равномерно распределенных среди зональных в виде небольших пятен или узких полос разной конфигурации, что затрудняет их выделение в чистом виде. При этом их продуктивность составляет 50-70% от уровня зональных почв. В этой связи солонцовые земли с содержанием солонцов до 30%, вовлеченные в пашню предлагается отвести под посев ярового ячменя и солонцеустойчивых многолетних злаковых трав, а солонцовые земли с содержанием солонцов более 30% - под посев солонцеустойчивых многолетних трав. Таким образом, площадь пашни Северного Казахстана уменьшится с 22 млн. га до 19 млн.га, в том числе на 3,3 млн. га будут размещены яровой ячмень и солонцеустойчивые многолетние злаковые травы..

Под особый контроль государственных исполнительных органов должно быть поставлено использование земельных ресурсов Северо-Казахстанской, Костанайской и Акмолинской областей, имеющих высокий балл бонитета почвы, где сосредоточено основное производство высококачественной продовольственной пшеницы, которые определяют продовольственную безопасность Казахстана.

Производство зерновых, зернобобовых, крупяных, технических, фуражных и семенных посевов кормовых культур будет размещено на зональных почвах на площади 16 млн. га. Такая конверсия пашни в значительной степени увеличит устойчивость производства зерна. Более того, результаты исследований и практика передовых хозяйств показывают, что улучшение технологической дисциплины может дать прибавку урожая зерна на 30-40%.

Производство высококачественного продовольственного зерна пшеницы должно стать главной отраслью сельскохозяйственного производства Казахстана. На территории республики для выращивания сильной пшеницы более благоприятных условий, чем на севере Казахстана нет, и здесь должно быть сосредоточено 75-78% общего и 95-98% производства экспортного зерна пшеницы. Засушливый климат накладывает свой отпечаток на качество североказахстанских пшениц: по содержанию протеина (15.4-19%), и силе муки (420-800 е.а.) оно превосходит зерно пшениц в других регионах и Северный Казахстан может стать основным поставщиком сильной и твердой пшеницы, которая высоко ценится хлебопекарной и макаронной промышленностью. Только сильная североказахстанская пшеница может идти на улучшение хлебопекарных свойств муки пшеницы Беларуси, Латвии, Литвы, Эстонии, европейской части России, государств Центральной Азии и стран ЕС. Зерновое поле Северного Казахстана

может составлять 10.0-11.9 млн.га при валовом производстве зерна 10.1-13.3 млн.тнг. Производство зерна пшеницы на экспорт должно быть сосредоточено в зоне южных черноземов и темно-каштановых почв с годовой суммой осадков 250-360 мм, что обеспечит среднегодовое производство сильной пшеницы в Северном регионе на уровне не ниже 3000-500 тыс.т. К примеру среднегодовые закупки сильной пшеницы в Северном Казахстане за 1971-1990 годы составили 3400 тыс.т. Основное производство зерна твердой пшеницы следует сосредоточить в Акмолинской и Костанайской областях.

Для устойчивого производства зерна пшеницы не ниже 3 класса затраты на минимально необходимый набор технологических приемов должны составлять не менее 85-90 долл. США на гектар севооборотной площади, что обеспечит рентабельный уровень урожайности. Результаты научных исследований и практика передовых хозяйств показывают, что применение научно-обоснованных агротехнологий позволит увеличить урожайность на 5-6 ц/га.

На переходный период предлагается площади чистых паров в Северном Казахстане иметь на уровне 2.5 млн.га, т.е. яровая пшеница еще будет размещаться первой и второй культурой после пара. Только при полном соблюдении технологии подготовки чистого пара можно рассчитывать на урожайность яровой пшеницы первой культуры после пара порядка 14-22 ц/га, а затраты на минимально необходимое количество механических обработок составят 45-55 долл. США.

В целях снижения эрозии почв на пашне в целинных хозяйствующих объектах необходимо увеличить, а местами восстановить многолетние травы, на участках и массивах с высоким потенциалом водной и ветровой эрозии. С другой стороны, полностью компенсировать потери органики и минерализацию в зернопаровых севооборотах путем оставления всей соломы убираемой культуры. Оставление на полях соломы фактического урожая (10-20 ц/га зерна) позволяет существенно снизить падение плодородия почвы, обеспечивая дополнительный урожай зерна в 1.5-2.0 ц/га, снижая затраты на возделывание культуры на 5-8 %. В будущем замена чистых паров занятыми, сидеральными, комбинированными с целью уменьшения темпов минерализации и увеличения поступления органики в почву наиболее реально в зоне обыкновенных черноземов.

Повышение плодородия почв и урожайности сельскохозяйственных культур должно обеспечиваться применением минеральных удобрений. В 1989 года объемы применения минеральных удобрений в регионе под зерновые культуры постоянно увеличивались и стабилизировались на уровне ежегодного внесения 510 тыс.т.д.в. В 1999 году внесение минеральных удобрений к уровню 1991 года составило только 1.5%, то есть сократилось за этот период в 13 раз, в том числе под пшеницу - 32 раза.

По нашим расчетам при сохранении существующей ситуации с применением минеральных удобрений в ближайшие годы 80 % пашни Северного Казахстана будут иметь низкую обеспеченность подвижным фосфором. Основная причина - резкое увеличение цены минеральных удобрений и падение цены реализации товарного зерна пшеницы. В условиях нынешней экономической ситуации возможно только простое воспроизводство плодородия почв, т.е. хотя бы вернуть в почву то, что из нее забирается. Внесение фосфорных удобрений обязательно на полях, имеющих обеспеченность подвижным фосфором в слое 0-20 см ниже 15 мг/кг почвы. Минимальная потребность в аммофосе по Северному Казахстану составит 150 тыс. т. При рыночной цене на зерно в 80-100 долл. США внесение научно обоснованных доз аммофоса рентабельно при цене одной тонны удобрений 128-170 долл. США.

В начале экономических реформ при отпуске цен на промышленную продукцию и сдерживании цен на сельскохозяйственную была подорвана экономика села, большинство хозяйств оказалось банкротами. В настоящее время комбайновый парк сократился почти вдвое по сравнению с 1993 годом, а тракторный - в полтора раза. Положение усугубляется оттоком высококвалифицированных кадров механизаторов за пределы Казахстана.

Мировая практика показывает, что во всех высокоразвитых странах сельское хозяйство поддерживается различными дотационными мерами. Не поднимется сельское хозяйство и в нашей стране без таких мер.

Для насыщения рынка только Северного Казахстана нужны десятки тысяч тракторов, комбайнов, жаток, сеялок и почвообрабатывающих машин. Поэтому следует стремиться осваивать производство этой техники в Республике Казахстан по мере оснащения наших заводов соответствующим технологическим оборудованием и подготовки кадров.

Семеноводство - одна из сложнейших отраслей сельскохозяйственного производства, благодаря хорошо организованному семеноводству можно увеличить урожай возделываемого сорта на 15-20%. С целью совершенствования системы семеноводства, эффективного использования имеющейся материально-технической базы элитно-семеноводческих и семеноводческих хозяйств, внедрения селекционных достижений НИУ республики на предмет устойчивого развития агропромышленного комплекса региона считаем необходимым:

- Исследованиями КазНИИЗХ им.А.И.Бараева установлено, что сорт может сохранять свои наследственные особенности в нескольких поколениях, то есть не снижает урожайные свойства и посевные качества в течение нескольких лет репродуцирования. Следовательно, при соблюдении методики первичного семеноводства, можно довольно долго сохранять урожайные и посевные свойства семян возделываемого сорта, что приведет к

разумной сортосмене и сортообновлению, особенно в условиях рыночной экономики. Однако, учитывая недостаток посевной, уборочной и сеяноочистительной техники в семеноводческих хозяйствах рекомендуется временно, до полной оснащенности их необходимой системой машин, производить семена не выше III репродукции.

- Оригинальные семена для элитно-семеноводческих хозяйств Северного и Центрального Казахстана производят: РГКП "КазНИИЗХ им.А.И.Бараева", РГКП "Карабалыкская СХОС", РГКП "Павлодарский НИИСХ", РГКП "Костанайский НИИСХ" по следующим культурам: яровая мягкая и твердая пшеница, ячмень, овес, гречиха, нут, горох, пищевое и кормовое просо, многолетние злаковые и бобовые травы.

- Необходимо восстановить существующую сеть элитсемхозов и семхозов во всех областях Северного Казахстана.

- В целях обеспечения гарантированного своевременного сортообновления регламентировать ежегодную закупку семян элиты в объеме 2-3% от посева зерновых по региону и своевременно решать вопрос выплаты дотации за семена.

- В связи с тем, что в последние годы значительно сокращаются посевные площади под зерновыми культурами и возрастает необходимость восстановления и увеличения поголовья животноводства, необходимо усилить работу областных инспекций по сортоиспытанию многолетних трав сенокосного и пастбищного использования для хозяйств Акмолинской, Костанайской, Павлодарской и Северо-Казахстанской областей.

Сельскохозяйственное картографирование в суверенном Казахстане

Беда П.И.

Директор РГП ГИСХАГИ

БЕШЕНЦЕВ Н.С.

Главный инженер РГП ГИСХАГИ

Интеллект страны, потенциал ее экономического развития, возможности стратегического планирования ведения эффективного производства и решения других задач (политических, оборонных) определяется наличием планово-картографического материала на территорию этой страны.

В связи с тем, что территория нашей Республики огромна (входит в первую десятку стран мира по площади), вопрос обеспечения картографическими материалами различных служб страны весьма актуален. Ранее этим всегда занималось предприятие № 6 ГУГК бывшего СССР и довольно успешно.

Но стране, с ее огромными территориями земель сельскохозяйствен-

ного назначения, нужны были материалы, в специальных условных обозначениях отображающих современное состояние и использование земельного фонда в сельскохозяйственном производстве.

И поэтому в далеком 1936 г. Нарком Земледелия Казахстана Сыргабеков выходит с ходатайством о создании в Алматы предприятия по сельскохозяйственному картографированию территории Казахстана, Республик Средней Азии и Алтайского края России на основе аэрофотосъемок.

В настоящее время в Центрально-Азиатском регионе РГП ГИСХАГИ является единственным изготовителем планово-картографического материала сельскохозяйственного назначения.

За многолетнюю историю своей деятельности предприятием выполнены неопределимые работы в деле обеспечения землеустроительных органов республики необходимым плановым материалом. Свой вклад сотрудники предприятия внесли и в годы Великой Отечественной войны, в годы освоения целинных и залежных земель.

На заре обретения Казахстаном независимости РГП ГИСХАГИ вошел на короткое время в состав Минсельхоза Республики, а затем - в Государственный комитет по земельным отношениям и землеустройству - ныне Агентство РК по управлению земельными ресурсами, где вот уже 10 лет успешно функционирует.

С первых же дней своего существования РГП ГИСХАГИ выполняет полевые и камеральные работы по сплошной и разреженной привязке аэроснимков, сельскохозяйственному дешифрированию контуров и объектов для изготовления, вычерчивания и размножения карт использования земельного фонда в виде фотопланов и штриховых планов на мягкой, а если необходимо, то и на жесткой основах в масштабах 1:2000, 1:5000, 1:10000, 1:25000 и 1:50000.

Продукция получила всеобщее признание по своему назначению, по качеству, по точности не только в землеустроительных службах, но и в других заинтересованных структурах. Пользователями нашей продукции стали еще и геологи, лесники, транспортники, мелиораторы, гидро-техники и др.

Планово-картографические материалы, выпускаемые предприятием, несут высокую информативность для использования:

- в землеустройстве;
- по государственному учету земель;
- по почвенному и геоботаническому обследованию;
- по борьбе с эрозией почв;
- по осушению и мелиорации;
- по планировке сельских населенных пунктов;
- в лесоустройстве;
- в геологии;

- по ведению различных земельных кадастров;
- по ведению мониторинга земель;
- по разработке других мероприятий по рациональному использованию земельного фонда страны.

Выпускаемые карты сельскохозяйственного назначения являются незаменимой основой для создания различных ГИС-технологий по земле.

Названные материалы можно со всей ответственностью отнести к первичной земельно-кадастровой карте, так как на ней в специальных условных обозначениях отображены:

- границы всех категорий;
- земли населенных пунктов с информацией о принадлежности;
- сельскохозяйственные угодья с определением их качественного состояния по поверхности;
- пути сообщения с разделением по типу, покрытию, принадлежности;
- гидрография и гидротехнические сооружения с числовыми характеристиками;
- леса и кустарники;
- элементы естественного рельефа;
- земли, не используемые в сельском хозяйстве;
- земли несельскохозяйственного назначения.

Использование материалов аэрофотосъемок и современного фотограмметрического оборудования позволяет обрабатывать сразу значительные площади территории в небольшие по времени сроки. Следует отметить, что продукция выпускается в рамках трапеций системы координат 1942 г., заказчику прилагаются каталоги координат границ областей, районов, сельских округов (где они определены земслужбой региона), пунктов государственной геодезической сети на съемочные материалы.

Прошедшее десятилетие для ГИСХАГИ было очень продуктивным.

Переход в структуру Госкомзема, ныне Агентства РК по управлению земельными ресурсами, для предприятия оказался очень своевременным и полезным.

Благодаря профессиональному подходу к вопросам сельскохозяйственного картографирования руководства Агентства и РГП ГИСХАГИ, старейшее предприятие страны не только выжило в это суровое, жесткое время становления самостоятельности государства, но и вышло на новый, более высокий профессиональный уровень.

За период 1991-2000 гг. предприятием выполнены:

а) Полевые работы

Комплекс изысканий по планово-высотной подготовке и дешифрированию аэроснимков на территории в 100,5 млн. га в масштабах от 1:2000 до 1:50000.

б) Камеральные работы

Изготовление, вычерчивание и размножение конечной продукции (фотопланы) на территорию в 117,1 млн. га в тех же масштабах.

В эти же годы мы помогли другим государствам, выполнив изыскания на территориях Российской Федерации, Кыргызстана и даже Украины общей площадью в 9,1 млн. га.

Как видно из приведенных показателей за десятилетие самостоятельности Республики, нами проведены аэрофотогеодезические изыскания на 2/3 территории страны и более 9 миллионов га в ближнем зарубежье.

Кстати, коль мы заговорили о соседях из ближнего зарубежья, здесь уместно отметить факт приглашения специалистов ГИСХАГИ для работы и в дальнее зарубежье: Монголию, Ливию, Мозамбик. Ряд ведущих специалистов были приглашены на руководящие должности в родственные предприятия Российской Федерации.

В 1998 г. руководством Агентства ГИСХАГИ включен в состав предприятий, работающих по Пилотному Проекту по программе Всемирного банка развития и реконструкции. Это позволило выполнить ряд договорных работ с ГПРПП по созданию фотопланов масштаба 1:2000 на город Астану и выпуск схем (карт) масштаба 1:3000-1:5000 на сельские населенные пункты пяти административных районов Алматинской и Акмолинской областей на основе материалов аэрофотосъемок прошлых лет масштабов 1:30000-1:50000.

После завершения работ Агентство передало на ответственное хранение с правом пользования уникальное компьютерное оборудование.

Таким образом, ГИСХАГИ оснащено современным картографическим оборудованием для полевых и камеральных аэрофотогеодезических изысканий. Это — GPS приемники, электронные тахеометры, персональные компьютеры, фотограмметрический и картографические сканеры, дигитайзер, плоттер, все это с современным программным обеспечением.

Кроме того, мы приобрели дополнительно программу «Трансформер» для расширения возможностей сканирования и программу для фотограмметрической обработки аэро- и космоснимков.

ГИСХАГИ укомплектован высококвалифицированными специалистами-геодезистами, фотограмметристами, аэрофотогеодезистами, землеустроителями, картографами. Отрадно заметить, что наша Высшая школа успешно справляется с подготовкой специалистов редких профессий. Все наши молодые специалисты последних 5-6 лет - выпускники ВУЗов Казахстана, с очень приличной теоретической подготовкой.

Как видно из изложенного, возможности ГИСХАГИ в картографировании стали обширными. Не уменьшая объемов традиционного картографирования, коллективом освоена технология цифрового картографирования. Специалисты готовы создавать фотопланы и ортофотопланы круп-

ных, средних и мелких масштабов по материалам аэросъемок. Интенсивно работаем над технологией обработки космосъемок для картографирования населенных пунктов в крупных масштабах.

Мы разослали во все акиматы областей предложения о съемках населенных центров, городов и сельских населенных пунктов.

О сельских населенных пунктах необходимо сказать особо.

Их у нас более семи тысяч и если на города и некоторые районные центры есть Гуковская штриховая топооснова м-ба 1:2000, но довольно старевшая (20 летней давности), то на основную часть сельских населенных пунктов нет ничего. Кстати, именно в это десятилетие мы вернулись, пока еще робко, к выпуску фотопланов масштаба 1:2000 сельских населенных пунктов с ситуацией на основе новых аэрофотосъемок.

А пока мы предлагаем довольно дешевый и быстрый метод получения схем (карт) с фотоизображением населенных пунктов в масштабах от 1:2000 до 1:5000 по материалам прошлых аэросъемок. Опыт у нас уже есть. Нашли средства на эти работы павлодарцы, карагандинцы. Вероятно, найдутся и скептики по поводу предлагаемой продукции, мы это понимаем, но у казахов говорят: «Балык жокта - бака да балык». («Когда нет рыбы, то и лягушка - рыба»).

Заканчивая наше небольшое сообщение о деятельности РГП ГИСХАГИ в первое десятилетие суверенитета Казахстана, мы призываем коллег к активному сотрудничеству.

В стране, где большим потенциалом современного картографирования обладают РГП Казгеокарт, РГП Картография, РГП НППЦзем и РГП ГИСХАГИ, а также другие региональные подразделения Агентства, неужели республиканские средства вкладывать в приходящие фирмы ближнего и дальнего зарубежья. Мы знаем свою страну, знаем свои проблемы и в грядущем десятилетии готовы успешно справиться с задачами картографирования территории республики, а при необходимости можем помочь и соседям.

Создание государственного каталога географических названий Республики Казахстан (ГКГН РК)

Жолдыбаев К. Ж.

Директор РГП «Картография»

Наше предприятие «Картография» занимается стереотопографическими и картографическими работами, составлением, подготовкой к изданию и изданием топографических, тематических, туристических и

географических карт.

В 2001 году нам было поручено приступить к созданию Государственного каталога географических названий Республики Казахстан и его электронной версии. Аналогичные работы в республике ещё не проводились.

Понимание многими странами важности развития международного сотрудничества в области географических названий привело к созданию при ООН Группы экспертов по географическим названиям, которая развивает свою деятельность на протяжении более 30 лет. В 1967 году в Женеве на конференции ООН по стандартизации географических названий была принята резолюция, касающаяся национальной стандартизации географических названий.

Республика Казахстан, как суверенное государство и член ООН, должна выполнять все решения ООН по географическим названиям. Исполнением Указа Президента Республики Казахстан "О Государственной программе функционирования и развития языков" и выполнением требований ООН и была вызвана необходимость создания Государственного каталога географических названий Республики Казахстан.

Основная цель, которая ставилась перед нами в этой работе — сбор, хранение, обновление, ведение и обработка информации о географических названиях РК и обеспечение различных потребителей необходимыми сведениями о них. Сбор и каталогизация географических названий являются важнейшим условием сохранения и единообразного употребления названий географических объектов.

Географические названия являются обязательным элементом содержания любой карты или плана, а также имеют широкую область употребления. Постоянными пользователями этой информации являются:

- органы государственной власти;
- различные министерства, агентства и департаменты;
- государственные и частные картографические издательства;
- научные и информационные организации;
- издательства и редакции, выпускающие научную, справочную и учебную литературу по географии, экономике и т.п.;
- пресса, радио, телевидение и т.д.

Наиболее полное собрание географических названий содержат крупномасштабные топографические карты. В качестве базы для создания ГКГН была взята государственная топокарта масштаба 1:100 000. Территорию Казахстана покрывает более 2 000 топографических карт масштаба 1:100 000 и на каждой из них отражено в среднем 50 названий. В этом случае информационный фонд географических названий по Республике будет составлять 120-130 тыс. единиц. Поскольку основная информация по названиям берётся с карты масштаба 1:100 000 логично,

что координацию работ по каталогу ведёт РГКП "Картография" при участии институтов географии и языкознания, Ономастической комиссии, НКГФ и других заинтересованных ведомств и учреждений. Тем самым, к составлению ГКГН привлечены как научные, общественные, так и практические организации, что обеспечит успех работы.

Мировой опыт показывает правильность нашего выбора — топографическая карта масштаба 1:100 000 в качестве базовой для создания ГКГН. Национальный банк данных Австрии формируется на основе топографической карты масштаба 1:50 000, Германии — масштаба 1:200 000, Канады — масштаба 1:50 000, Украины — масштаба 1:100 000, Финляндии — масштаба 1:200 000, Швейцарии — масштаба 1:100 000, Японии — масштаба 1:200 000.

Топографическая карта сама является хранилищем географических названий, т.е. своеобразным каталогом. Вместе с тем, с такой формой каталога зачастую трудно работать, поэтому названия стали снимать с топографических карт, дополнять информацией из других источников (исторических, архивных и т.п.) и заносить в специальные списки или карточки, совокупность которых после приведения в определённую систему образует действительно каталог географических названий. Карточки, используемые в разных странах, отличаются формой и занесённой в них информацией, но они обязательно включают в себя следующие данные: род объекта, его местоположение, название объекта в той форме написания, которая зафиксирована при сборе, возможные варианты названия, источники из которых получены названия и правильная форма написания, принятая в качестве стандартной. При большом объёме информации карточные формы ведения каталога становятся неэффективными. Компьютерные технологии позволяют обеспечить обработку и анализ информационных массивов большой размерности, открыты новые возможности для ведения баз данных по географическим названиям, выдачи ответов на запросы пользователей и формирование различных общественных документов (газетиров, словарей и других информационных публикаций).

Использование компьютерных технологий в данной области позволяет:

- обеспечить возможность решения практически не решаемых или крайне трудоемких задач при использовании традиционных методов;
- сократить трудоемкость обслуживания баз данных по географическим названиям и повысить культуру труда специалистов, занятых в этой области;
- значительно повысить скорость доступа к информации, хранящейся в базах данных;
- обеспечить многоаспектный поиск и обработку информации по заданным количественным и качественным характеристикам;
- повысить надежность хранения информации, учитывая малый

размер носителей и простоту сохранения необходимого числа резервных копий;

— обеспечить стандартность и достоверность выдаваемой с компьютера информации (естественно, если база данных полностью выверена);

— получить информацию вплоть до выдачи по запросу фрагментов карты;

— обеспечить возможность распространения самой различной информации из базы данных и оперативной ее передачи пользователям по каналам связи;

— значительно ускорить процесс создания каталогов и издания газетиров, словарей и других информационных материалов;

— повысить производительность труда составителей и создателей карт за счет возможности географического отображения данных сразу с компьютера.

В качестве базового программного продукта для обеспечения качественного ведения каталога была выбрана программа EXCEL. Ее преимущество — простота работы, недостаток — ограниченное количество информации для обработки, всего 16384 строки. Работы ведутся на ПЭВМ типа Pentium III с оперативной памятью 64 МБ и дисковой памятью 9.6 МБ. Эта программа позволяет делать автоматическую фильтрацию для просмотра данных, быстро вводить данные, делать выбор из списка, сортировать данные по определенным критериям, анализировать и требуемым образом выдавать и составлять диаграммы и сводные таблицы.

Но поскольку программа EXCEL может работать только с ограниченным числом информации, то есть информация по каждой области заносится на отдельный файл, то на будущий год мы планируем приобретение программы Оракл, которая позволит создать СУБД географических названий на всю территорию Казахстана.

Каждое название в программе EXCEL характеризуется определенным перечнем обязательной информации. Данные хранятся в виде списка, заголовки столбцов которого определяют поля, их в электронной версии каталога 18, а строки содержат записи названий географических объектов: населенных пунктов, озер, колодцев, гор, рек, железнодорожных станций, урочищ и т.д., то есть всех тех названий, которые встречаются на листах карт масштаба 1:100 000.

Совокупность данных в виде таблицы полей и записей составляет базу данных. При работе с этой базой данных можно найти определенную информацию, необходимую в данный момент (например, выбрать все населенные пункты сельского типа, встречающиеся в данной области, или всю гидрографию, орографию и т.д.), а так же сортировать эти данные по определенному признаку. Программа EXCEL имеет также два мощных инструмента для поиска и вывода на экран специфических данных из

общего списка — это фильтрация и сортировка. С их помощью легко выбрать нужные данные на рабочем листе. Любой руководитель, имея у себя дискету с каталогом географических названий, может легко выбрать те объекты, которые его интересуют в данном регионе в настоящий момент.

При работе с базой данных имеется возможность быстро находить нужную информацию. Допустим, у вас имеется список рек и озер на нужный регион и вам требуется определить характер воды в водоемах, в этом случае нет необходимости просматривать весь список, для этого есть режим автоматической фильтрации базы данных. Сортировку можно вести по трем и более признакам. Можно вести и консолидацию баз данных разных регионов (напр.: Акмолинская и Северо-Казахстанская области).

Формирование государственного каталога географических названий Республики Казахстан было предложено выполнять по региональному принципу, на каждую область свой том, всего 14 томов. Данная информация будет выпускаться в 2-х вариантах — бумажном и на CD.

В каждом томе бумажного варианта будет содержаться краткая информация об области, карта Республики Казахстан, карта соответствующей области, а также описание объектов по следующим признакам: собственное название объекта на русском языке, собственное название объекта на казахском языке, искаженное название объекта, прежнее название для переименованных объектов (что особенно актуально для названий населенных пунктов), род объекта, дополнительные сведения по объекту (жилой, нежилой, принадлежность к железной дороге и т.д.), географическая привязка в пределах данной области, административная привязка к районам, этимология или буквальное значение слова, отсылка для искаженных названий (т.е. отсылка к правильному названию).

Каталог географических названий Республики Казахстан в цифровом виде будет включать в себя информацию, записанную на CD. При этом поиск объектов можно производить по 18 признакам:

1. Общий регистрационный номер названий.
2. Собственное название объекта на русском языке.
3. Собственное название объекта на казахском языке.
4. Искраженное название объекта.
5. Прежнее название для переименованных объектов.
6. Род объекта на русском языке.
7. Род объекта на казахском языке.
8. Дополнительные сведения (нежил. н.п. и т.д.).
9. Географическая привязка к крупным объектам.
10. Географическая привязка в пределах данной области.
11. Административная привязка по районам.
12. Административная привязка по областям.
13. Этимология или буквальное значение слова.

14. Казахский перевод русских названий.
15. Отсылка от искаженных названий (то есть отсылка к правильному транскрибированному и нормализованному названию).
16. Номенклатура базового листа карты.
17. Год издания карты.
18. Обоснование для изменения названий.

На базе цифровых данных по названиям географических объектов Республики Казахстан можно составить:

1. Справочник орографических объектов.
2. Справочник гидрографических объектов.
3. Справочник населенных пунктов Республики Казахстан.
4. Справочник железнодорожных станций и разъездов.

Кроме того, из этой информации можно делать выборку по любому из 18 признаков, присутствующих в таблице, а также можно выполнять выборку объектов орографии, гидрографии, населенных пунктов по более мелким территориальным признакам (например, все села на один район, вся информация по Торгайскому плато и т.д.). На CD также будет записана в цифровом виде карта Республики Казахстан и карта соответствующей области с разбивкой на листы карты масштаба 1:100 000 для привязки к каталогом.

Со временем состав информации может расширяться, как по количеству признаков, так и по количеству объектов. Конечно, в этой работе мы делаем пока первые шаги и нам большую помощь оказывает Институт географии Академии Наук Республики Казахстан. Но нужно в этой работе иметь в виду и следующий факт: географические названия похожи на живой организм, который растет и развивается, исчезают одни названия, появляются другие. Все эти изменения обязаны отображаться своевременно в базе данных. Застывший в своем развитии каталог потеряет свою актуальность уже через год — полтора, а через 3 года превратится в музейный экспонат. То есть однократно вложить определенные, пусть немалые средства и человеческие ресурсы в создание полноценного ГКГН не получится, это непрерывный и кропотливый труд по обновлению, содержанию и выпуску новых версий продукта.

В заключение хотелось бы обратить ваше внимание на вопросы, решение которых не зависит от нас.

1. Органы исполнительной и государственной власти Республики Казахстан, органы местного самоуправления, а также подведомственные им организации должны представлять по запросу Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами необходимые для создания и ведения Государственного каталога сведения о правильных наименованиях географических объектов, населенных пунктов, об изменениях границ. Сейчас на наши запросы ответы не приходят по

полгода.

2. Необходимо также и решение задач по созданию нормативно-правового акта в области установления нормализации и нормативной базы по географическим названиям в республике. В России такой закон принят и носит название “О наименованиях географических объектов”. Кроме того, там уже существует и “Положение о регистрации и учете наименований географических объектов, издании словарей и справочников наименований географических объектов, создании и ведении Государственного каталога географических названий”.

Думается, что все выше сказанное о работе по каталогу географических названий Республики Казахстан будет способствовать успешному решению задач по унификации и стандартизации географических названий, упорядочению их использования на практике, а также проведению земельной реформы.

Создание и ведение земельного кадастра Восточно-Казахстанской области

СОЛОВЬЕВ В. В.

*Председатель Восточно-Казахстанского областного
комитета по управлению земельными ресурсами*

ДУШЕНКО В. Ф.

Директор ДГП Восток НПЦзем

Восточно-Казахстанская область образована 10 марта 1932 года, 14 октября 1939 года была разделена на Восточно-Казахстанскую и Семипалатинскую области, которые 22 апреля 1997 года вновь объединены в одну.

Административно-территориальное деление области представлено 15 районами и тремя городами областного значения.

Природно-климатические условия области довольно разнообразные. Здесь присутствуют различные ландшафты природно-климатических зон — от сухих жарких пустынь до высокогорных ледниковых вершин. Наличие на территории области многочисленных по высоте и конфигурации горных хребтов, предгорных равнин, обширных котловин и тектонических впадин с различными почвенными образованиями, распределение и характер водных ресурсов, влажных и сухих, теплых и холодных воздушных масс — все это вместе взятое обуславливает редко встречаемое в пределах одной области удивительное многообразие и сочетание природных условий.

Площадь области составляет 28349,1 тыс.га, в том числе 860,9 тыс.га

пашни, 1572,5 тыс. га залежи, 1040,5 тыс. га сенокосов, 19185,8 тыс. га пастбищ, 2329,2 тыс. га занято лесами.

Ведение земельного кадастра области осуществляется в соответствии с Законом РК "О земле" от 24 января 2001 г. №152-113 РК, постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 июня 1996 г. № 710 с изменениями и дополнениями, внесенными в него постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 июня 2001 г. № 800.

Земельный кадастр, как известно, это система сведений о регистрации землепользований, качественном и количественном учете земель, бонитировки почв и экономической оценки земель.

Самой сложной и трудоемкой составной частью земельного кадастра является регистрация землепользователей, которая включает в себя установление в натуре границ всех земельных участков, изготовление и выдачу правоудостоверяющих документов.

В области насчитывается 162,3 тысяч личных подсобных хозяйств, 80,4 тысяч граждан имеют садовые и дачные участки, 53,8 тысяч земельных участков занято индивидуальным жилищным строительством. Товарным сельскохозяйственным производством занимается 7,0 тысяч крестьянских хозяйств на площади 2904,2 тыс. га, 119 государственных сельскохозяйственных предприятий на площади 249,0 тыс. га, 91 хозяйственное товарищество на площади 1121,0 тыс. га, 41 производственный кооператив на площади 264,2 тыс. га и 56 других негосударственных сельскохозяйственных предприятий на площади 42,2 тыс. га.

По данным земельного учета в области насчитывается 318,2 тысяч земельных участков, из них на 289,6 тысяч выданы правоудостоверяющие документы.

Земельно-кадастровые дела сформированы на 50,5 тысяч земельных участков.

Качество ведения земельного кадастра, в первую очередь, зависит от наличия доброкачественного планово-картографического материала, обследовательских материалов почвенного, геоботанического, водохозяйственного и других изысканий.

На территорию области имеется планово-картографический материал, которым располагает облкомзем, масштаба 1:10000 - 440,5 тыс. га, масштаба 1:25000 - 25779,6 тыс. га, что в общем составляет 92,5% от территории области.

В масштабе 1:2000 имеется планово-картографический материал на города Усть-Каменогорск, Семипалатинск, Лениногорск. На остальные населенные пункты доброкачественного планово-картографического материала практически нет. Отсутствуют материалы аэрофотосъемки (масштаб 1:25000) на часть ГЛФ и на Семипалатинский испытательный ядерный полигон, общей площадью 2129,0 тыс. га.

Почвенным обследованием покрыто 21158,3 тыс. га, что составляет 74,6% территории области, из них 9371,0 тыс. га или только 33% считаются доброкачественным.

Геоботаническим обследованием покрыто 18007,5 тыс. га, практически вся территория, требующая этого обследования. Но все эти материалы более двадцатилетней давности, требуют корректировки или переобследования.

В 1996 году с выходом постановления Правительства Республики Казахстан, "О порядке ведения государственного земельного кадастра в Республике Казахстан" проведено земельно-кадастровое зонирование всех районов и городов области. Выделено всего 1487 учетных кварталов. Составлены карты-схемы на 26 территориально-административных образований.

В качестве картографического материала земельно-кадастровой карты на сельскохозяйственные угодья использованы планы бывших сельскохозяйственных предприятий в масштабе 1:25000 или 1:50000. Все земельные участки, отводимые для сельскохозяйственных образований, наносятся на фотопланы масштаба 1:25000 по координатам.

В городах Усть-Каменогорске, Семипалатинске и Лениногорске составление и ведение земельно-кадастровых карт осуществляется на материалах топографической съемки масштаба 1:2000. В г. Усть-Каменогорске при определении геодезических данных используется топографическая съемка масштаба 1:500.

На остальные населенные пункты и садоводческие кооперативы для составления и ведения земельно-кадастровых карт учетных кварталов в качестве картографической основы использованы копии с материалов топографической съемки, материалы аэрофотосъемки масштаба 1:2000 (1971г.), копии генпланов и другие. При отсутствии планово-картографического материала составляются схемы.

На каждый учетный квартал ведется журнал регистрации земельных участков.

Границы земельных участков наносятся на земельно-кадастровую карту учетного квартала после установления их в натуре. Далее земельному участку присваивается кадастровый номер, который проставляется на земельно-кадастровой карте учетного квартала и заносится в журнал регистрации земельных участков. Кроме того, на земельно-кадастровых картах учетных кварталов сельскохозяйственных образований ведутся списки землепользователей, в которых указывается наименование землепользователя, кадастровый номер и площадь каждого земельного участка.

После выполнения камеральных работ и оформления земельно-кадастровой карты учетного квартала изготавливается план земельного участка и акт на право собственности на земельный участок или право постоян-

ного землепользования (договор об аренде земельного участка или временном безвозмездном землепользовании).

Оформление земельно-кадастрового дела производится в соответствии с "Указаниями по оформлению земельно-кадастрового дела земельного участка" (Асмола, 1997 г.).

Земельно-кадастровое дело и изготовленные правоудостоверяющие документы передаются в областной комитет по управлению земельными ресурсами, который после проверки направляет их своим представителям в районы.

Землеустроительное дело сдается в архив.

Представитель областного комитета по управлению земельными ресурсами в районе, получив земельно-кадастровое дело и правоудостоверяющие документы на земельные участки, регистрирует их в государственной земельно-кадастровой книге, после чего вручает землепользователю правоудостоверяющие документы на закрепленные за ним (переданные в собственность) земельные участки.

Составление и ведение земельно-кадастровых карт учетных кварталов и первоначальное формирование земельно-кадастровых дел выполняет ДГП ВостокНПЦзем и его филиалы.

В области функционирует восемь земельных кадастровых бюро-филиалов (ЗКБ): в Аякозском, Глубоковском, Зайсанском, Зыряновском, Катон-Карагайском, Урджарском и Шемонаихинском районах и г. Лениногорске. Кроме того, в областном центре функционирует коммунальное государственное предприятие "Кадастровое бюро", учрежденное акиматом г. Усть-Каменогорска.

Бывшее ДГП СемейНПЦзем реорганизовано в Семипалатинский филиал, который выполняет землеустроительные работы в г. Семипалатинске, Абайском, Бескарагайском, Бородулихинском и Жарминском районах.

Создание ЗКБ позволило более оперативно выполнять землеустроительные работы, улучшить ведение земельного кадастра.

Снизилась стоимость работ, выполняемых ЗКБ. Например, стоимость работ по установлению в натуре границ земельных участков и изготовлению правоудостоверяющих документов крестьянским хозяйствам уменьшилась на 23% в районах, которые удалены от областного центра на 200 и более км и на 9%, если удалены на расстояние от 110 до 200 км.

Основными функциями земельно-кадастровых бюро-филиалов являются: установление границ земельных участков и изготовление правоудостоверяющих документов на них; создание и обновление планово-картографического материала; составление и ведение земельно-кадастровых карт учетных кварталов; накопление и ведение банка данных земельных ресурсов района (города).

Создать в настоящее время ЗКБ во всех районах не представляется

возможным из-за отсутствия материальных и финансовых средств (на создание одного ЗКБ требуется 1,5-2,0 млн. тенге).

Следует отметить и то, что в законе Республики Казахстан "О земле" статье 117 сказано, что ведение государственного земельного кадастра осуществляется за счет бюджетных средств на основании государственного заказа, формируемого уполномоченным органом и его органами на местах.

В "Порядке ведения государственного земельного Кадастра в Республике Казахстан", утвержденном постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 июня 1996 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в него постановлением Правительства РК от 11 июня 2001 года № 800, к базовым документам государственного земельного кадастра отнесены:

- земельно-кадастровое дело земельного участка;
- государственная земельно-кадастровая книга соответствующей административно-территориальной единицы;
- земельно-кадастровая карта учетного квартала.

Формирование земельно-кадастровых дел и земельно-кадастровых карт берет ДГП ВостокНПЦзем, не имевший до 2001 года правового статуса на выполнение этих видов работ, и до настоящего времени осуществляет их за счет своей хозяйственной деятельности. Возмещаются затраты только на установление границ в натуре и изготовление правоудостоверяющих документов.

Как уже отмечалось, отсутствует крупномасштабный планово-картографический материал (масштаба 1:2000 и крупнее), особенно на населенные пункты, что не позволяет вести земельно-кадастровые карты учетных кварталов на должном уровне.

База данных по земельному кадастру, в основном, ведется на бумажных носителях. В компьютер заносятся только данные с правоудостоверяющих документов.

Считаем, что для ведения земельного кадастра в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов необходимо обеспечить выполнение всех требуемых для этого видов работ бюджетным финансированием в полном объеме.

Проблемы и особенности проведения земельной реформы в Жамбылской области

Ремша А. К.

Председатель Жамбылского областного комитета по управлению земельными ресурсами

Проводимая земельная реформа в области регламентирована указами Президента Республики Казахстан, законами РК, постановлениями Правительства РК. Поэтому особых отклонений от принятых направлений в части реформирования сельского хозяйства в области не наблюдается.

Имеются определенные сложности и трудности на этапах реформирования, которые непосредственно связаны с особенностями южных регионов республики – наличием многоучастковости, резкого контраста природно-климатических, почвенных, экономических условий на территории области.

В области завершен этап реформирования землепользований бывших колхозов и совхозов. На базе их земель образованы новые землепользователи:

- производственные кооперативы – 177 на площади 2878,5 тыс. га сельскохозяйственных угодий;
- хозяйственные товарищества и акционерные общества – 175 на площади 2084,6 тыс. га сельскохозяйственных угодий;
- крестьянские хозяйства – 8100 на площади 1228,0 тыс. га сельскохозяйственных угодий;
- сельские подсобные хозяйства – 83 на площади 18,9 тыс. га сельскохозяйственных угодий;
- другие негосударственные предприятия, занимающиеся сельхозпроизводством – 104 на площади 74,6 тыс. га сельскохозяйственных угодий.

Из общей площади сельскохозяйственных угодий области сельскохозяйственные предприятия занимают 54,5 %. При этом следует отметить, что в составе земель свободного госземзапаса на 01.07.2001 года находится 2390,5 тыс. га или 20,7 % от общей площади сельскохозяйственных угодий, в том числе 51,9 тыс. га пашни или 6% от общей площади пашни области. Приводимые данные характеризуют снижение производственного потенциала в использовании сельскохозяйственных угодий для производства продукции растениеводства и животноводства. Особенно тревожит ежегодный рост земель госземзапаса, пополнение которого происходит за счет ликвидации крестьянских хозяйств, хозяйственных товариществ и по другим причинам. Только в период с 01.01.2001 г. по 01.07.2001 года самоликвидировалось 205 крестьянских хозяйств на общей площади 7,0 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе 2,4 тыс. га пашни.

Этапы земельной реформы, проводимые в области, ожидаемых результатов пока не дали. Снижение посевных площадей сельскохозяйственных культур, падение урожайности зерновых до 10-11 центнеров с гектара – фактор тяжелейших условий рыночной экономики в сельскохозяйственном секторе.

Значительно сокращаются площади орошаемых земель. Ранее построенные массивы орошения приходят в негодность: разрушаются лотки, выходят из строя насосы, оборудование, демонтируются линии электропередач. Кроме того, недостаток поливной воды, вторичное засоление орошаемых земель вынуждают область списывать большие площади орошаемой пашни. Это происходит на фоне того, что люди получили свои основные земельные доли, провели персонификацию их, а поливать свои участки не в состоянии.

Снижение урожайности сельскохозяйственных культур в мелких крестьянских хозяйствах объясняется еще и тем, что на небольших участках пашни они не в состоянии соблюдать агротехнические требования, применять передовые методы, вводить и осваивать севообороты, пахать и сеять культуры в оптимальные сроки.

Земельно-кадастровые работы в области базируются на старых почвенных материалах, которые не отражают фактическое состояние почв на сегодняшний день. За последние 10 лет обновлены почвенные материалы на площади около 6 млн. га, что составляет 41% общей площади сельскохозяйственных угодий.

Практически не ведутся работы по мониторингу почв по причине отсутствия финансирования.

Проблема из проблем на сегодняшний день – финансовое состояние хозяйствующих субъектов и особенно мелких крестьянских хозяйств. Оставшись один на один с природой и землей, крестьянина одолевают проблемы как выжить. Условия выживания и укрепления экономической независимости – в объединении усилий. Об этом говорил и Президент республики на недавней встрече в г. Алматы. Процесс объединения не так прост как кажется на первый взгляд.

Вопросы реформирования землепользований некогда устоявшейся системы совхозного и колхозного строя более или менее отработаны. Процесс разрушения, хотя и болезненный, но имеет перспективу последующего создания лучших жизненных условий. На развалинах старого новое создается труднее, действует принцип метода проб и ошибок.

Вопросы объединения мелких крестьянских хозяйств в более крупные пока еще не отработаны. Здесь действует укоренившийся крестьянский практицизм: “Что я буду иметь сегодня?” А вот сегодня, передав свой земельный пай другому, он ничего не имеет. Ни сегодня, ни завтра, ни послезавтра. Усмотрев обман, крестьянин забирает свой пай обратно.

Не находя приемлемого выхода из создавшегося положения, крестьянин вообще отказывается от земельного участка.

Это не лирика — это повседневная жизнь, тяжелая жизнь на селе. Доляшки, объединившие свои земельные пай, не равны в трудовом участии по материальным условиям, состоянию здоровья и другим жизнеобеспечивающим факторам. Выбранный глава крестьянского хозяйства, как правило, более зажиточный, имеющий сельхозтехнику, пользуется приемами, не предусмотренными никакими уставами и правами. Долящик, зависимый от его произвола, в итоге получает крохи или не получает ничего вообще за пользование своим земельным паем. Ранее созданные крупные крестьянские хозяйства из-за недоработок в части материального вознаграждения, улучшения социальных условий жизни, ныне распадаются. Обладатели земельных долей выходят из их состава и создают свои крестьянские хозяйства, сдавая в последующем в аренду земельный пай другим оборотным дельцам.

Как правило, в большинстве своем, обладатели земельных долей ограничены в материальных средствах, не имеют тракторов и другой сельскохозяйственной техники. Форма кредитования далека от совершенства. Один капитал у крестьянина — это его земельный пай. Объединение нищих плодит нищету. Выращенная с трудом продукция на делянке 1-10 га не оправдывает произведенных затрат. В последние годы в области активизировалась чехарда объединений — разъединений обладателей земельных долей, мелких крестьянских хозяйств. Процесс не поддается никакому анализу, шараханья из крайности в крайность порождают неуверенность и другие негативные моменты.

Выход из создавшегося положения возможен путем продуманных, экономически взвешенных действий, путем объединения на более качественном уровне. При этом не обойтись без привлечения финансовых средств отечественных и иностранных инвесторов. Привлечение капитала в развитие сельскохозяйственного производства — это полдела. Им надо разумно распоряжаться. Как правило, вложенный капитал должен получить отдачу, которая возможна при определенных условиях. Капиталу необходим оперативный простор, маневр, чтобы обеспечить общий успех при неизбежных потерях на отдельных стадиях с/х производства. Такими формами землепользования могли бы стать агрохолдинги, машинно-тракторные станции, другие крупные агроформирования.

Производственный опыт организации крупных агроформирований и их успешная деятельность имеются как внутри республики, так и в отдельных регионах России.

Агрохолдинг с привлечением немецких инвесторов успешно работает в Курской области России. Производственная деятельность агрохолдинга распространяется не на один-два колхоза, а в целом на административный

район. Агрохолдинг возглавляет инвестор с привлечением местных специалистов и рабочих. При агрохолдинге создан мощный парк высококлассной сельхозтехники. Агрохолдинг арендует пахотные земли у обладателей земельных долей с компенсацией за пользование в твердоустановленных размерах. Трактористам, комбайнерам и другим рабочим гарантирована денежная оплата за вложенный труд. Улучшаются социально-бытовые условия жизни на селе. Прокладываются асфальтированные дороги, оказывается материальная помощь престарелым жителям села.

Пашня, годами не используемая под посев сельскохозяйственных культур, в лице агрохолдинга получила крепкого рачительного хозяина, который пришел на землю не рвачем, а хозяином.

Деятельность агрохолдинга с примечательным названием “Мечта колхозника” получила широкую известность. Его производственной деятельностью интересуются в области и стране, изучается опыт хозяйствования. Пришедшие в жесточайший упадок от безденежья, базработицы и нищеты, ныне села возрождаются. У жителей окружающих сел появилась надежда на лучшую долю. Мечта колхозника становится реальностью сегодняшнего дня.

Приведенный пример возрождения сельского хозяйства не единичный. Есть положительные примеры и с хорошими результатами в работе производственных кооперативов области. Но это первые ростки, робкие шаги к новому, прогрессивному.

Для успешного выполнения земельной реформы необходимы новейшие геодезические инструменты. Каждое дочернее госпредприятие не имеет возможности приобрести их по отдельности, так как стоимость одного инструмента 30-40 тысяч долларов. Поэтому необходимо централизованно приобретать и обеспечивать каждый объект. Наличие таких инструментов даст возможность увеличить производительность труда и сократить затраты.

Создание и ведение земельного кадастра в Павлодарской области

САРСИКЕЕВ А.

Председатель Павлодарского областного комитета по управлению земельными ресурсами

Закон РК “О земле”, Порядок ведения государственного земельного кадастра в РК, утвержденный постановлением Правительства РК № 719 от 6 июня 1996 года, с внесенными в него изменениями, составляют солидную юридическую базу для ведения работы на данном направлении. Основой для обеспечения качественного учета земель в области является тщательный текущий учет изменений, происходящих в составе

собственников земельных участков, землепользователей и земельных ресурсов. Например, в Павлодарском районе, все эти изменения записываются в специальный журнал по форме: №№ записей по порядку, кому предоставляются земли, от кого изымаются, в собственность, постоянное или временное землепользование и по с/х угодыям. В последней графе указывается номер и дата принятия решения исполнительного органа. Имея такие постоянно дополняемые записи, на момент составления годового отчета не представляет большого труда дополнить все необходимые формы, обеспечив при этом 100-процентную достоверность сведений.

В процессе 10-летнего реформирования произошли коренные изменения в собственности на землю, персональном и количественном составе субъектов землепользования, в площадях и границах занимаемых ими участков. Дальнейшее промедление с решением проблемы обеспечения низовых землеустроительных органов доброкачественным плановым материалом стало чревато спорными ситуациями по границам и площадям участков, недобором средств в бюджет. В г. Павлодаре, где плановая основа наиболее устарела по предложению облкомзема руководство города пошло на финансирование новой аэрофотосъемки в сумме 17 млн. тенге. Сейчас практически все планшеты поступили, решаем вопрос по их дешифровке. Сложнее оказался вопрос обновления планово-картографического материала остальной территории области. Мы попытались просчитать стоимость аэрофотосъемки. С учетом дешифровки вышло очень дорого. Поэтому областной комитет обратился к акиму области с обоснованным предложением о разработке областной Программы "Обновление имеющихся топографо-геодезических планов поселков, сел, сельских округов, районов и области" на 2001-2003 годы. К началу текущего года такая Программа была разработана, решением акима области от 17 января 2001 года одобрена и решением сессии облмаслихата утверждена с выделением из областного бюджета 38,5 млн. тенге, в том числе 15 млн. тенге в текущем году.

Конкретные задачи Программы - уточнить состав земель и землепользователей; обновить и до масштаба 1:3000, 1:4000 укрупнить земельно-кадастровые планы сельских населенных пунктов; заново составить планы земель, предоставленные в ведение акимов поселков, сел и сельских округов; откорректировать топографо-геодезические планы районов и области с переводом их на электронный носитель. На сегодняшний день из выделенных на текущий год 15 млн. тенге освоили 6,3 млн. тенге.

Что мы будем иметь в итоге выполнения Программы?

Во-первых, обновленную планово-картографическую основу для дальнейшего более полного ведения земельного кадастра. Во-вторых, 15-20 млн. тенге прибавки в бюджет за счет увеличения поступлений от земельного налога и аренды земли. Окупаемость Программы 2-3 года.

Безинтересна технология и порядок производства работ. Она у нас принята по принципу снизу вверх, т.е. с начала мы на основе закупленных ИСХАГИ копий фотопланов сельских населенных пунктов (а их у нас 10) уточняем состав, местоположение и границы земель, принадлежащих собственникам личных домашних (приусадебных) хозяйств и садовых участков, других субъектов землепользования, ибо тут у нас основной нерв платежей за землю. Затем с соблюдением аналогичных требований переходим к обновлению планов земель населенных пунктов, потом сельских округов, после чего корректируем схемы районов и области. Параллельно решаем вопрос об изготовлении планов и схем на современном картографическом уровне.

В прошлом году в ходе реализации правительственной Программы обеспечения прав на землю нам удалось, в основном, завершить решение проблемы обеспечения собственников земельных участков и землепользователей документами на участки. В этом году изготовлено и вручено 16,5 тыс. актов. Однако, объективные процессы миграции населения не позволяют нам считать эту работу завершенной. В процессе реализации областной Программы обновления топопланов мы уточняем состав собственников участков и землепользователей, не имеющих правоудостоверяющих документов, и ведем с ними соответствующую работу. За 7 месяцев им выдано около двух с половиной тысяч актов.

До принятия нового Кодекса "Об административных правонарушениях" в городах и районах у нас широко практиковались сплошные обследования земельных участков по кадастровым кварталам, в ходе которых выявлялись новые субъекты землепользования, решались вопросы об оформлении права в платежах за землепользование. Это способствовало тому, что мы добились увеличения вдвое числа арендаторов земельных участков. Годовые платежи за землепользование за последние 5 лет составили в среднем около 1 млрд. тенге.

В связи с принятием нового Кодекса "Об административных правонарушениях" и необходимостью регистрации каждой проверки в органах юриспруденции, ситуация резко изменилась. Теперь проблему выявления новых субъектов и оформления права землепользования мы решаем в процессе обновления топографо-геодезических планов, а также посредством взаимодействия с областной службой недвижимости. В этих целях в текущем году мы заключили соглашение между облкомземом и ЦП "Центр по недвижимости", в соответствии с которым без оформления права землепользования не регистрируется ни одна сделка по отчуждению недвижимого имущества.

В области накоплен определенный опыт ведения базовых документов земельного кадастра. На все предоставляемые в собственность и землепользование участки заводятся кадастровые дела. Утверждены перечни

документов, предоставляемых гражданами и юридическими лицами при оформлении права на участки в зависимости от целевого назначения. Во всех городах и районах ведутся земельно-кадастровые карты и дежурные карты предоставления земельных участков в собственность и землепользование.

Определенные проблемы возникают лишь с ведением государственной земельно-кадастровой книги в районах и городах. Первая из них – это недостаток таких книг: на район мы получили по одной, тогда как необходимо, как минимум, по одной на сельский округ, всего нужно 165 экземпляров. Во-вторых, вызывает сомнение необходимость заполнения книги вследствие следующих обстоятельств. В условиях рынка неизбежна высокая динамичность в составе субъектов и площадях землепользований. Для своевременного заполнения книги и внесения в нее необходимых изменений нужно, чтобы этой работой постоянно занимались один-два специалиста, чего мы сейчас не можем себе позволить. В то же время громоздкость данных в этой книге не позволяет постоянно и оперативно пользоваться ею для поиска необходимой информации. Поэтому гораздо проще, быстрее и эффективнее осуществлять перевод кадастровых данных на электронные носители. Для этого нам необходима помощь в подборе программы.

Вторая проблема – это качественный учет земельных ресурсов. Отчеты о качестве земель, составляемые 1 раз в 5 лет, носят сугубо ориентировочный характер, поскольку они базируются в значительной мере на устаревших данных почвенных обследований, проводившихся 25-30 лет назад. Поэтому для повышения достоверности отчетов о качественной характеристике земель необходимо решать вопрос о возобновлении корректировок почвенных обследований.

Уровень ведения земельного кадастра во многом определяется отношением к нему со стороны работников землеустроительной службы. 19 июля 2000 года был подготовлен и проведен областной семинар-совещание по вопросам ведения земельного кадастра, который принял соответствующие рекомендации. Вопросы ведения государственного земельного кадастра регулярно рассматриваются коллегией областного комитета по управлению земельными ресурсами.

Проблемы и особенности проведения земельной реформы в Акмолинской области

БЕКИМОВ М.

Председатель Акмолинского областного комитета по управлению земельными ресурсами

Акмолинская область расположена в северной части страны на центрально-казахстанском мелкосопочнике и восточной окраине Тургайского плато.

Северная часть относится к лесостепной и степной зоне с черноземами обыкновенными и южными. Центральная и южная части находятся в зоне сухих степей с темно-каштановыми и каштановыми почвами. Климат – резко континентальный, отличается жарким сухим летом и холодной зимой, сильными ветрами и метелями.

Земельный фонд области составляет 14,6 млн. га, из которых 13,2 млн. га составляют сельхозугодья, в т.ч. 4,5 млн. га пашни, 263,0 тыс. га сенокосов, 6,9 млн. га пастбищ. Залежь по результатам инвентаризации 2001 года по всем категориям земель занимает 1465,8 тыс. га,

Одним из приоритетных направлений сельскохозяйственного производства области является производство зерновых, а основной культурой из них – пшеница.

Для более эффективного использования пахотнопригодных земель акимом области утверждены мероприятия по дальнейшему рациональному использованию пашни. В частности, утвержден план мероприятий по вовлечению залежных земель в сельскохозяйственный оборот до 2010 года и план мероприятий, направленный на улучшение использования пахотнопригодных земель в сельскохозяйственном производстве. Всем соответствующим службам, в том числе акимам районов, даны указания и распоряжения по исполнению вышеуказанных требований.

Прошлогодняя и нынешняя инвентаризация пахотнопригодных земель проведена силами специалистов землеустроительной службы, конечно, при определенном содействии местных исполнительных органов. Финансирование из республиканского бюджета по проведению указанных работ в сумме 4,4 млн. тенге по нашей области охватило лишь 3 района – Атбасарский, Щучинский и Зерендинский, т.е. инвентаризация в этих районах проведена более детально и достоверно. А в целом, по причине отсутствия финансирования, качество проведенных работ и их достоверность оставляет желать лучшего.

Прошедшие изменения земельных отношений вызвали как положительные, так и негативные последствия. К положительным можно отнести то, что вследствие проведения земельной реформы идет возрождение хозя-

ина земли - это очень важный фактор. К примеру, по результатам инвентаризации пахотно пригодных земель в области вовлечено в пашню 428,9 тыс. га залежных земель. Но вместе с тем, по ряду объективных причин часто происходит бессистемное нерациональное использование земельных угодий.

Одно из приоритетных направлений развития области — это сельскохозяйственное производство, при этом основная отрасль - растениеводство. Для эффективного и рационального использования земель, повышения культуры земледелия и охраны земель, применения передовых методов при производстве сельскохозяйственной продукции необходимо землеустроительное проектирование. До реформирования сельскохозяйственного производства во всех без исключения хозяйствах, независимо от форм собственности, разрабатывались, а затем внедрялись проекты межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, а так же проекты освоения орошаемых и мелиорации солонцовых земель и т.д. Основной целью этих проектов является рациональное и эффективное использование земель с последующим повышением плодородия почв. Сейчас, при развитии рыночных отношений и осуществлении земельной реформы из-за отсутствия финансирования составление соответствующих проектов в хозяйствующих субъектах не производится. Тем самым сельскохозяйственные угодья используются без освоения севооборотов, выращивание зерновых производится на одних и тех же полях без соблюдения каких-либо агротехнических, почвозащитных и других мероприятий, что в конечном итоге приводит к резкому снижению и потере основного компонента почвы - гумуса и соответственно плодородия. В ряде регионов области почвенное обследование сельскохозяйственных угодий 20-30-ти летней давности, что естественно не отражает реального положения. Вследствие нерационального использования пахотных угодий, если провести обследование в настоящее время, возможны значительные искажения в ряде случаев баллов бонитета почв в худшую сторону. Поэтому одна из основных задач областной земельной реформы - не только обеспечить всех землевладельцев правоустанавливающими документами, но и при этом осуществлять постоянный контроль за эффективным и рациональным использованием нашего основного богатства - земли. Для этого на сегодня каждому сельхозпроизводителю необходимо разработать и выдать землеустроительные проекты, которые обеспечили бы эффективное использование земельных участков.

При наличии финансирования и для улучшения учета земель необходимо обновление материалов аэрофотосъемки. В области используются материалы 15-20-ти летней давности, за данный период произошли значительные изменения как в структуре сельскохозяйственных угодий, так и в землепользовании. С проведением работ по корректировке планово-картографического материала с одновременным контрольно-графическим

исследованием станет возможным повышение качества учета земель и упорядочение землепользования.

В соответствии с областной программой намечается выдача паспортов полей землепользователям. В этом документе, после соответствующего обследования участка, будут отражены его реальные качественные характеристики, включая балл бонитета. При повторном обследовании через определенное количество времени, скажем 3-5 лет, будет выявлено повышение или понижение качества земельного участка в зависимости от его использования. В этом случае землепользователю можно будет предъявить претензии за нерациональное использование участка или сделать поощрения за повышение плодородия. Для проведения данного мероприятия необходимо повсеместное крупномасштабное почвенное обследование при достаточном финансировании.

В этих условиях необходимо так же усилить государственный контроль за охраной и использованием земель, соблюдением земельного законодательства собственниками земельных участков и землепользователями. Анализируя данные госконтроля, можно сделать вывод, что выявленные нарушения земельного законодательства с каждым разом не убывают, а возрастают. Поэтому необходимо ввести механизм стимулирования рационального использования земли, предусматривающий не только ответственность за выявленные нарушения, но и материальные, моральные поощрения землепользователей за улучшение состояния земель и их рациональное использование.

Важнейшим направлением земельной реформы является дальнейшее развитие рынка земли, оптимизация административно - территориального устройства.

В прошлом году мы давали свои предложения по увеличению ставок платы за землю в областном центре, городах и других населенных пунктах области. Ведь все эти платежи от продажи земель, сдачи в аренду дают значительные поступления в местные бюджеты. Ставки платы за землю, применяемые с 1996 года, не соответствуют реалиям сегодняшнего времени.

Далее, собственник объекта недвижимости, в соответствии с законодательством имеет право выкупить в собственность земельный участок под недвижимостью, но так же он имеет право оформить землю в аренду. Ставки арендной платы в настоящее время приравнены к ставкам земельного налога и очень незначительны. К примеру, собственник магазина площадью 100 м² в г. Кокшетау платит в год в среднем всего лишь 600 тенге. Ранее постановлением Правительства РК ежегодная арендная плата на указанные объекты составляла не менее 3% от ставок платы за землю, выкупаемую в собственность, и в этом случае не было ограничения по ее увеличению.

Поэтому, необходимо совершенствовать регулирование земельных отношений, которое должно включать формирование и совершенствование рынка земли, системы объективной оценки земельных участков,

Дальнейший ход земельной реформы, особенно в связи с новым Законом РК "О Земле", может быть обеспечен при наличии необходимого количества представителей исполнительских органов по управлению земельными ресурсами. Выполнение всего комплекса работ по обеспечению проведения земельной реформы требует наличия в каждом районе, городах областного значения по 2-3 специалиста. Сейчас в 8 районах области и городе областного значения Степногорске работают по 1 специалисту, которые еле - еле обеспечивают выполнение возложенного объема землеустроительных работ, а так же решение других вопросов, касающихся земельных правоотношений.

Указанные работы и сроки их выполнения в связи с новым Законом РК "О Земле" определены решениями Президента и Правительства Республики Казахстан и своевременное их исполнение является нашей первоочередной задачей.

Необходимо так же пересмотреть статус районных органов, вследствие понижения которого от председателя райкомзема до представителя области после уменьшения в 2 раза их заработной платы наблюдается отток высококвалифицированных кадров в другие структуры.

Все эти проблемы требуют своевременного решения.

Земельная реформа в Кызылординской области Проблемы и особенности.

РАМАЗАНОВ Т. Б.

Директор Кызылординского ДГП ГосНПЦзем

Гладков Н. И.

Главный инженер Кызылординского ДГП ГосНПЦзем

Преобразование земельных отношений в целях создания правовых, экономических и социальных условий для эффективного функционирования различных форм хозяйствования на земле, обеспечения рационального использования и охраны земель и достижения на этой основе стабильного наращивания сельскохозяйственной продукции - задачи земельной реформы в условиях вступления экономики республики в рыночные отношения.

В зависимости от природных, экономических и социальных условий имеют место различные условия и особенности проведения земельной

реформы по регионам.

Кзылординская область расположена в зоне с резко континентальным климатом, где морозы с температурой до -40° с малоснежной зимой, сменяются жарким, временами с температурой выше +40°, сухим летом. По данным земельного баланса земельный фонд области выглядит следующим образом:

Общая площадь земель 22601,9 тыс.га.

пашня 137,6 тыс.га.

залежь 125,6 тыс.га.

пастбища 10482,7 тыс.га

сенокосы 116,5 тыс.га.

Устоявшееся маловодье последних лет оказывает резко отрицательное влияние на сельскохозяйственное производство в целом.

Постоянный дефицит поливной воды привел к резкому сокращению площадей орошаемых земель, засолению и другим отрицательным факторам.

Сокращение акватории Аральского моря ещё более усугубило положение. В настоящее время площадь осушенного дна моря составляет примерно половину. Жаркое лето и сильные ветры способствуют выносу солевых частиц дна моря. Выносы Аральского моря (по данным различными авторами) обнаружены не только в Казахстане, Узбекистане, но и в западной Европе.

С такими исходными условиями в Кызылординской области проводилась земельная реформа.

Основная особенность проведения земельной реформы в области это то, что пахотные земли представляют единый орошаемый комплекс.

Каждый севооборот, а то и группа севооборотов имеют единую оросительную, коллекторно-дренажную сеть, единую систему дорог.

Поэтому в процессе реорганизации колхозов, разгосударствления и приватизации совхозов, других государственных сельхозпредприятий, образования на их базе более мелких хозяйств необходимо учитывать весь комплекс водообеспеченности.

Хорошо, если новое образование создано за счет земель полного севооборота, но, к сожалению, имели место случаи, когда допускалось деление не только севооборотов, но и полей, что, естественно, в будущем потребует корректировки или больших затрат на переустройство и реконструкцию существующих севооборотов.

В области полностью реорганизованы все колхозы, совхозы, другие государственные с/х предприятия.

На данный момент создано 149 АО и ТОО, 41 сельхозкооператив, работают 1724 крестьянских хозяйств, ряд других сельхозобразований, для целей садоводства и дачного строительства выделено около 15,0 тыс.

участков. Кроме того, практически все владельцы жилых частных домов имеют правоустанавливающие документы.

В области образовано 113 кондоминиумов в многоэтажных домах, определена земельная доля каждого квартиросъемщика.

Всего по области оформлено и выдано актов на право собственности, право постоянного землепользования 99095 шт. или 99,9%.

Большая работа в области проведена по определению земельных долей и выдаче свидетельств о праве на земельную долю.

Все члены реорганизуемых колхозов, работники преобразуемых государственных сельскохозяйственных организаций, а также пенсионеры и лица занятые в производственной и социально-культурной сферах обслуживания данных хозяйств и проживающие на их территории, получили свидетельства о праве на земельную долю.

Всего в области выдано 122000 свидетельств, 113335 из них персонифицированы.

Здесь вступают в силу опять же особенности орошаемой зоны.

Площади чеков рисовых севооборотов варьируют от 2 до 4 га и все чеки связаны единой системой орошения и сброса.

Чтобы не нарушать функциональные особенности использования орошаемых земель, при персонификации зачастую земельные доли, с согласия дольщиков, объединялись посемейно и даже группы семей, связанных родственными узами.

Все это, естественно, оформлялось документально личным согласием каждого дольщика.

В соответствии с "Программой обеспечения прав на землю в Республике Казахстан на 2000-2003 годы" в области силами дочернего предприятия ГосНПЦзем завершена инвентаризация пахотных земель.

Поскольку территория области является орошаемой зоной, мы не могли довольствоваться технологией проведения инвентаризации, как того требует П.3.1. "Методики" "опросным методом", а провели детальную инвентаризацию земель с полевым обследованием в полном объеме, вплоть до уточнения фактического состояния каждого чека и, в отдельных случаях, отбора образцов почв, проведения экспресс анализов, что, на наш взгляд, является наиболее правильным и точным в орошаемой зоне.

Кроме того, в результате "инвентаризации" одновременно решались вопросы неиспользуемых орошаемых земель, а также перевода пашни в другие угодья, если того требовало фактическое состояние.

Результаты инвентаризации выглядят следующим образом:

1. Пашня 134682 га,

2. Залежь 128787 га,

Из этих площадей комиссия рекомендует 69421 га залежи перевести в пашню, 58894 га — в выгон, 441 га — в сенокос, 3409 га пашни из-за

сильного засоления, некомандования или полной разрушенности сети, как правило, многолетнего неиспользования, перевести в выгон.

В области, хотя и не в больших объемах, получает становление рынок земли.

На возмездной основе государством продано в собственность 1331 земельный участок общей площадью 1088,0 га на сумму 565827,4 тыс. тенге.

Получает развитие проведение аукционов по продаже земельных участков: проведено 83 аукциона, продано 42 земельных участка площадью 2,68 га на сумму 1413,7 тыс. тенге.

Надо заметить что такие аукционы проводятся пока в областном центре и, частично, в районных центрах.

В январе 2001 года Президентом Республики Казахстан подписан новый Закон "О земле", который точно регламентирует земельные отношения в новых экономических условиях.

Многие вопросы земельной реформы пока не решены по тем или иным причинам и главная из которых — недостаточное финансирование.

Со своей стороны хотим заметить, что землеустроительная служба Кызылординской области способна решать вопросы земельной реформы в увязке с новой экономической ситуацией, в соответствии с Законом "О земле".

Организация и ведение мониторинга земель в Атырауской области

Жмыхов А.А.

Председатель Атырауского областного комитета по управлению земельными ресурсами

Дяченко Л.Н.

Главный инженер проекта Комплексного изыскательского отделения ДГП КИО НПЦзем

Развитие нефтегазового комплекса Атырауской области имеет исключительно важное значение для экономики Республики Казахстан. Вместе с тем оно сопровождается значительными антропогенными воздействиями на окружающую среду, так как добыча, транспортировка и переработка нефти связаны с большими выбросами и сбросами вредных веществ. При этом помимо атмосферы, почвы, растительности и подземных вод загрязняется также и Каспийское море, являющееся уникальным природным объектом мирового значения. Подъем уровня моря может привести к появлению зон сероводородного заражения как в связи с

гибелью растений на мелководьях, так и в результате затопления действующих нефтяных и газовых промыслов, территории которых загрязнены нефтепродуктами. Поэтому проблемы охраны окружающей среды на основе мониторинга приобретают для региона Северного Прикаспия, где экологическая ситуация формируется под влиянием сложнейшего взаимодействия природных и антропогенных факторов, особую актуальность.

Мониторинг земель в области проводится согласно Закону Республики Казахстан "О земле" от 24 января 2001 г. №152-ІІ ЗРК и постановлению Правительства Республики Казахстан от 17 сентября 1997 года № 1347 "Об утверждении порядка ведения мониторинга земель в Республике Казахстан".

Задачами мониторинга земель являются:

1) своевременное выявление изменений состояния земель, их оценка, прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов;

2) информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, землеустройства, контроля за использованием и охраной земель и иных функций государственного управления земельными ресурсами.

Объектом мониторинга земель являются все земли, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и характера использования земель.

Содержание мониторинга земель составляют систематические наблюдения (съемки, обследования, изыскания) за состоянием земель, выявление происходящих в них изменений и их оценка.

Ведение мониторинга в области осуществляется в основном за счет средств природопользователей и частично за счет бюджетных средств.

Мониторинг земель проводится по четырем основным направлениям:

- методико-прикладное — обобщение и систематизация первичных материалов обследований; разработка методических и нормативных документов; выявление доминирующих почвенных разновидностей и растительных ассоциаций; предварительный отбор и размещение на карте сети ключевых участков, профилей, стационарных и полустационарных экологических площадок (СЭП, ПСЭП).

- научно-методическое — размещение в натуре сети ключевых участков, профилей, проведение на них крупномасштабных почвенных и геоботанических съемок и камеральная обработка материалов; проведение наблюдений и лабораторных исследований на СЭПах и ПСЭПах.

- прикладное — переобследование и корректировка материалов почвенных и геоботанических изысканий и выдача карт и соответствующей информации землепользователям; анализ и обобщение материалов, составление районных, областных и специальных карт для последующего слежения и контроля, информационное обеспечение земельного кадастра; выдача

рекомендаций по рациональному использованию земельного фонда; разработка и выдача местным органам предложений по применению санкций хищническое или поощрений за землеохранное рациональное хозяйствование и т. д.

- информационно-техническое — создание автоматизированной базы мониторинга; разработка пакета программ обработки и систематизации данных по мониторингу земельного фонда и т. д.

Организацию мониторинга земель осуществляет областной комитет по управлению земельными ресурсами и Комплексное изыскательское отделение ДГП КИО НПЦзем. В зависимости от территориального охвата земель проводится региональный и локальный мониторинг. На региональном уровне в соответствии с моделью мониторинга земель разработана программа работ на период до 2005 года и схема размещения мониторинговой сети.

Мониторинговая сеть составлена с учетом природно-сельскохозяйственного районирования области, согласно которому в полупустынной зоне выделена Прикаспийская провинция с Уральским округом, в пустынной зоне — Арало-Каспийская и 4 округа: Нарынский, Эмбинский, Приуральский и северная часть Устьюртского.

Для установления направленности и интенсивности изменений почвенного и растительного покрова под влиянием природного и антропогенного воздействия в период с 1992 по 2000 год за счет средств природопользователей были заложены 21 экологические площадки (СЭП и ПСЭП) и 9 экологических профилей. Объем и виды контролируемых параметров почв определялись заказчиками, которых в первую очередь интересовало загрязнение почв нефтепродуктами, тяжелыми металлами, радионуклидами. В связи с недостаточным и нерегулярным финансированием наблюдения проводятся в основном в режиме ПСЭП и в последние годы практически все СЭП переведены в ПСЭП. Наибольшее количество наблюдений проводится на территории месторождений «Октябрьское» и «Северный Бакланый».

С целью характеристики состояния почвенного и растительного покрова за счет средств госбюджета проложено 7 экологических профилей шириной 10 км:

- в 1996 году — профиль ІІІ «Северный Бакланый — Дараймола — Дерборский» протяженностью 100 км;

- в 1997 году — профиль І «Октябрьское-Уштоган» протяженностью 100 км и профиль VII «Атырау-Кенбай-Кара-Арна» протяженностью 435 км;

- в 1998 году 4 профиля: ІІ «Атаманский-ур. Дюсдукшагыл» (170 км), ІІІ «Тойнаш-ур. Акжанакудук» (70 км), V «Тойнаш-Костобе» (90 км) и VI «Бодене-Карабау» (80 км).

По 21 экологическим площадкам (ПСЭП, СЭП), расположенным на территории профилей І, ІІ, IV, V, Va, VII и санитарно-охранных зон

месторождений Кенбай, Октябрьское, Дараймола, Северный Бакланий, Кара-Арна, составлены паспорта почв.

Кроме того, за счет средств заказчиков проводится мониторинг земель и по ряду других объектов, в частности в зоне влияния существующего участка трассы 0-452 км нефтепроводной системы Каспийского трубопроводного консорциума (КТК-К), нефтяных месторождений «Тенгиз-ское», «Королевское», «Кырыкмылтык» и других.

Полученные результаты мониторинга за 1992-2000 годы позволяют констатировать следующее:

- Разработанные модель мониторинга и схема мониторинговой сети не являются консервативными и должны по мере увеличения объемов работ и накопления информации совершенствоваться.

- Экологическая ситуация в Прикаспии формируется под влиянием природных и антропогенных факторов: регрессии и трансгрессии Каспийского моря, роста объемов и интенсивности нефтегазодобычи.

- В результате трансгрессии моря залиты водой значительные площади сельскохозяйственных земель, происходит подтопление и увеличение засоления почв прибрежной зоны.

- Рост объемов и интенсивности нефтегазодобычи сопровождается увеличением площадей техногенной деградации почвенного и растительного покрова, загрязнением их нефтью, нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими вредными веществами. Содержание поверхностно-активных веществ (ПАВ) на отдельных участках превышает ПДК в 2-3 раза. Содержание нефтепродуктов в почвах в основном, намного ниже первого допустимого уровня загрязнения, максимальная величина которого 1000 мг/кг, и только на явно загрязненных участках (замазученных, залитых нефтью) значительно превышает его. Местами наблюдается накопление в почвах мышьяка, кадмия, кобальта и других элементов (превышает ПДК в несколько раз), а в растениях превышает МДУ содержания никеля, мышьяка, хрома. В 1999 году зафиксировано увеличение по сравнению с базовым 1992 годом содержания в почвах кобальта, никеля, марганца и уменьшение содержания железа, меди и цинка.

- Гамма-фон находится в пределах нормы, хотя вблизи источников загрязнения превышает нормативные значения. Содержание естественных радионуклидов (торий-232, радий-226, цезий-137) незначительно варьирует по годам и ниже верхних значений типичного диапазона. Вместе с тем наблюдается некоторое их увеличение в 1999 году по сравнению с 1998 годом. Обращают внимание данные по содержанию калия-40: в 1994-98 годах оно было в 2-5 раз ниже верхних значений типичного диапазона (740 Бк/кг), а в 1999 году местами значительно превысило его (906 Бк/кг).

- Проводимые на договорной основе работы из-за недостатка средств у заказчиков не обеспечивают необходимые объемы, параметры и регу-

лярность мониторинговых наблюдений. Поэтому в дальнейшем необходимо увеличить целевое бюджетное финансирование мониторинга земель, особенно для ежегодного контроля параметров плодородия почв.

Использование земельных ресурсов Северо-Казахстанской области в условиях земельной реформы.

КУНАНБАЕВ С.К.

Председатель Северо-Казахстанского областного комитета по управлению земельными ресурсами

АМРЕНОВ С.И.

Директор ДГП Северо-Казахстанского НППЦзем

В последние годы в Казахстане, как и во всех странах СНГ, взят курс на проведение реформ и развитие рыночных отношений, в том числе и на осуществление земельной реформы.

Основной целью земельной реформы было и остаётся - возродить хозяина земли, уйти от обезлички - дать сельскому товаропроизводителю свободу выбора, преодолеть производственный кризис, обеспечить гарантию права собственности на землю, формирование и развитие рынка земли, рациональное использование и охрану земель, воспроизводство плодородия почв. По своей значимости она занимает особое место в нашей аграрной области, которая производит $\frac{1}{4}$ часть валового сбора зерна в Казахстане.

С углублением экономической и земельной реформ ряд вопросов по земельным отношениям оказались не отражены в действующем законодательстве, а отдельные нормы Указа Президента Республики Казахстан «О земле» стали противоречить законодательным актам, принятым в последние годы.

В связи с этим Правительством Республики Казахстан был разработан проект Закона «О земле», который после одобрения в Парламенте Республики Казахстан, подписан Президентом Республики Казахстан 24 января 2001 года.

Начиная с 1991 года, земельный фонд области претерпел значительное изменение в связи с реорганизацией государственных сельскохозяйственных предприятий в негосударственные, с передачей земель в населенные пункты и спецземфонд, с выводом низкопродуктивной пашни в пастбища.

С 1992 года число землепользователей и собственников земельных участков увеличилось с 58 тысяч до 271 тысячи. После реорганизации государственных сельскохозяйственных предприятий и выдачи свидетельств на основную земельную долю гражданам, имеющим на это право, резко

снизилась эффективность использования сельскохозяйственных угодий, много пашни осталось невостребованной, которая переведена в залежь и зачислена в земли запаса.

Кроме того, территория области с 1997 по 2000 год дважды претерпела изменения в связи с передачей вначале Кокшетауской области в Северо-Казахстанскую, а затем - трех районов от Северо-Казахстанской области в Акмолинскую.

Земельный фонд Северо-Казахстанской области на 1 июля 2001 года составляет 9,8 млн. га, из них основную часть составляют земли сельскохозяйственного назначения — 8,4 млн. га, из них пашни 4,1 млн. га, пастбищ 3,5 млн. га, сенокосов 0,1 млн. га, залежи 0,8 млн. га. Весь земельный фонд закреплен за 64,5 тыс. собственниками и землепользователями, из них за 4,8 тыс. крестьянских хозяйств закреплено 2,1 млн. га, в том числе пашни 1,4 млн. га или 34,5 % от всей пашни, за 464 негосударственными юридическими лицами закреплено 3,9 млн. га, в т.ч. пашни 2,5 млн. га и за 464 государственными юридическими лицами — 0,3 млн. га, в т.ч. пашни 0,2 млн. га. Садоводством занимаются 57,4 тыс. граждан на площади 3,8 тыс. га, огородничеством 43 тыс. семей на площади 4,5 тыс. га. Личных домашних (подсобных) хозяйств — 157,2 тыс. на площади 20,4 тыс. га.

На 1 января 2000 года в области числилось 882,7 тыс. га залежных земель. Основные площади залежных земель расположены в восточной степной части области, где была низкопродуктивная пашня. Облкомзем разработал и утвердил в областном акимате «Целевую программу использования залежных земель», предусматривающую освоить в пашню 282,1 тыс. га, пригодных под посев сельскохозяйственных культур, залужить травами 60,5 тыс. га и перевести в пастбища 540,1 тыс. га.

В связи с высоким урожаем в 1999 году резко возрос спрос на пахотные земли. Больше стало организовываться крестьянских хозяйств, появились новые юридические лица и инвесторы, желающие вести товарное сельское хозяйство.

В 1999 году в новых границах области было закреплено за сельхозтоваропроизводителями 4,1 млн. га пашни, которая осталась и на 1 января 2001 года. В этом году многие землепользователи и инвесторы получили во временное землепользование из земель запаса значительные площади для освоения их в сельскохозяйственный оборот, т.е. наметилась тенденция увеличения посевных площадей. Здесь уместно отметить, что в прилегающих к областному центру районах практически не осталось незакрепленных земель.

Условия северной части области, позволяющие получать более высокие урожаи, обусловили высокую потребность в пашне. Здесь в основном преобладают черноземы обыкновенные в комплексе с лугово-чернозем-

ными почвами, встречаются и другие комплексы.

В связи с рекомендациями Чаглинской государственной сельскохозяйственной опытной станции об эффективности введения трехпольных парозерновых, либо четырехпольных севооборотов, в текущем году по сравнению с предыдущими годами многие хозяйства стали оставлять пары.

Так, в Есильском районе небольшое крестьянское хозяйство, имеющее лишь 62 га пашни, имеет 20 га паров и 42 га яровых посевов. Работая так уже не первый год, оно получает стабильные урожаи. Есть примеры по многим другим хозяйствам. К примеру: КТ «Мамбетов и К» в Мамлютском районе, КТ «Зенченко и К» в Кызылжарском районе, ТОО «Ильинское» в Есильском районе оставляют до 33% площади под парами.

Следует отметить, что не все крестьянские хозяйства и хозяйствующие субъекты ввели какие-либо севообороты. Из-за отсутствия средств на приобретение семян, горюче-смазочных материалов и соответствующей техники зерновыми засевают уже в течение нескольких лет все имеющиеся площади, либо часть земель не обрабатывают, оставляя их в залежь.

Такое положение сохраняется уже 6-7 лет, что существенно снизило эффективность использования пашни, получение урожая и содержание гумуса в почве. Отсутствие органических и минеральных удобрений пагубно сказалось на качестве пашни. Слабая экономическая база многих крестьянских хозяйств и других хозяйствующих субъектов не позволяет повышать культуру земледелия, другие же, желая получить побольше прибыли, не выдерживают технологию выращивания зерновых культур, тем самым приводят к падению процента содержания гумуса в почве. Этот процесс сможет остановить льготное кредитование сельских товаропроизводителей под строгим контролем районных исполнительных органов. Только мониторинг земель может убедительно доказать неэффективное использование пахотных земель, закрепленных за хозяйствующими субъектами.

К сожалению, на данном этапе реформы это невозможно из-за отсутствия средств государственного бюджета на эти цели.

Исходя из конституционного права частной собственности на земельные участки и правовых норм земельного законодательства в области за годы реформы продано в собственность на сумму 241 млн. тенге 1966 земельных участков под строения и сооружения, под производственные объекты, рынки, торговые точки, АЗС, автостоянки и другие объекты. На основе предоставления участков для личного подсобного хозяйства, садоводства и т.д. появился и вторичный рынок земли, который развивается всё в больших размерах. Наряду с этим предоставлено под вышеуказанные объекты в аренду 2665 земельных участков, до выкупа их в собственность на общую сумму 198,5 млн. тенге.

К сожалению, в области исполнительными органами ещё не в полной мере используется возможность продажи земельных участков на аукционах

и на конкурсной основе. С оставлением средств от продажи земель с аукциона и от проведения конкурсов в местном бюджете, этот процесс будет развиваться.

Одним из актуальных вопросов на сегодняшний день является формирование иммиграционного земельного фонда, особенно когда площади реорганизованных сельскохозяйственных организаций разделены на условные земельные доли и переданы гражданам, имеющим на это право.

По Закону Республики Казахстан "О земле" требования к обладателям условных (персонифицированных) земельных долей и условия пользования землей ужесточены, что приведёт к более эффективному использованию пахотных земель, повышению плодородия почв, соответственно урожайности и будет способствовать росту благосостояния населения и государства в целом.

В марте т.г. проведено областное совещание с участием акимов районов, сельских округов, руководителей районных и областных ведомств, глав крестьянских хозяйств, руководителей агроформирований по разъяснению основных положений Закона РК "О земле". В марте - апреле такие совещания комитет провёл во всех 13 районах, даны ответы более чем на 300 вопросов. Акимам сельских округов поручено провести сельские сходы граждан. Опубликованы статьи и интервью в газете "Северный Казахстан" и в районных газетах.

В целях реализации абзаца 3 пункта 4 статьи 124 Закона «О земле», областным акимом принято постановление от 25 апреля 2001 года N 9 «О перерегистрации правоудостоверяющих документов на землю крестьянских хозяйств, негосударственных юридических лиц и об оформлении документов на землю обладателями права на условную (персонифицированную) земельную долю», которым утверждены графики и сроки проведения работ. Аналогичные постановления (решения) приняты районными акиматами, созданы районные комиссии и их рабочие органы по проведению вышеуказанных работ.

Областным комитетом разработаны и розданы акимам районов Временные указания «О порядке перерегистрации правоудостоверяющих документов на землю крестьянских хозяйств и негосударственных юридических лиц, землепользования которых сформированы за счет условных земельных долей», «По оформлению документов на землю обладателями права на условную (персонифицированную) земельную долю», «По установлению границ земельных участков в натуре (на местности)».

На реализацию мероприятий негативно сказывается отсутствие должного финансирования и малочисленность землеустроительной службы аппарата областного комитета, его районных филиалов и практически отсутствия землеустроителей в сельских округах.

После 30% сокращения штатов в 1999 году, несмотря на объединение

3 районов в один, в районных филиалах осталось по одному специалисту. В 2000 году была урезана им зарплата на 50%.

Для полнокровной работы требуется довести аппарат облкомземов до 5 человек, в районах восстановить комитеты по 3 - 4 человека и их зарплату. В районах нет компьютерной и множительной техники, государственный земельный кадастр и работы по земельной реформе ведутся «дедовским» методом. Транспорт изношен и требуется его замена. При таких низительных условиях и не принятии мер по укреплению материальными ресурсами и кадрами с нормальной оплатой, работать скоро станет невозможно. Кадры уходят.

Требуется, наконец, создать городской комитет со штатом 3-4 единицы в областном центре, где расположена добрая половина всех собственников землепользователей области.

Землеустроительные работы по обеспечению проведения земельной реформы, ведению земельного кадастра, мониторинга земель выполняются Северо-Казахстанским дочерним государственным предприятием ГосНПЦзем.

В начале земельной реформы в 1992 году – первом году 10-летия независимости Республики Казахстан, когда только начинали формироваться новые земельные отношения, т.е. начало свое движение крестьянское (фермерское) хозяйство, в Северо-Казахстанской области были организованы 278 хозяйств (на площади 24,0 тыс. га), с/х кооперативы и т.д. Этот период предприятие выполнило работ за счет республиканского бюджета на 11340 тыс. рублей, а за счет заказчиков – 4678,9 тыс. рублей.

В 2000 году за счет республиканского бюджета предприятие выполнило работ на 4583,3 тыс. тенге, а за счет заказчиков на 31043,5 тыс. тенге. Эти цифры говорят о том, что государство научило, за начальные годы независимости, свои предприятия зарабатывать деньги самостоятельно.

Еще хотелось бы обратить внимание на то, что если в 1992 году в землеустройстве актуальны были такие виды работ как внутрихозяйственное землеустройство, организация территории севооборотов, внутрихозяйственная бонитировка, составление областной бонитировочной шкалы, ботаническое обследование, корректировка планово-картографического материала, вычисление площадей земельных угодий, почвенное обследование, агрохимическое обследование, то сегодня актуальны такие виды работ, как: персонификация, мониторинг земель, изготовление правоудостоверяющих документов. Хотя сегодня мы считаем необходимым обновить почвенные карты, т. к. по некоторым сельским округам почвенное обследование проводилось 15-20 лет назад, что не дает возможности объективно определить баллы бонитета почв и произвести расчет земельного налога. В 1998-1999 годах произошла реорганизация Северо-Казахстанской области, то есть были присоединены три района бывшей Кокшетауской области.

По территории область увеличилась почти в два раза. В 1998 году проведены работы по составлению бонитировочной шкалы Северо-Казахстанской области в прежних границах, при которых были уточнены почвенные обследования 1991-1997 годов, корректировка механического состава почв, рассчитаны и утверждены поправочные коэффициенты. На основании новой бонитировочной шкалы велись и ведутся работы по бонитировке почв и начислению земельного налога хозяйств области. По присоединенным районам бывшей Кокшетауской области ранее такая работа не была проведена из-за отсутствия средств. Руководители хозяйств этих регионов недовольны результатами оценки почв, так как баллы бонитета по преобладающим почвенным разновидностям порой выше на 10-15 баллов по сравнению с северной частью области. Обновленной и откорректированной шкалы бывшей Кокшетауской области нет. Такую работу за счет заказчиков не сделать, поэтому в связи с вышеизложенным просим включить в госзаказ и предусмотреть финансирование на перерасчет бонитировочной шкалы и почвенное обследование.

Кроме того, хотелось бы особо обратить внимание на мониторинг земель. Средств, которые были выделены в 2000 году хватило лишь на проведение агрохимических анализов образцов почв с ключевых участков. Дальше анализов мониторинг не движется, нет средств. А на 2001 год нам не было выделено ни тенге.

До сих пор мы не имеем исходных данных состояния земель для мониторинга, не говоря уже о данных на настоящее время.

Поэтому нет возможности выявить изменения состояния земель, произвести их оценку и выработать рекомендации по предупреждению и устранению последствий негативных процессов.

Необходимо отметить, что работы по ведению мониторинга земель очень дорогостоящие, особенно проведение лабораторных анализов. Начиная с 1994 года на мониторинг затрачено 3,5 млн. тенге, а окончательных результатов нет. На наш взгляд, необходимо пересмотреть научно-методические указания по мониторингу земель в сторону уменьшения объема работ и упрощения методики получения конечных результатов, сокращения числа ключевых участков (в нашей области их пять), стационарных экологических площадок, уменьшения числа параметров и так далее. Необходимо исходить из имеющихся возможностей.

За последние 2,5 года созданы 9 районных земельно-кадастровых бюро и 1 бюро на г. Петропавловск, которые выполнили объем работ на сумму 2,2 млн. тенге.

Земельно-кадастровые бюро снабжены компьютерами, лазерными принтерами, планируем купить ксероксы. Для двух районов приобрели мебель, произведен ремонт на сумму 164 тыс. тенге. Во всех бюро установлены телефоны.

Таким образом, товарно-материальных ценностей для районных бюро приобретено на сумму 1,5 млн. тенге. Заработная плата колеблется от 7 тыс. тенге до 46 тыс. тенге. Низкая заработная плата в тех районах, где нет слаженной работы земельного районного комитета, инспекции и земельно-кадастровых бюро.

Благодаря новому закону "О Земле" и в преддверии его в прошлом году на предприятии возрос объем выполненных работ по сравнению с предыдущими годами. Так, объем за 2000 год составил 35,6 млн. тенге, из них за счет бюджета — 4,6 млн. тенге и за счет заказчиков 31,0 млн. тенге. Объем за I полугодие 2001 года составил 23,2 млн. тенге, из них за счет бюджета — 2,3 млн. тенге и за счет заказчиков — 20,9 млн. тенге.

Это позволило нашему предприятию поднять свой научно-технический потенциал, приобрести компьютерную технику, сделать ремонт в здании.

В дальнейшем мы планируем в каждом отделе иметь компьютер для того, чтобы самосовершенствовался непосредственно исполнитель. Для этого нужна еще рабочая программа по созданию электронной карты.

В заключении необходимо сказать, что несмотря на имеющиеся трудности и нерешенные проблемы, землеустроительная служба и в дальнейшем будет достойно выполнять работы по реализации земельной реформы в области согласно новому Закону "О Земле".

Проблемы и особенности проведения земельной реформы в Мангистауской области

ЗАХАРЕВСКИЙ В.Н.

Председатель Мангистауского Облкомзема

КРИВОШЕЕВА Л.И.

Директор ДГП МангистауНПЦзем

Если взглянуть на карту Республики Казахстан, то увидим, что Мангистауский регион является обособленной частью Республики, значительно удаленной от других административных и промышленных центров.

Мангистауская область образована в марте 1973 года. Административный центр — город Актау, основан в 1963г. и, обладая современным морским портом на Каспийском море, является морскими воротами Республики Казахстан.

Всем известно, какими огромными запасами полезных ископаемых обладает наша земля. Здесь находится немало духовных и культурных ценностей казахского народа, о существовании многих из которых знают во всем мире.

Область занимает значительную территорию и расположена на площади превышающей 16,6 млн. га или 6,1% территории республики, имеет 4

административных района, 3 города, 8 поселков, 48 аулов (сел). Население на 1 января 2001 г. составило 323,7 т. чел., причем в г. Актау проживало 147,6 т. чел., или почти 46% населения области.

Территория подразделяется на четыре геоморфологических района: прикаспийская низменность, плато Устюрт, горный Мангистау и равнинный Мангистау. По природно-сельскохозяйственному зонированию основная территория области находится в пустынной зоне и южная часть - в субтропической пустынной зоне. Территория характеризуется резко континентальным климатом, короткой малоснежной, но довольно холодной зимой и жарким продолжительным летом. Близость Каспийского моря особого влияния на климат не оказывает, за исключением небольшой территории приморской полосы.

Область бедна водными ресурсами. Здесь нет поверхностных источников воды, а подземные воды маломощны и являются главным источником обеспечения водой основных отраслей сельхозпроизводства области - каракульского овцеводства, верблюдоводства, коневодства.

В условиях сильно засушливого климата, изреженного растительного покрова происходит малое накопление гумуса и элементов плодородия. Территория области расположена в двух почвенных подзонах - бурых и серо-бурых почв. Среди зональных почв много солончаков, солонцов массивов бугристых песков.

Земледелие из-за отсутствия поливной воды ограничено и возможно выборочно на небольших массивах. Климатические условия более благоприятны для круглогодичного пастбищного содержания скота.

Сельскохозяйственные угодья в области представлены исключительно пастбищами пустынного типа. Обводненность пастбищ составляет 55%. Пастбища характеризуются невысокой продуктивностью, легко поддаются деградации. Изменение растительности пастбищ в последнее время идет в сторону нежелательных явлений.

В данных условиях решение вопросов рационального использования земель является главным фактором для сохранения уникальных ценностей Мангистау, при этом охрана земель и контроль за их использованием, ведение землеустройства, мониторинга земель, государственного земельного кадастра, проводимых в рамках землеустроительного процесса, играют решающую роль.

Значительные изменения в организации и проведении землеустройства произошли с принятием в 1991 году Закона РК "О земельной реформе". На землеустроительную службу области, согласно данному Закону, было возложено решение вопросов преобразования земельных отношений в целях создания правовых, экономических и социальных условий для эффективного функционирования различных форм хозяйствования на земле, обеспечения создания качественно новой структуры землевладения и земле-

пользования в период вступления экономики республики в рыночные отношения. Для непосредственного обеспечения проведения земельной реформы существующая землеустроительная служба была реорганизована в Государственный комитет РК по земельным отношениям и землеустройству, а в области был создан его территориальный орган - областной комитет.

Областному комитету совместно с областным структурным подразделением ГосНПЦзем (ранее института "Казгипрозем") предстояло в кратчайшие сроки выявить и передать в специальный земельный фонд районов неиспользуемые и нерационально используемые земли с последующей их передачей в пожизненное наследуемое владение гражданам для ведения крестьянского и личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, строительства и обслуживания жилого дома, дачного строительства, занятия традиционными народными промыслами и ремеслами, перераспределить земли приватизированных совхозов и других государственных сельхозпредприятий, установить и уточнить границы сельских населенных пунктов. Оформить и переоформить документы на право владения и право пользования земельными участками всем гражданам и юридическим лицам.

Процесс преобразования, разгосударствления и приватизации сельскохозяйственных предприятий проходил в области по двум основным направлениям:

- на основе реорганизуемых хозяйств образованы более мелкие крестьянские хозяйства;
- организованы сельскохозяйственные кооперативы, товарищества, акционерные общества.

Процесс реорганизации сельскохозяйственных предприятий проходил в районах области по разному: так в Бейнеуском, Каракиянском районах приоритет получили крестьянские хозяйства; в Мангистауском, Тупкараганском районах - производственные кооперативы или товарищества, акционерные общества.

В области на 01.11.2000 г. было организовано 492 крестьянских хозяйства, общей площадью 450,6 тыс. га.

В землепользование крестьянским хозяйством были переданы пастбищные угодья. Размеры крестьянских хозяйств очень разные: по площади пашни от 3 до 5 га - овощеводческие крестьянские хозяйства, и животноводческие крестьянского хозяйства - от 500 до 20000 га

В структуре использования земель сельскохозяйственного назначения основной процент приходится на негосударственные юридические лица.

Несколько слов хочется сказать о персонификации земельных долей. В результате проведения первого этапа персонификации земельных долей гражданам области оформлено и выдано 21199 свидетельств на условную земельную долю. Небольшое количество использовало свою долю, орга-

низу крестьянские хозяйства (20%). Основная масса передала свои права в уставной фонд хозяйственных товариществ или внесла в качестве пая в производственные кооперативы. Но натурная персонификация земель в области связана с определенными трудностями, а именно отгонно-пастбищная система животноводства сохраняется и в наши дни и позволяет для хозяйствующих субъектов лучше использовать территории пастбищ. Выделение же на каждую долю нескольких чернополосных участков приведет к большому числу скотопрогонов, нехватке водоисточников. Поэтому выделение земельной доли на местности должно осуществляться только при выходе работника из сельскохозяйственной организации для создания крестьянского хозяйства или другой предпринимательской деятельности, связанной с сельскохозяйственным производством (Предложения по основным направлениям развития земельной реформы и проведения натурной персонификации земельных долей в сельскохозяйственных организациях Мангистауской области — ГосНПЦзем, Алматы 1998г.).

На сегодняшний день актуальным вопросом для землеустроителей области является отсутствие крупномасштабной съемки на земли населенных пунктов, это необходимо для работ по ведению государственного земельного кадастра. Данная работа не проводится из-за отсутствия финансирования.

Большое внимание облкомземом было уделено вопросам становления и развития рынка земли. Так на сегодняшний день договоров купли-продажи земельных участков оформлено на общую сумму 74,0 млн. тенге. В основном — это земельные участки, на которых расположены приватизированные объекты, а также участки для строительства АЗС, платных автостоянок, магазинов, мини-рынков, киосков. Процент заявок на покупку земельных участков для строительства объектов производственного назначения пока еще очень невелик. В целом же, поступающие заявки от граждан и юридических лиц на выделение земельной доли с целью организации крестьянских хозяйств, продажу в собственность земельных участков облкомземом и его органами на местах, рассматриваются своевременно и практически полностью удовлетворяются.

Проблемы стандартизации в цифровой картографии

ЗЕНКОВСКИЙ А.Ф.

РГКП “Казгеокарт”

Внедрение геоинформационных технологий во все сферы человеческой деятельности в настоящее время переживает настоящий бум. Потребителями цифровой картографической продукции теперь являются не только

государственные учреждения и крупные компании, но и широкие слои населения. В свободной продаже имеется большое количество цифровых карт и нелегального программного обеспечения для их создания. Однако, на поверку эти “цифровые карты”, изготовленные группами энтузиастов и любителями-одиночками, представляют собой не что иное, как растровые изображения тиражных оттисков или, в лучшем случае, векторные копии карт, записанные на компакт-диски. Редким исключением можно назвать набор цифровых тематических карт на территорию СНГ, созданный в России. Казахстан здесь представлен на отдельном диске и содержит карту автомобильных дорог страны и добротный план г. Астаны.

Основой для отраслевых ГИС служат базы цифровых тематических карт. Поскольку самым трудоемким и дорогостоящим в создании ГИС является процесс изготовления цифровых карт, очень часто тематические карты создаются в ведомствах собственными силами — работниками, не имеющими специального образования и на устаревшем оборудовании. В большинстве своем качество таких карт не высокое. Однако, для внутреннего потребления и решения частных задач такое качество карт может быть приемлемым. Кроме того, цифровые карты, изготавливаемые на договорной основе, учитывают требования конкретного заказчика и могут не придерживаться никаких стандартов.

Цифровые топографические карты (ЦТК) следует рассмотреть особо, поскольку они, как правило, являются основой для других карт. Топографические карты (цифровые и традиционные, на бумажной основе) отличаются от других картографических материалов, в первую очередь, точностью координатной привязки графических объектов, согласованностью элементов смежных листов, единообразием применения условных знаков, достоверностью данных.

Здесь следует отметить, что ЦТК не являются точной электронной копией обычного тиражного оттиска. Прежде всего — картографическая сетка и геодезическая основа на ЦТК нанесены с высокой точностью, недостижимой для бумажных аналогов. Проекцию можно легко менять, создавать пространственные модели. Благодаря классификатору, объекты на карте можно объединять в любые подмножества. Каждый объект ЦТК строго детерминирован. Это значит, что некоторые объекты на обычной карте, не имеющие точных границ (например, солончаки, сопки, урочища), на цифровой карте должны быть строго заданы. ЦТК позволяют автоматизировать вычисление площадей, длин линий, проверку правильности названий географических объектов.

Предприятия, создающие ЦТК по государственному заказу, могут не придерживаться единой технологии из-за различия в имеющихся средствах вычислительной техники и программного обеспечения, но конечный

продукт по качеству исполнения и достоверности информации должен отвечать всем существующим требованиям.

И вот тут мы пришли к главной проблеме. Каких-либо требований и единых стандартов для ЦТК до сих пор не существует. В конце 2000 г. на сессии Межгосударственного Совета стран СНГ по геодезии и картографии в г. Алматы были предложены на рассмотрение Отраслевые стандарты на цифровую картографическую продукцию, разработанные в Роскартографии. Проведенный анализ показал, что эти стандарты требуют доработки, порой противоречивы и даже в Российской Федерации не обязательны к исполнению и носят рекомендательный характер. Проблема принятия единого стандарта тем более актуальна, что ряд министерств и ведомств РК планируют в 2002 г. начать производство ЦТК.

В 2001 году Предприятие "Казгеокарт" должно выполнить довольно большой объем работ по созданию цифровых топографических карт масштаба 1:200 000. В своей работе мы используем несколько известных пакетов, в первую очередь - это русская версия MapInfo Professional, 6.0, программа Microstation компании INTERGRAPH. Из систем обработки изображений (космических снимков, аэрофотоснимков) предпочтительней, на наш взгляд, использовать пакет ER Mapper, 5.2 (начиная с этой версии поддерживающий обмен данными с MapInfo).

Основным исходным материалом для создания цифровых топографических карт служат традиционные карты, аэрофотоснимки, а также космические негативы и позитивы. Для достижения максимальной точности местоположения переносимых с карты объектов мы, как правило, используем расчлененные издательские оригиналы, так как они практически свободны от деформаций. Процесс к тому же упрощается, так как оригиналы уже разделены по цветам. Векторизацию отсканированного материала выполняем с помощью известных программ Easy Trace или Vector, но иногда, когда исходный картографический материал низкого качества или наклеен на жесткую основу, рациональнее использовать дигитайзер. Кстати, дигитайзеры фирмы CalComp позволяют сразу получать файлы в формате MapInfo.

Поскольку при обработке больших объемов информации и при наличии сложных структур данных, внутренних инструментальных средств MapInfo оказывается недостаточно, специалистами нашего предприятия были созданы и постоянно совершенствуются ряд программ и утилит, расширяющих возможности MapInfo. Программы написаны на языках MapBasic, Delphi и др. Некоторые программы были приобретены. Теперь мы можем исправлять погрешности ручной дигитализации, создавать собственные стили линий, разделять уже готовые информационные слои, выявлять и убирать "мусор", обрабатывать карты, сделанные в неизвестных проекциях и т. д.

Завершена программа автоматического вычерчивания математической

основы ЦТК, что заметно ускорит процесс оцифровки карт. На стадии завершения программа генерации формуляра цифровой карты.

На наш взгляд ЦТК, независимо от метода исполнения, должны отвечать следующим требованиям:

- применение единых условных знаков и картографических шрифтов в пределах одного масштаба;
- использование единого классификатора;
- совмещение процессов создания и обновления ЦТК при наличии соответствующих материалов;
- должна быть выполнена сводка всех смежных листов, в том числе с картами, созданными в других госпредприятиях;
- зарамочное оформление и легенда ЦКТ должны быть унифицированы;
- должна быть предусмотрена возможность конвертации ЦТК в другие форматы;
- распечатанный на плоттере лист ЦТК по содержанию и качеству должен соответствовать требованиям, предъявляемым к тиражным оттискам;
- на каждый лист ЦТК должен быть заполнен формуляр.

Некоторые требования в настоящее время выполнить трудно из-за ограниченных возможностей имеющейся в наличии техники. Например, распечатать цифровую карту с полиграфическим качеством возможно на плоттере с разрешением не менее 1200 точек на дюйм. Такое оборудование существует, но пока слишком дорогостоящее. Но эти трудности временные. Техника быстро развивается, дешевеет и становится доступной.

Теория построения севооборотов

Ахметов К. А.

Д. с.-х. н., КазНИИЗХ им. А. И. Бараева

При проектировании севооборотов подбирают поля, одинаковые по рельефу, почвенному плодородию и площади. При этом поля должны быть клеточно-прямоугольными и отклонение в размерах отдельных полей не должно превышать 5-7% площади среднего севооборотного поля (С. А. Воробьев, 1977).

Однако по почвенным условиям поля севооборотов не бывают одинаковыми (таблица 1).

В приведенном 6-польном севообороте ОПХ КазНИИЗХ имеются поля с различной крутизной склонов (от 0,1 до 0,80). Все они объединены в один севооборот с прямоугольной конфигурацией полей, средним размером 400 га.

Таблица 1

Чередование зерновых культур и чистого пара в зернопаровом 6-польном севообороте

№	Укло н, Град ус	Площ адь, га	Год						
			1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1.	0,3	380	пар	пшеница	пшеница	овес	пшеница	ячмень	пар
2.	0,6	400	пшеница	пшеница	овес	пшеница	ячмень	пар	пшеница
3.	0,1	390	пшеница	овес	пшеница	ячмень	пар	пшеница	пшеница
4.	0,3	400	овес	пшеница	ячмень	пар	пшеница	пшеница	овес
5.	0,1	420	пшеница	ячмень	пар	пшеница	пшеница	овес	пшеница
6.	0,8	410	ячмень	пар	пшеница	пшеница	овес	пшеница	Ячмень

Примечание — поле №5 в комплексе с солонцами.

По данным “Акмолагипрозем” в северных областях Казахстана значительная часть пашни имеет уклон 0,50 и более (Б.А.Копеев, Тлеуов С.С., 1986). Такие поля потенциально опасны к проявлению водной эрозии. Поэтому на полях №2 и 6 нецелесообразно вводить и осваивать севообороты с паровыми и пропашными полями.

В этой связи смену культур и пара необходимо осуществлять ежегодно на каждом отдельном поле производственного подразделения, разрабатывая свой севооборот во времени. При любой форме собственности на землю отпадает необходимость устанавливать число полей для севооборотов. При этом севооборот можно назвать зернопаровой, зернопропашной с трехлетним, четырехлетним циклом чередования культур. Только в научно-исследовательских целях севообороты желательно закладывать во времени и в пространстве.

В производственных условиях размещение культур на каждом отдельном поле осуществляют следующим образом. Из истории полей получают информацию по каждому полю за 5 и более лет по урожайности и основным агротехническим приемам возделывания культур. Кроме того, по почвенным картам учитывают крутизну склонов, механический состав почвы, податливость почвы к эрозии и ее плодородие. На этом этапе, согласуясь с направлением и специализацией хозяйства, определяют приемлемый для каждого конкретного поля свой тип и вид севооборота.

Выбор культуры для посева на этом поле устанавливают ежегодно в зависимости от конъюнктуры рынка и состояния плодородия поля (засо-

ренность, влагообеспеченность и элементы минерального питания). Кроме этого, используют шкалу оценки предшественников для основных полевых культур, разработанной по различным почвенно-климатическим зонам.

Следует отметить, что в настоящее время наиболее существенным фактором, определяющим систему севооборотов, является характер засоренности полей, от которого зависит частота парования. При высокой засоренности посевов необходимо поля часто паровать: через год, через два или по 2-х или 3-х летнему циклу чередования пара и культур. В последующем при снижении уровня засоренности осуществляется постепенный переход в зависимости от экономической целесообразности к 4-х, 5-ти или шестилетнему циклу. То есть, на основе системного подхода может на поле осуществляться чередование пара и культур. При этом напрашивается вопрос, как определить, при каком уровне засоренности посевов и обеспеченности элементами минерального питания растений нужно паровать поле?

На основании результатов многолетних исследований нами разработана шкала оценки состояния поля для парования, которая позволяет определить удельный вес пара в севообороте (таблица 2). Эта шкала снимает беспредметные длительные споры ученых и специалистов о пользе 3-польных или 5-6-польных зернопаровых севооборотов.

Для установления конкретного вида севооборота на поле в первую очередь определяют рельеф, засоренность посевов перед уборкой культур и содержание элементов минерального питания растений перед уходом в зиму (октябрь месяц). На основе агротехнической оценки предшественников с учетом конъюнктуры рынка, экономической эффективности и биологических особенностей подбирают культуру заранее, которая будет высеяна на следующий год на данном поле. Такой принцип конструирования севооборотов прост и удобен для любого землепользователя.

Чередование сельскохозяйственных культур и пара во времени на одном поле несет элементы зернопарового, зернопропашного, зернопаропропашного севооборотов. Такой принцип чередования культур и пара необходимо назвать комбинированным типом севооборотов. Кроме того, не исключается также возможность повторных посевов пшеницы. Следует отметить, что после пара посевы одной культуры от 2 до 5 лет подряд необходимо назвать повторными, более 6 лет — бессменными посевами. Такое заключение объясняется тем, что в засушливых условиях Северного Казахстана активное влияние пара на плодородие почвы и урожайность культур отмечается в течение первых двух лет, а в последующие годы эффективность последствий парового поля резко снижается и практически через 5 лет сводится к нулю.

Выращивание пшеницы на фоне интенсивных факторов хотя и не снижает урожайности, однако длительные периоды возделывания ее

бессменно на одном поле считаем эксплуатацией культуры на пределе ее биологической и физиологической возможностей индивида. Такое положение относится и к бессменным севооборотам.

Таблица 2. Шкала оценки состояния поля для оставления под пар

Элементы плодородия почвы	Почвенные условия для оставления поля под пар	Дополнительные ограничивающие условия
1. Рельеф	Слабоволнистая равнина с уклоном до 0,5°	При уклоне более 0,5° не допускается оставить поле под пар, из-за опасности проявления водной эрозии
2. Засоренность посевов перед уборкой многолетними корнеотпрысковыми сорняками, шт. 1 м ²	>3-5	Не предусматривается применение химических средств защиты растений от сорняков
3. Перед уходом в зиму содержание элементов минерального питания, мг на 1 кг почвы: в слое 0-40 см, NO ₃ в слое 0-20 см, P ₂ O ₅	< 30 < 10-15	Не планируются внесения минеральных удобрений
4. Перед посевом запас продуктивной влаги в слое 0-100 см почвы, мм	<60-80	Вегетационный период ожидается засушливым без осадков (вероятность 50 %)

Сравнительная оценка двух типов севооборотов (пар-пшеница-пшеница-ячмень и кукуруза-пшеница-пшеница-ячмень), заложенных в 1962 году, показала, что засоренность посевов в зернопропашном севообороте (25 шт./м²) в два раза выше, чем в зернопаровом (12 шт./м²). Особенно на посевах зернопропашного севооборота возростала численность злаковых сорняков — 13,1 шт./м², против зернопарового — 0,9 шт./м². Следовательно, сорная растительность приспосабливается к определенным условиям возделывания культурных растений в севооборотах и их биологическим особенностям и т.д. В этой связи соблюдение жесткой схемы севооборота за длительный период времени обернулось такими отрицательными последствиями, как ростом численности злаковых сорняков. По сути, влияние зернопропашного севооборота на почву за такой длительный промежуток времени (десять ротаций) можно считать таким же, какое оказывает бессменная культура на почвенные условия. Следовательно, можно ввести термин “бессменный севооборот” — строгое чередование сельскохозяйственных культур и паров длительный период времени на одних и тех же полях согласно принятой схеме севооборота.

Отсюда вытекает неординарный вывод о необходимости чередовать не только сельскохозяйственные культуры и пар, но и чередовать севообороты или “обороты” севооборота. Принцип заключается в том, чтобы севообороты, освоенные по жесткой схеме за длительный период, не

оказали отрицательного влияния на элементы плодородия почвы. Поэтому через 4-5 ротации севообороты необходимо трансформировать в другой вид или несколько культур заменить на другие. Считаем, что достаточно изменить 25-50% структуры севооборота, например, зернопропашной севооборот можно заменить зернопаровым, зернотравяным или исключить из схемы севооборота пропашную культуру кукурузы, заменив ее зернобобовой культурой — горохом или крупяной — просом. Возможны и другие варианты чередования (К.А.Ахметов, 2000).

ЛИТЕРАТУРА

1. Копеев Б.А., Тлеуов С.С. Агротехнические приемы уменьшения стока талых вод на пашне// Науч.-техн. бюл. /ВНИИЗХ-1986. -№56: Водный режим почв и урожайность с.-х. культур. — С. 27-34.
2. Ахметов К.А. Севообороты Северного Казахстана. Шортанды, 2000. — 177с.

Механизм развития аренды земель сельскохозяйственного назначения в Республике Казахстан

САБИРОВА А. И.

зав.отделом земельных отношений, КазНИИЭОАПК, к.э.н.,

АРШИДИНОВ Т. М.

старший научный сотрудник КазНИИЭОАПК, к.э.н.,

КУРМАЧЕВА Г. Л.

аспирант КазНИИЭО АПК

Важное место в системе экономических категорий и хозяйственной практике занимает аренда земли. Это особая форма реализации земельной собственности и хозяйственного использования главного средства производства в сельском хозяйстве. Действительно, отношения собственности при любой общественно-экономической формации определяют систему производственных отношений. Именно поэтому наибольшего внимания заслуживает мнение ученых, предлагающих рассматривать сущность аренды исходя из отношений собственности на средства производства.

В экономико-правовом понимании аренда представляет собой оформленный договором имущественный найм, по которому одна сторона (наймодатель, арендодатель) представляет другой стороне (нанимателю, арендатору) имущество (землю) во временное пользование за оговоренную в договоре аренды плату.

В действующем законодательстве арендная плата взимается государст-

вом за временное возмездное землепользование юридическими и физическими лицами (ст.8, 28 п.3). Базовые ставки платы за земельные участки на возмездной основе в частную собственность, а также при сдаче государством в аренду земель устанавливаются правительством РК. При сдаче в аренду собственникам земельного участка, или сдаче им земельного участка в аренду вторичным землепользователям размер, сроки и форма платы за земельные участки определяются договором по имущественному найму и не должны превышать срока первичного землепользования (ст.28 п.4) (схема 1).

Аренде земли должна быть отведена важная роль в сфере землепользования и земельного оборота. Аренда - вторична, первична собственность (любая). В то же время аренда, соединяя в лице коллективного или единоличного арендатора функции владельца и пользователя земельного участка с правом его собственности на результаты труда, должна стать одним из инструментов, который может обеспечить формирование эффективно хозяйствующих субъектов, создать условия для реализации демократического принципа их равенства на право пользования землей. Это одна из важных направлений перераспределения земли от неэффективно к эффективно работающим на ней.

В развитии арендных отношений отчетливо выделяют два взаимосвязанных аспекта: методологический и прикладной, причем особое значение придают первому, связанному с научной концепцией проблемы как условием целенаправленного решения вопросов выбора типа аренды земли, установления размеров арендной платы, юридического оформления арендных отношений, механизма их регулирования и т.д. В концептуальном плане важно учитывать внутренние противоречия арендных отношений, являющиеся следствием противоречий прав собственника земли и ее арендатора. Сведение этих противоречий к минимуму является основополагающим условием эффективной реализации социально-экономических функций аренды и рационального использования земли.

Система арендного права является юридической основой нравственных устоев рыночной экономики. Люди получают право на пользование землей, платя ренту в обмен на юридическую гарантию владеть землей на правах аренды. Не случайно доля арендованной земли, находящийся в обработке, постоянно увеличивается, а рынок земли как объекта собственности — сокращается. Эта тенденция свидетельствует о том, что рост арендного землепользования является экономически оправданным и прогрессивным.

Рассмотрим методы, предлагаемые для расчета арендной платы в странах СНГ.

1. Нормативный метод;
2. Метод рыночных арендных ставок;



Схема 1. Платежи за землю первичными и вторичными землепользователями

3. Метод затрат собственника земли;

4. Метод долевого участия в частном доходе.

Нормативный метод определения арендной платы рекомендуется для всех организационно-правовых форм хозяйствования и собственности, так как позволяет с помощью расчета нормативных затрат по технологическим картам и ценам на продовольственные культуры моделировать уровень арендной платы в зависимости от дохода арендатора.

Преимущества такого метода заключается в возможности:

- адаптировать арендную плату к реальным условиям (системе ведения хозяйства, севооборотам) и ценам, складывающимся на рынке на потребляемые и производимые ресурсы;
- проводить по итогам года сравнительный анализ нормативной арендной платы с фактически полученной и осуществлять ее корректировки;
- определять ожидаемый условный объем поступлений арендных платежей

жей арендодателю и издержек арендатора.

Нормативный метод расчета арендной платы может строиться на использовании нормативной стоимости земли, дифференцированной по земельно-оценочным районам и группам почв.

При определении уровня арендной платы от нормативной стоимости земли устанавливают процент от нее, который может изменяться в широких пределах. Это дает возможность корректировать арендную плату в сторону уменьшения или увеличения, учитывая платежеспособность арендатора, его желание платить арендную плату с последующим выкупом участка в собственность, а также другие факторы.

Преимущества арендной платы, устанавливаемой в процентах от нормативной стоимости земли, заключается прежде всего в том, что она в определенной степени отражает часть потенциального дохода, присущего данной оценочной группе почв, и может отличаться даже в границах одного хозяйства. В основу установления ставок арендной платы будут положены нормативные цены земли, результаты стоимостной ее оценки и экономических условий производства, что соответствует механизму изъятия доходов в бюджет экономически развитых стран.

Ценовое зонирование — это определение границ сельскохозяйственных земель с одинаковыми стоимостными характеристиками, в основе которых лежит цена земли, которая зависит от ее доходности и определяется целым рядом факторов: плодородием почвы, видами использования земли, возделываемой культурой или видом животных, получаемой продукцией и ее реализационной ценой, условиями производства и др.

Исходными показателями являются: урожайность сельскохозяйственных культур и природных кормовых угодий; издержки производства сельскохозяйственных культур, продукции животноводства в расчете на 1 га земли или 1 ц продукции (себестоимость 1 ц продукции); стоимость валовой продукции с 1 га угодий; нормативная рентабельность сельскохозяйственного производства.

Окончание работ по ценовому зонированию земель в разрезе всех районов республики позволит ликвидировать диспаритет в системе платежей за землю, обеспечит рациональное реформирование бюджетных отчислений для осуществления мероприятий по землеустройству, по повышению плодородия почвы, улучшению общего экономического состояния земельного фонда республики.

Арендная плата по методу долевого участия в чистом доходе по существу является денежной формой земельной ренты с долевым участием землевладельца и арендатора как в доходах, так и в производственном риске. Уровень платежей при этом не фиксируется, а является функцией от урожая. Собственник получает денежный эквивалент своей доли полученного урожая. Как правило доля арендодателя и арендатора находится в пределах

50% : 50%.

Для того, чтобы доходность земли соизмерялась с величиной арендной платы, устанавливается средняя фактическая урожайность за последние пять лет и по засушливым годам за этот период. Это позволяет учитывать существенные колебания выхода продукции в зависимости от погодных условий.

Установление субарендной платы на основе спроса и предложения — метод рыночных арендных ставок. При этом учитывается совокупный спрос на ту или иную сельскохозяйственную культуру и предложение земли. Рост спроса на сельскохозяйственную продукцию, как правило, должен стимулировать рост арендных ставок на землю. Рекомендательный метод приемлем при передаче в аренду земель юридическими лицами под высокодоходные сельскохозяйственные культуры: хлопок, овощные, бахчевые и др.

Преимущества метода, основанного на рыночных субарендных ставках заключается в том, что субаренда становится одним из основных источников наполнения местных бюджетов и отражает действительную потребность субъекта земельного права во временном использовании земли.

Недостатки предлагаемого метода:

- ограниченный ареал распространения из-за того, что предложение обычно превышает спрос на землю;
- не приемлем в случае убыточности и низкой платежеспособности арендаторов.

Субаренда может быть рассчитана методом затрат по использованию земельной доли и найти применение при передаче земли вторичным землепользователям из запаса в краткосрочную или долгосрочную аренду. За базу субарендной ставки используется стоимость патента и отчисления во бюджетные фонды, относящиеся только на местный бюджет. В настоящее время это плата за землю, налог за загрязнение окружающей среды, налог на имущество, налог на прибыль, плата за недра и др., из платежей во внебюджетные фонды — фонд медицинского страхования. Зная среднюю продуктивность 1 га сельхозугодий в районе (балл/га), несложно определить, сколько приходится на единицу площади субарендной платы в виде местных налогов и отчислений во внебюджетные фонды, возможность регулирования размера субарендной платы путем исключения или включения определенных видов налогов. В то же время такой расчет субарендной платы может привести к ее необоснованному завышению и снижению спроса на землю.

Арендная плата и земельный налог в рыночных категориях должны рассматриваться по взаимосвязи. Наличие прав на субаренду земли обуславливает превышение ставок арендной платы над вставками земельного налога. Современный уровень земельного налога даже с учетом их увеличе-

ия в 4 раза, как предлагает Правительство РК, имеет незначительные размеры, о чем свидетельствуют проведенные расчеты по Южно-Казахстанской и Костанайской областям.

Как видно из расчетов, арендная плата для с\х землепользователей в РК не будет обременительна. В странах с развитой рыночной экономикой за земли сельскохозяйственного назначения с качеством одинаковым в Казахстане земельный налог в 10 раз выше, даже с учетом повышения его в 4 раза. Арендная плата в зарубежных странах с рыночной экономикой в 2 раза выше ставок земельного налога.

В целях усиления регулирования арендных отношений между государством и землепользователями; землепользователями и физическими лицами предлагается установить обоснованный уровень арендной платы за землю, при котором должны учитываться размер и качество земельных участков; специализация, оснащенность и состояние технической базы хозяйства; удаленность от рынка и транспортных магистралей; спрос и предложение на сельскохозяйственном земельном рынке; уровень квалификации и опыт руководителя предприятия; эффективность производства сельскохозяйственной продукции в регионе.

Механизм регулирования арендных отношений должен предусматривать следующее: размер арендной при вторичной аренде определяется по договору сторон, но одновременно ориентиром должны служить базовые ставки арендной платы, которые в ближайшее время будут установлены Правительством. В базовых ставках необходимо учесть все факторы, в том числе способы использования земли (производство, коммерция, инфляция, кредитно-финансовая политика и т.д.) арендная плата должна быть дифференцирована в зависимости от качества угодий, величины участка, места их расположения и специализации хозяйств, использования сезонных и наемных рабочих.

Вместе с тем, государство в виде рентных платежей дважды изымает доход у сельхозтоваропроизводителей: в виде земельного налога (единого земельного налога) и арендной платы, что на наш взгляд, не совсем правомерно. Государство, получая ренту в виде базовых ставок арендной платы не должно облагать сельхозтоваропроизводителей земельным налогом.

СОДЕРЖАНИЕ

Оспанов Б.С. Особенности преобразований земельных отношений и проведения земельной реформы в Республике Казахстан на рубеже XXI века.....	5
Сай С.И. Первое десятилетие земельной реформы в России - создание системы государственного управления земельными ресурсами.....	14
Комов Н.В. Земельный вопрос в России в конце XX и в начале XXI века.....	22
Родин А. З. Вопросы землеустроительного проектирования в России на рубеже XXI века.....	30
Калиев Г. А. Некоторые методологические аспекты земельных отношений в Республике Казахстан.....	33
Сатыбалдин А. А. Нормативно-правовое регулирование земельной реформы в Республике Казахстан.....	39
Дюсенбеков З. Д., Есеркепов Р. Т. Государственный земельный кадастр: зарубежный опыт, состояние, проблемы совершенствования.....	44
Мамедов Г. Ш. Научно - практические аспекты земельной реформы Азербайджана.....	55
Соломонов А.А., Зенькович А. И. Проблемы земельных отношений, общеземельного государственного кадастра, землеустройства в Республике Беларусь в начале XXI столетия и их геодезического обеспечения.....	63
Гегечкори З. Информация о ходе земельной реформы в Грузии и ее развитии.....	72
Касымов Ч., Абдиев А., Бекболотов Ж. Развитие земельного рынка в Кыргызской Республике и нормативная цена земель сельско-хозяйственного назначения.....	76
Ноур Д. Д. Противоэрозионное землеустройство в Республике Молдова.....	83
Зотов Р. В. Современные технологии создания ортофотопланов и карт в цифровой форме и опорной межевой сети (ОМС) с применением спутниковых систем.....	91
Гулмахмадов Д.Т. Земельный вопрос в Республике Таджикистан на рубеже XXI века: наука и практика.....	96
Жолдасов К.А. Земельный фонд Республики Узбекистан. Состояние землеустроительных и земельно-кадастровых работ на рубеже XXI века.....	101
Райымбеков К. У. Земельная реформа и земельное законодательство Республики Казахстан за 10 лет независимости.....	117

Для заметок

Подольский Л. И. Философские основы ЗемлеУстроительной науки.....	124
Гендельман М. А. Теория и практика землеустройства на современном этапе земельной реформы в Республике Казахстан и задачи совершенствования подготовки специалистов.....	135
Дюсенбеков З. Д., Акимов В. В. Проблемы совершенствования кадастровой оценки городских земель (на примере г. Астаны).....	142
Спектор М. Д. Система прогнозирования и планирования использования земель в рыночной экономике.....	149
Куришбаев А. К. Стратегия развития почвозащитной системы земледелия в северном Казахстане.....	153
Беда П.И., Бешенцев Н.С. Сельскохозяйственное картографирование в суверенном Казахстане.....	157
Жолдыбаев К. Ж. Создание государственного каталога географических названий Республики Казахстан (ГКГН РК).....	161
Соловьев В. В., Душенко В.Ф. Создание и ведение земельного кадастра Восточно-Казахстанской области.....	167
Ремша А. К. Проблемы и особенности проведения земельной реформы в Жамбылской области.....	172
Сарсикеев А. Создание и ведение земельного кадастра в Павлодарской области.....	175
Бекимов М. Проблемы и особенности проведения земельной реформы в Акмолинской области.....	179
Рамазанов Т. Б., Гладков Н. И. Земельная реформа в Кызылординской области Проблемы и особенности.....	182
Жмыхов А.А., Дяченко Л.Н. Организация и ведение мониторинга земель в Атырауской области.....	185
Кунанбаев С.К., Амренов С.И. Использование земельных ресурсов Северо-Казахстанской области в условиях земельной реформы.....	189
Захаревский В.Н., Кривошеева Л.И. Проблемы и особенности проведения земельной реформы в Мангистауской области.....	195
Зенковский А.Ф. Проблемы стандартизации в цифровой картографии.....	198
Ахметов К. А. Теория построения севооборотов.....	201
Сабирова А. И., Аршидинов Т. М., Курмачева Г. Л. Механизм развития аренды земель сельскохозяйственного назначения в Республике Казахстан	205
Содержание	211

Для заметок

Для заметок

Материалы заседания Межгосударственного Научного
Проблемного Совета по земельным отношениям и
землеустройству стран-участников СНГ и международной
научно-практической конференции

Научное издание

Под редакцией Б. С. Оспанова и З. Д. Дюсенбекова.

Подписано в печать 28.08.2001
Формат 60X84 1/16. Бумага офсетная.
Заказ №18. Типография "Бастау".