

Управление землепользованием и предотвращение деградации земель.

<http://www.biodiversity.ru/programs/steppe/bulletin/step-34/mirzadin.html>

Рашид Мирзадинов (НЭЦ УР РК, Кокшетау)

При активной инициативе общественности и финансовой поддержке международных организаций, Правительство Республики Казахстан выявило приоритетные экологические проблемы на ближайшую перспективу, разработало Национальный План действий по охране окружающей среды (НПДООС) и определило Национальную Экологическую Стратегию до 2030 года. Проблемам сохранения пахотных земель, пастбищ и биоразнообразия в той или иной мере посвящено девять из тридцати трех проектов, включенных в НПДООС. Эти проекты отвечают также требованиям Конвенции по борьбе с опустыниванием и Плану Действий ООН по борьбе с опустыниванием.

1. Инвентаризация земель и выведение экологически нарушенных малопродуктивных пахотных земель из пашни.

2. Создание центра проблем деградации земель в Акмолинской области.

3. Разработка и реализация мер по улучшению плодородия пахотных земель.

4. Развитие сети особо охраняемых природных территорий и экотуризма на их базе.

5. Увеличение лесистости для восстановления и сохранения биоразнообразия и биоценозов.

6. Укрепление системы охраны хвойных лесов от пожаров.

7. Организация ресурсного и экологического мониторинга лесов.

8. Реабилитация водоохранной зоны реки Сырдарья.

9. Совершенствование системы рационального использования пастбищ, создание сеяных пастбищ, с целью предотвращения процессов опустынивания в Кызыл-Ординской и Южно-Казахстанской областях.

Реализация всех этих проектов затрагивает проблемы землепользования и/или вопросы земельных отношений. Причины многих нынешних экологических проблем, включенных в НПДООС, коренятся в экстенсивном подходе к развитию экономики в пределах бывшего Союза. Это относится и к деградации пастбищ. Исходя из Продовольственной Программы, в 1980-х гг. Казахстану была поставлена задача довести численность овец до 50 млн голов. поголовье овец росло, но его рост был ограничен недостаточной обеспеченностью скота водопоем на естественных кормовых угодьях. Нагрузка на водообеспеченные пастбища была так высока, что к концу 80-х годов деградация пастбищ (опустынивание) в результате перевыпаса отмечалась на трети всех площадей природных кормовых угодий Республики.

Растительность естественных кормовых угодий устойчива к определенному уровню пастбищной нагрузки. При превышении этого уровня пастбища начинают деградировать. На первый взгляд парадоксально, но факт, что при отсутствии выпаса пастбища также деградируют, особенно степные и южно-пустынные песчаные. Причина этого в том, что растительность и животные в степях и пустынях эволюционировали вместе. Сейчас же уменьшение поголовья скота в четыре и более раз не сопровождается увеличением численности сайги и других диких стадных копытных. В результате наблюдается деградация пастбищ в результате недовыпаса. В Казахстане в разной степени деградации находится более 60 млн га пастбищ. Всего же в результате различных причин (зарегулирование стока рек, радиоактивное и химическое загрязнение, эрозия и вторичное засоление почв и т.д.) процессам деградации оказалось подвержено 179,9 млн га земель из 272,5 млн га имеющих в стране.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан, земля может находиться как в государственной, так и в частной собственности. Но в частной собственности находится совсем незначительное количество земель: по состоянию на начало 1998 года число реальных собственников земельных участков превышает 3 млн с общим земельным наделом в 363,2 тыс га. Это приусадебные и садово-дачные участки. В то же время, с 1990 года, за период разгосударствления экономики, возросло количество негосударственных организаций, в землепользовании которых находится 143,1 млн га или 95,9% всего земельного фонда сельскохозяйственного назначения. В их числе: 64 тысячи крестьянских (фермерских) хозяйств с общей площадью землепользования 27,8 млн га; 3,3 тыс кооперативов с общей площадью земель 73,1 млн га; 1,9 тыс акционерных обществ и других негосударственных формирований с общей площадью 42,2 млн га.

Сейчас в Казахстане продолжается процесс дальнейшего совершенствования земельных отношений. Одновременно предполагается пересмотр налоговой политики и законодательства, стимулирующих рост отечественных товаропроизводителей. Процессы реструктуризации экономики, направленные на разгосударствление и приватизацию, обуславливают необходимость передачи в частную собственность земель сельскохозяйственного назначения. В законодательных актах по регулированию землепользования отсутствуют реальные механизмы охраны земельных ресурсов. Это связано с тем, что они приняты до массовой приватизации и разгосударствления. Поэтому государственные органы могут утратить контроль за соблюдением законодательства об охране земель.

Причем предположение "могут утратить контроль" имеет тенденцию к претворению в действительность. Постоянный дефицит бюджета в последние годы не позволяет землеустроительным службам проводить регулярные обследования земель в целях получения сведений о состоянии угодий. Надеяться на улучшение экономического положения в будущем не приходится. В складывающейся ситуации землепользователь, практически, остается бесконтрольным. Тем более, что никаких документов, характеризующих качество, количество и состояние угодий в границах землепользования, землепользователю не выдается. Ему выдается только акт долгосрочного, или пожизненного и наследуемого владения земельным участком. На этом акте, кроме координатных точек, никаких сведений об участке нет. Ничего не говорится в нем о видах угодий, не говоря уже об их качестве. В связи с этим, совершенствование системы предупреждения процессов деградации земель, которая решает стратегические вопросы как экологической, так и продовольственной безопасности населения Республики, становится очевидной необходимостью.

Контроль и управление состоянием земель возможны при наличии следующих институциональных основ: законодательной, административно-регулирующей, нормативно-методической и информационно-технической. Как подчеркивается в Плане Действий и Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием, профилактические и корректирующие меры борьбы с опустыниванием значительно эффективнее и дешевле, чем восстановительные. Причем для развивающихся стран, в разряд которых попали все пост-советские республики, в том числе и Казахстан, профилактические и корректирующие меры предлагаются как поэтапное, шаг за шагом, развитие и совершенствование институциональных основ. Законодательно-правовая база представлена Законами "Об охране окружающей среды", "Об особо охраняемых природных территориях", "Об экологической экспертизе", "О земле", "О недрах" и других, Указом Президента РК имеющим силу закона "О Земле", Постановлениями Правительства РК "О мониторинге земель" и "О мониторинге лесных экосистем".

Административными контрольно-регулирующими функциями в Казахстане наделены районные комитеты экологии и природных ресурсов и Земельная инспекция Госкомзема, созданная летом 1998 года для контроля за состоянием земель. Однако, ни земельная инспекция, ни комитеты экологии не имеют необходимого для контроля инструментария.

Нормативно-методическая база контроля и управления земельными ресурсами (пастбищами, пахотными землями) практически отсутствует. Действительно, для контроля и регулирования деятельности промышленных объектов применяются ПДК, ПДВ, ПДС и другие легко проверяемые показатели. Для пастбищ же аналогичные нормативы не разработаны. Поэтому для разработки и внедрения нормативов пастбищной нагрузки, в целях предотвращения процессов опустынивания пастбищных, пахотных и других агроэкосистем, необходима экологическая паспортизация землевладений и землепользований.

Решение вопросов контроля и управления землепользованием посредством соответствующих показателей не ново и частично проводилось в ранее существовавших колхозах и совхозах. В 1996 году были разработаны "Инструкция по осуществлению государственного контроля за охраной и использованием земельных ресурсов", "Временные методические указания по определению ущерба от деградации земель при осуществлении мелиоративных работ" и "Временная методика определения ущерба при повреждении, снижении продуктивности и уничтожении пастбищ и лугов". Однако, изменение системы землепользования после массового разгосударствления привело к тому что ни землепользователи, ни контролирующие органы не имеют исходной документации для контроля с отражением комплексного экологического состояния земель. К тому же, нет методики составления такой документации и четкого представления что должно быть отражено в этом документе. Неясно какие сложные параметры оценки качества земель могут быть использованы и насколько они будут понятны рядовым землепользователям, а не только специалисту из земельной инспекции или экологической службы. Хотя в землеустроительной службе имеются материалы

почвенного, геоботанического, мелиоративного и других изысканий, не проводится их обработка с целью получения характеристики экологического состояния земель по каждому землепользованию.

Инструментом контроля и документом, характеризующим состояние угодий, мог бы стать экологический паспорт, заведенный на каждый земельный участок. Экологический паспорт участка и рекомендации по рациональному использованию, выдаваемые вместе с нормативами нагрузки на угодья и актом землепользования, информировали бы землепользователя о состоянии угодий и одновременно обучали бы его принципам природоохранного землепользования. Наличие таких исходных документов позволит регулировать использование земельных ресурсов посредством землеохранных рекомендаций и ограничительных нормативов через регулярный административный контроль.

Таким образом, первым шагом в осуществлении стратегии охраны земель должна стать подготовка нормативно-правовых и нормативно-методических документов для исполнительных органов различных уровней (правительства, министерств и ведомств, акиматов). Вторым - разработка и внедрение экологических паспортов землепользований. Третьим - разработка нормативов использования земель и рекомендаций, исходя из уровня деградированности и стратегии охраны земель. И наконец, последний шаг - контроль за соблюдением нормативов и рекомендаций.

Контакты:

Мирзадинов Рашид Абу-Аскарovich - д.б.н., геоботаник, биогеограф; координатор по опустыниванию. Комитет Международных конвенций Национального экологического центра устойчивого развития Республики Казахстан.

КАЗАХСТАН 475000 Кокшетау, ул. Карла Маркса, 81. НЭЦ УР РК.

В Контакт: Тел.: (31622) 55 537, 55 414, 55 442. Факс: 55 537;

E-mail: IMirhashimov@koksh.kz Subject: for Mirzadinov.