

Ж. К. Досумов

*ассоциированный профессор Технологического университета,
доктор Phd (Казахстан)*

М. М. Расмзан-Задэ

Технологический университет (Казахстан)

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПОНЯТИЯ ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ В ЗЕМЕЛЬНОМ КОДЕКСЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Становление кадастровой системы учета деградированных земель в Казахстане предполагает, в частности, совершенствование правового регулирования земельных отношений, приведение статуса Комитета по земельным ресурсам Республики Казахстан в соответствии с задачами, стоящими перед исполнительными органами страны, при совершенствовании земельного законодательства. И это не случайно. Как известно, существенную роль в сфере выявления деградированных земель играет Земельный кадастр Республики Казахстан. В этой связи необходимо отметить опыт таких стран, как Беларусь и Россия, в выявлении деградированных и загрязненных земель. Так, в ст. 1 Закона Республики Беларусь «О земле» закреплено: «деградированные земли – земли, потерявшие свои исходные полезные свойства до состояния, исключающего возможность их эффективного использования по целевому назначению». Между тем в ЗК Республики Казахстан отсутствует понятие деградированных земель. И это удивительно, поскольку в ст. 140 ЗК Республики Казахстан говорится лишь о мерах по снижению уровня деградации земель. Вместе с тем возникает вопрос, кто и как ведет учет деградированных земель? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо рассмотреть механизм выявления деградированных земель на примере законодательства России и Казахстана.

В условиях осуществления земельной реформы огромную значимость приобретает механизм выявления деградированных и загрязненных земель. В Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 годы от 3 декабря 2003 года отмечается, что на территории Казахстана накоплено более 20 млрд тонн отходов производства и потребления, в том числе 6,7 млрд тонн токсичных, при этом наблюдается тенденция их увеличения. Исходя из этих данных сферу земельно-правового регулирования в современный период следует рассматривать как одну из приоритетных. Дело в том, что это объясняется применением устаревших технологий, некачественным сырьем и топливом, нежеланием предприятий вкладывать средства на утилизацию и рекультивацию отходов производства». На практике многие стороны деятельности

Комитета по земельным ресурсам Республики Казахстан неполно урегулированы, что усиливает возможности ведомственного правотворчества.

Одной из новых сфер деятельности Комитета по земельным ресурсам Республики Казахстан является организация земельного контроля в области выявления деградированных земель. В Концепции экологической безопасности Республики Казахстан говорится: «Основная масса твердых бытовых отходов без разделения на компоненты вывозится и складировается на открытых свалках, 97 % которых не соответствуют требованиям природоохранного и санитарного законодательства Республики Казахстан. Их размещение и обустройство осуществлены без проектов и оценки воздействия на окружающую среду. Только около 5 % твердых бытовых отходов в республике подвергается утилизации или сжиганию». Однако в ЗК Республики Казахстан, к сожалению, даже отсутствует понятие деградации земель. Между тем в ст. 1 Закона Республики Беларусь «О земле» закреплено: «деградация земель – процесс снижения качества земель в результате вредного антропогенного и (или) природного воздействия». Между тем в России действуют Методические рекомендации по выявлению деградированных земель и загрязненных земель Российской Федерации. Мы полагаем, что это свидетельствует о важности механизма выявления деградированных земель.

Опыт таких стран, как Россия и Беларусь, подтверждает, что для успешного выявления деградированных земель в Республике Казахстан координацию по обнаружению данных земель лучше осуществлять через специализированный орган земельного контроля. К сожалению, Земельный кодекс Республики Казахстан четко и детально не устанавливает полномочия Комитета по земельным ресурсам Республики Казахстан в сфере выявления деградированных земель в стране.

Необходимость совершенствования земельного законодательства страны и правового регулирования земельных отношений очевидна. Земельный фактор социально-политической жизни должен учитываться на законодательном уровне при формировании земельно-правовых норм и на уровне их реализации.

Казахстан является демократическим, унитарным и республиканским государством. Провозглашение охраны окружающей среды имеет определяющее и принципиальное значение. Как известно, правовое положение Комитета по земельным ресурсам Республики Казахстан в области выявления деградированных земель, определяется в первую очередь, нормами Земельного кодекса РК. Так, в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 годы, одобренной Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года, указано на опасность воздействия агрохимикатов и пестицидов. По данным Казахской республиканской санитарно-эпидемиологической службы (СЭС), за истекшее десятилетие объем применяемых пестицидов со-

кратился в 4 раза, но перечень используемых пестицидов с каждым годом все увеличивается и в настоящее время включает более 200 наименований. Несмотря на огромное разнообразие новых средств защиты, до сих пор применяются препараты 1950–1960 годов, характеризующиеся высокой токсичностью, стойкостью и вредными воздействиями на окружающую среду.

Полагаем, что нельзя обойти вниманием вредный потенциал роста площадей загрязненных земель. Отсюда особую актуальность приобретает поиск законодательного закрепления механизма выявления загрязненных земель в Казахстане. Авторы поддерживают точку зрения о том, что стране необходим кадастр загрязненных и деградированных земель. В целом же правовой режим землепользования в Казахстане регламентирован на достаточном уровне. Между тем правовой режим выявления деградированных земель урегулирован на подзаконном уровне. Отсутствие достаточной правовой регламентации земельных отношений приводит к росту площади деградированных земель. В этой связи следует более четко и детально осуществить анализ опыта России в сфере выявления деградированных земель. Как уже было обозначено, Методические рекомендации предназначены для выявления деградированных и загрязненных земель путем обследований предприятиями, организациями и лицами, получившими лицензии на эти обследования в органах Российской Федерации.

Во-первых, целью обследования является выявление загрязненных земель с установлением степени их деградации. Во-вторых, для установления причин, вызвавших нарушения, деградацию или загрязнение земельных угодий, и разработки мероприятий по их устранению. В-третьих, для определения ущерба от деградации и загрязнения земель. В-четвертых, для предъявления исков в суд и арбитражный суд о возмещении ущерба в случаях, когда ухудшение земель собственников, владельцев или пользователей земель вызвано их деятельностью. В-пятых, осуществление организации работ по консервации, восстановлению и реабилитации деградированных и загрязненных земель. По нашему мнению, необходимо изучить опыт России в области выявления загрязненных земель и борьбы с ухудшением состояния земель.

Правовые основы юридической ответственности за совершение земельных правонарушений устанавливаются в ЗК Республики Казахстан.

Из-за отсутствия понятия деградированных земель в ЗК Республики Казахстан усилились тенденции в области землепользования, которые носят эколого-правовой характер. Промышленные отходы, включая токсичные, до настоящего времени складываются и хранятся в различных накопителях, зачастую без соблюдения соответствующих экологических норм и требований. В результате этого почва, подземные и поверхностные воды многих регионов подвержены интенсивному загрязнению. Постоянно возрастающие объемы складываемых отходов формируют новые техногенные ландшафты. С ростом

высоты отвалов и терриконов они становятся все более интенсивными источниками пылеобразования. Нарастание угрозы неконтролируемого процесса деградации земель приобретает зримые очертания. И здесь возникает вопрос: способен ли институт земельного кадастра пресекать факты хищнического использования земель на территории страны? К сожалению, не в полном объеме. По нашему мнению назрела необходимость внедрения кадастра деградированных земель.

Тенденция неуклонного роста деградации земель приобретает все более криминогенный характер. Наблюдается количественный рост деградации земель. Между тем в Российской Федерации проводится анализ выявления зон с наибольшей техногенной нагрузкой, в первую очередь устанавливается перечень потенциальных источников загрязнения территории. Во-первых, это промышленные и транспортные предприятия, предприятия энергетики, аэропорты, различного рода заправочные станции. Во-вторых, это предприятия добычи, переработки, хранения и транспортировки нефти и нефтепродуктов. В-третьих, это предприятия минерально-сырьевого комплекса. В-четвертых, это полигоны и места захоронения отходов промышленности и коммунально-бытового хозяйства. В-пятых, это дорожно-транспортная сеть.

Отсутствие законодательных актов о кадастре деградированных земель, нечеткость и неоднозначность полномочий Комитета по земельным ресурсам Республики Казахстан в сфере выявления загрязненных земель, содержащихся в ЗК Республики Казахстан, не позволили выработать единую практику применения принципов земельной политики. Кроме того, действие этих факторов усиливает несовершенство земельного законодательства из-за отсутствия понятия «деградации земель».

Деградация земель наиболее заметна в крупных административных центрах Казахстана, а как опасное явление порождает самые различные по своему характеру последствия: физическое, химическое, биологическое изменение качества окружающей среды в результате хозяйственной или иной деятельности человека, причиняющее либо создающее угрозу здоровью и жизни людей, природным объектам.

Защита окружающей среды, в первую очередь в области землепользования, является одним из ключевых условий стабильности основ продовольственной безопасности Казахстана. Эффективность обеспечения продовольственной безопасности страны определяется способностью противодействовать неконтролируемому росту загрязнения земель. В этой связи, первостепенное значение приобретает введение механизма выявления загрязненных земель в Республике Казахстан.

Таким образом, по нашему мнению, назрела необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о кадастре деградированных земель Рес-

публики Казахстан. Во-первых, взаимодействие кадастров деградированных и мелиоративных земель позволило бы сохранить фонд сельскохозяйственных земель для обеспечения продовольственной безопасности Казахстана. Во-вторых, организационно-правовые формы взаимодействия кадастров мелиоративных и деградированных земель в Республике Казахстан – еще одна грань в совершенствовании ЗК Республики Казахстан. В-третьих, в Земельном кодексе Республики Казахстан отсутствует само понятие деградированных земель. Необходимо его юридическое закрепление в Законе Республики Казахстан «О кадастре деградированных земель в Республике Казахстан». В-четвертых, кадастр деградированных земель в Республике Казахстан следует рассматривать как важнейший инструмент пресечения роста деградации земель. Понятие деградированных земель будет иметь следующую формулировку: «Деградированные земли – земли сельскохозяйственного назначения, потерявшие свои полезные свойства до состояния, исключающего возможность их эффективного использования по целевому назначению». Юридическое закрепление данного понятия позволило бы, по нашему мнению, более рационально использовать сельскохозяйственные земли. Как представляется, дальнейшее внедрение кадастра деградированных земель позволило бы укрепить продовольственную безопасность страны и остановить рост деградации земель.