

УДК 528.4(528.011)

А.К.ИГЕМБАЕВА, Т.П. ПЕНТАЕВ<sup>1</sup>, Б.С. ОСПАНОВ<sup>2</sup>  
КазНАУ<sup>1</sup>, КазГАСА<sup>2</sup>

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

### Аннотация

Рассматривается необходимость совершенствования управления земельными ресурсами и определение стратегии их эффективного использования.

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, аэрофотогеодезические работы, земельно-кадастровые работы, землеустроительные работы, зонирование, топографические работы, планы, карты.

**Тірек сөздер:** жер ресурстары, аэрофотогеодезиялық жұмыстар, жер кадастрының жұмыстары, жерге орналастыру жұмыстары, аймақтау, топографиялық жұмыстар, жоспарлар, карталар.

**Keywords:** land resources, aerial geodetic works, land cadastre works, probing, topographic works, plans, maps.

**Введение.** В послании Главы государства народу Казахстана от 6 февраля 2013 года указано, что главной целью государственной политики является повышение благосостояния граждан Казахстана [1]. В системе управления земельными ресурсами необходимо найти направления деятельности, где можно принять активное участие в достижении этой цели посредством обеспечения доступности земельных участков широким слоям населения.

Например, земельные ресурсы запаса, переданные СПК, могут стать внутренними инвестиционными ресурсами, если они будут включены в бизнес-процессы (предпринимательство) с использованием методов корпоративного управления земельными ресурсами, как земельные экономические активы. Однако нужно усовершенствовать законодательно-нормативный механизм для осуществления этого процесса.

В целях дальнейшего совершенствования системы управления земельными ресурсами и организации эффективного использования, сохранения и воспроизводства земельно-ресурсного потенциала Республики Казахстан, необходимо:

-дать предложения по совершенствованию действующей базы данных АИС ГЗК на основе анализа международного опыта и результатов научных исследований предшествующих лет;

-разработать крупномасштабные тематические карты; дешифровочные каталоги на всех эталонных полигонах;

-внедрить методику организации территории землепользования с применением ландшафтно-экологических подходов, в том числе на территории пилотного агроформирования;

-активизировать формирование земельного рынка и рынка оценочных услуг, обеспечить стимулирующее налогообложение на компоненты земельно-имущественного комплекса;

-усовершенствовать критерии оценки эффективности использования земельного потенциала в рыночных условиях и норматив доли земли в составе комплекса недвижимости;

-разработать новые стандарты, отвечающим международным требованиям. Нужно уточнить порядок и правила проведения аукционной торговли земельными участками на основе создания земельной биржи.

**Методика и материалы исследования.** Земли для ИЖС целесообразно отводить в пригородах едиными массивами с составлением соответствующих землеустроительных проектов и оформлением земельно-кадастровых дел с их регистрацией по принципу «одного окна».

Решение вышеперечисленных проблем в русле положений Послания народу Казахстана позволит всей системе управления земельными ресурсами приблизиться к общегосударственной политической цели - повышению благосостояния граждан Казахстана посредством более эффективного использования главного национального богатства - земли. В этом направлении особенно явно видна работа по оперативному обеспечению населения государственным информационным ресурсом в автоматизированной системе земельного кадастра. Наряду с этим, предприятие ГосНПЦзем ведет прикладные научные исследования, среди них:

-разрабатываются и внедряются программы технологий ведения основных подсистем автоматизированной информационной системы государственного земельного кадастра (АИС ГЗК), т.е. Единого государственного реестра земель (ЕГРЗ) с изготовлением электронных земельно-кадастровых карт и ГИС-технологий;

-разрабатываются методики мониторинга процессов опустынивания с использованием данных дистанционного зондирования земли (ДЗЗ) и дешифрирования космоснимков, а также тематические карты на ландшафтной основе;

-разработаны и внедряются методики кадастровой оценки земельных участков, ценового зонирования и зонирования для целей налогообложения.

Таким образом, стоит задача оценить потенциал земельных ресурсов и определить стратегию их эффективного использования для ускорения модернизации отраслей экономики.

Актуальным остается вопрос по проведению прикладных научных исследований, в частности:

- разработка критериев оценки потенциала земельных ресурсов. Информационное обеспечение на основе совершенствования земельного кадастра и мониторинга земель с использованием данных дистанционного зондирования и современной информационной технологии.

Развитие рынка земельной недвижимости и платного землепользования. Разработка методики комплексной оценки земельных участков и связанных с ними зданий, сооружений и других объектов.

-разработка методики и внедрение на пилотных объектах разного уровня экосистемного принципа использования и охраны потенциала земельных ресурсов.

-разработка и внедрение технических стандартов, соответствующих международным требованиям.

Цель реализации названных направлений - обеспечить технологический прорыв в области организации землепользования и достижение на этой основе соответствующей мировому уровню НТП эффективности использования земель.

Для реализации названных направлений разработана и утверждена в Министерстве образования и науки Республики Казахстан «Программа прикладных научных исследований по управлению земельными ресурсами на 2013 - 2015 годы». Программа получила положительные заключения ГНТЭ и открыто бюджетное финансирование на 2013 год в объеме 46,08 млн. тенге.

Научные исследования в области управления земельными ресурсами носят комплексный, межотраслевой характер и требуют привлечения научных работников различных направлений. Поэтому в исследованиях участвуют не только специалисты по земельному кадастру и землеустройству, но и географы, экономисты, математики, программисты и другие. В исследованиях принимают участие Институт космических исследований и Институт географии Министерства образования и науки Республики Казахстан, Институт зернового хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, Научно-исследовательский институт экономики АПК и развития сельских территорий и некоторые высшие учебные заведения страны.

Как известно, в настоящее время основой законодательной базы для земельного кадастра и землеустройства является Земельный кодекс.

При сложившейся практике, когда организация проведения землеустройства и лицензирования землеустроительных работ, утверждение и экспертиза программ, проектов и схем являются компетенцией уполномоченных органов по земельным отношениям, а инструктивно-методическое обеспечение землеустройства - центрального органа по управлению земельными ресурсами, проблематичным становится проведение единой политики в технологии выполнении землеустроительных работ. Эти работы при проведении землеустройства практически не связаны. А лица, выполняющие землеустроительные работы на основе выданных уполномоченными органами по земельным отношениям лицензий, не всегда исполняют ведомственные требования по порядку и технологии выполнения землеустроительных работ. Необходимо принятие специальных законов «О государственном земельном кадастре» и «О землеустройстве», в которых должен быть определен порядок и технология проведения земельно-кадастровых и землеустроительных работ, разработан четкий механизм взаимодействия всех государственных органов и предприятий, участвующих в указанных процессах. Необходимо решить накопившиеся проблемы по ведению земельно-кадастровой книги. Последняя редакция земельно-кадастровой книги была утверждена в 1997 году. Прошло более 16 лет. За это время созданы АИС ГЗК, ведется Единый государственный

реестр земельных участков (ЕГРЗ) в автоматизированном режиме. Содержание земельно-кадастровой книги стало дублировать ЕГРЗ. Надо решить вопрос в целом о необходимости ее ведения. К примеру, в России земельно-кадастровая книга исключена из состава основных документов земельного кадастра.

Создание и ведение дежурных земельно-кадастровых карт на населенные пункты. Аэрофотогеодезические работы по созданию крупномасштабных (1:2000) контурных планов (фотопланов) практически свернуты. А изготавливаемые (в рамках Госпрограммы развития сельских территорий) геодезическими предприятиями карты по материалам старых съемок в масштабе 1:5000 абсолютно не пригодны для ведения кадастра. Они могут быть использованы только для разработки различных схем (земельно-хозяйственного устройства, зонирования и т.п.), но не для ведения земельно-кадастровых карт населенных пунктов. Необходимы новые подходы и другая технология их изготовления.

*Земельно-оценочные работы.* В настоящее время корректировка базовых ставок платы за землю и земельно-оценочное зонирование в населенных пунктах ведется выборочно по заявкам акиматов за счет средств местных бюджетов, которые в итоге утверждаются Правительством РК. В результате базовые ставки в областных центрах (даже не беря во внимание гг. Алматы и Астану) отличаются в 7 и более раз. Необходимо активизировать эти работы и завершить их в ближайшее время по всем областным центрам.

**О минимальных размерах земельных участков сельскохозяйственного назначения.**

Проблемным вопросом в использовании земель стало отсутствие законодательно установленных минимальных размеров земельных участков сельскохозяйственного назначения. Земельным кодексом установлены только предельные максимальные размеры сельхозземель, находящихся в частной собственности.

Делимость или неделимость земельных участков устанавливается органами по земельным отношениям. Как правило, для ведения крестьянского хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства земельные участки признаются делимыми, что зачастую приводит к необоснованному дроблению земель, хотя законодательство и не нарушается.

*Результаты исследований.* На практике нередко встречаются случаи, когда участок, находящийся в собственности для ведения крестьянского хозяйства, делится на большое количество мелких участков - по 8-10 соток без изменения целевого назначения, которые затем распродают.

В результате земли выбывают из сельскохозяйственного использования. Несовершенство закона приводит к реальному уменьшению сельскохозяйственных земель, возникновению теневого (спекулятивного) оборота земель. Цены за продаваемые участки многократно превышают цены, по которым земли выкуплены у государства. Для предотвращения таких фактов необходимо законодательно установить минимальные размеры земельных участков сельхозназначения.

**О паспортизации земель сельскохозяйственного назначения.** Многие хозяйствующие субъекты имеют по несколько земельных участков. В соответствии с законодательством документы о праве на землю изготавливаются на каждый земельный участок. Паспорт составляется также на каждый земельный участок сельскохозяйственного назначения (согласно утвержденной форме и инструкции по составлению Паспорта). Площади многих участков, особенно для ведения крестьянского хозяйства не превышают одного гектара, в результате сделок, как было сказано - 8-10 соток.

На такие участки изготовить паспорт при отсутствии материалов крупномасштабных обследований практически невозможно.

Представляется необходимым законодательно закрепить минимальный размер земельного участка, на который должен быть составлен Паспорт земельного участка сельскохозяйственного назначения.

**О бюджетном финансировании.** В 2013 году завершена реализация Программы по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения на 2011-2013 годы. В соответствии с данной Программой осуществлялось бюджетное финансирование и выполнение работ по проведению государственного учета земель, ведению кадастра, мониторинга, почвенных и геоботанических изысканий, паспортизации земель сельскохозяйственного назначения и других работ.

Другими программами финансирование землеустроительных и кадастровых работ на 2013 год и в последующие годы не предусмотрены.

Представляется необходимым разработать аналогичную новую программу по использованию земель на следующий период, где следует предусмотреть мероприятия по улучшению использования земель и,

соответственно, объемы финансирования таких работ. Выполняемые в настоящее время объемы работ по почвенным и геоботаническим изысканиям недостаточны для получения достоверных сведений о состоянии земель. Несмотря на возросшие в последние годы объемы почвенных изысканий, доброкачественными материалами обеспечены всего 45% пахотных земель. Ежегодный госзаказ на геоботанические обследования составлял в последние годы менее одного млн.га. Материалы геоботанического обследования, в основном, 20-летней и более давности.

Из местных бюджетов средства на проведение изыскательских и землеустроительных работ выделяются в незначительных размерах. Хотя по данным Налогового комитета Минфина РК за 2013 год поступление средств земельного налога составило 13,8 млрд. тенге. Если бы на землеустроительные и кадастровые работы направлялось хотя бы 10 % этих средств, то практически это был бы второй госзаказ [2-5].

Необходима более тесная взаимосвязь с уполномоченными органами по земельным отношениям по привлечению средств местных бюджетов на выполнение работ в части проектирования, организации и использования земельных ресурсов. О возмещении потерь сельскохозяйственного производства. Согласно статье 105 Земельного кодекса потери сельхозпроизводства при изъятии сельскохозяйственных угодий подлежат возмещению в доход бюджета в целях сохранения уровня сельскохозяйственного производства путем восстановления площадей сельхозугодий и их качества. Потери сельхозпроизводства подлежат возмещению в шестимесячный срок с момента принятия решения о предоставлении права на земельный участок или изменении целевого назначения сельскохозяйственных угодий.

Анализ результата. В действительности данная норма практически не работает. Средства республиканского бюджета на восстановление угодий не направляются, а расходуются на другие цели. Местные исполнительные органы, территориальные управления по земельным отношениям не заинтересованы в получении средств от возмещения потерь, так как они не поступают в местные бюджеты. Поэтому имеются случаи, когда после получения земельного участка потери сельхозпроизводства вообще не возмещаются и средства в бюджет не поступают.

Таким образом, недополученные суммы составляют сотни миллионов тенге, которые могли бы быть направлены по целевому назначению.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1 Послание Президента «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства .2013 г.
- 2 Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 14 декабря 2012 г.
- 3 Земельный кодекс Республики Казахстан N 442 от 20.06.2003 года.
- 4 Назарбаев Н.А. Об основных направлениях внутренней и внешней политики на 2013г.
- 5 Назарбаев Н.А. Проблема реформирования села - вопрос не производственно-экономический, а, прежде всего, социально-политический // Казахстанская правда. – 2012, декабрь – 14.

**А.К.Игембаева, Б.С. Оспанов, Т.П. Пентаев**

*Қазақ Ұлттық аграрлық университеті, Алматы қаласы,  
Қазақ мемлекеттік сәулет академиясы, Алматы қаласы*

Жер ресурстарын басқаруды жетілдіру

Осы ғылыми мақалада жер ресурстарын басқаруды жетілдірудің қажеттігі мен оларды тиімді пайдаланудың стратегиясын анықтау қарастырылады.

**Тірек сөздер:** жер ресурстары, аэрофотогеодезиялық жұмыстар, жер кадастрының жұмыстары, жерге орналастыру жұмыстары, аймақтау, топографиялық жұмыстар, жоспарлар, карталар.

**A.K. Igembayeva, B.S. Ospanov, T.P. Pentaev**

Land resources management improvement

Annotation. This article considers the necessity for improvement of land resources management and determination of strategy of their effective use.